

LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE SELON LE CHANCELIER SCHRÖDER OU LES RATÉS DU DIALOGUE FRANCO-ALLEMAND

PAR

JEAN-LUC SAURON (*)

Le présent article s'intéresse en priorité aux propositions avancées par le Chancelier Schröder dans une motion discutée le 30 avril 2001 au congrès du SPD à Nuremberg, et intitulée « La responsabilité à l'égard de l'Europe ». L'intitulé circonscrit bien la perspective dans laquelle s'est situé le Chancelier allemand, non pas tant celle d'un modèle présenté aux autres Européens mais un éclairage sur ce que M. Schröder attend de l'Europe en ce début de XXI^e siècle.

L'analyse de ces propositions se heurte à quelques écueils : il s'agit d'une motion débattue dans le cadre d'une convention social-démocrate, qui ne semble pas devoir s'adresser aux seuls membres du SPD, mais à l'ensemble de la classe politique allemande. La position officielle allemande est en réalité plus difficile à cerner, comme nous le verrons, certaines des propositions du Chancelier ne correspondant pas à toutes celles énoncées, moins d'une année auparavant, par son ministre des Affaires étrangères, M. Joschka Fischer, dans sa fameuse intervention du 12 mai 2000. Le contexte dans lequel ces propositions sont avancées est également à relever. Bien des voix se sont élevées pour affirmer partout que l'axe franco-allemand est mort, au point de parler, six mois après le Conseil européen de Nice, de « *divorce à l'euro-péenne* » (1) et de se gausser de l'absence d'idées ou de réactions françaises face une Allemagne jugée capable de renouveler un débat européen déserté par des dirigeants français seulement friands d'inventions sémantiques (« Fédération d'Etats-nations ») aussi brillantes que dénuées de contenu ou de portée précise. Bref, certains nous resservent le vieux brouet de la rigueur allemande par opposition à la frivolité et à la superficialité françaises.

Des évidences s'imposent, et celle en particulier qui consiste à se demander si le formidable espoir né de la chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1989, et qui voyait potentiellement en l'Europe un acteur à part entière des

(*) Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, professeur associé à l'Université Robert-Schuman de Strasbourg.

(1) M. Jean-Louis BOURLANGES, « France-Allemagne : divorce à l'euro-péenne », *Politique internationale*, n° 91, 2000, pp. 99-112.

relations internationales (tant au niveau économique, que politique) ne s'est pas évaporé le 11 septembre 2001 lors de la destruction des Twin Towers. Depuis lors, nous assistons en effet à une recomposition des rapports de forces dont l'Union européenne est bel et bien écartée : le monde est (re)devenu tripolaire (Etats-Unis, Chine, Russie) et nous sommes, nous les Européens, cantonnés dans un rôle de supplétif, de « spectateurs engagés », plus voyeurs qu'efficaces. La mise en place de l'Euro, en soi, ne modifie pas cette donne politique. La stabilisation monétaire ne perturbe en rien la mondialisation qui bénéficie jusqu'à maintenant principalement aux intérêts nord-américains.

Rappelons que les Etats-Unis ont toujours favorisé l'unification économique de l'Europe de l'Ouest, et cela depuis le lancement du plan de redressement européen en 1948 (ou plan Marshall). En revanche, les gouvernements américains successifs se sont le plus souvent employés à cantonner leurs alliés européens au rôle de « brillant second » dans de nombreuses situations. L'archétype de cette stratégie est illustré par les relations américano-britanniques que symbolise à l'envi le système de double-clef nucléaire : depuis 1962, les Britanniques ne peuvent utiliser leurs missiles nucléaires (en réalité américains) qu'avec l'accord de leurs alliés privilégiés, les Américains. Il n'est pas nécessaire de remonter au début des années soixante pour s'en persuader : les réticences américaines à accepter l'identité européenne de défense au sein de l'OTAN ne sont en rien compensées par l'attribution de la direction de certains corps expéditionnaires sous responsabilité OTAN/ONU à des généraux européens.

Un mythe classique résume malheureusement parfaitement la situation actuelle de l'Europe : la caverne de Platon. Nos concitoyens européens ne doivent pas s'arrêter aux images projetées sur le mur et les prendre pour la réalité : les libertés de circulation, la facilité apportée à ces premières par la mise en place de l'Euro participent, *mutatis mutandis*, d'un projet de zone de libre-échange ; un projet certes très développé, mais ne traduisant aucune ambition politique d'envergure.

L'ALLEMAGNE PROVINCIALE DU CHANCELIER SCHRÖDER

Le discours du Chancelier Schröder n'a connu qu'une publicité restreinte en langue française : une traduction de « morceaux choisis » dans le journal *Le Monde* (2), une traduction complète (mais non officielle) sur un site Internet d'un journal concernant le Parlement européen (3). Le SPD n'a pas cherché, à notre connaissance, à assurer une large diffusion à ladite communication auprès de ses partenaires français.

(2) M. Henri DE BRESSON, « L'Europe de Gerhard Schröder », *Le Monde*, 8 mai 2001.

(3) Magazine EPM, magazine du Parlement et de l'actualité européenne : <http://www.erm.lu/epm/id387.htm>.

L'analyse de ce texte permet de mieux cerner sa nature : on a parlé à son sujet en France d'une plate-forme programmatique à destination de la classe politique allemande. Dans sa forme, il pourrait être comparé à une communication de la Commission européenne lors d'un Conseil des ministres « Marché intérieur » : suite de formules creuses exaltant le développement économique et promettant à l'Europe un horizon indéfini de bien-être économique. Sont éloquentes à cet égard la plupart des « têtes de chapitres » : « *garantir la prospérité et accroître l'emploi* » ; « *promouvoir l'innovation et l'éducation* » ; « *moderniser le modèle social européen* » ; « *promouvoir la protection de l'environnement et des consommateurs* » ; « *garantir la sécurité intérieure* » ; « *renforcer les droits des citoyens* » ; « *développer la politique étrangère et de sécurité* » ; « *assumer la responsabilité mondiale de l'Europe* » ; « *unir l'Europe* » (« vaste programme » aurait dit le Général) ; « *réaliser un partage clair des tâches* » ; « *organiser de manière démocratique l'avenir de l'Europe* ».

L'objectif du Chancelier n'est pas d'assurer la direction politique de l'Europe, mais de moderniser l'appareil économique européen dont l'Allemagne constitue, géographiquement et politiquement, le centre. Depuis 1999, et ceci pour la première fois depuis 1945, le flux des échanges économiques allemands a changé de direction : majoritairement orienté vers les États-Unis auparavant, il est maintenant tourné en priorité vers l'Europe centrale et orientale. Maximiser le « retour économique » attendu de l'intégration européenne en faveur de l'Allemagne, en diminuant les coûts « inutiles » de la construction européenne, comme la politique régionale ou la politique agricole commune, telle apparaît aujourd'hui la stratégie européenne du Chancelier Schröder.

Les propositions « institutionnelles » ont pour cette raison une place seconde dans la motion, où il est question avant tout de :

– *Garantir la sécurité intérieure* : développer Europol ; instituer un procureur européen chargé de suivre la coopération entre les autorités pénales nationales et Europol ; créer une police des frontières ; n'abolir les contrôles aux frontières des pays candidats que lorsque les garanties offertes par ceux-ci répondront aux normes de l'Union ; développer la coopération dans le domaine pénal, donner à tout citoyen le droit de demander à la Cour de Justice de vérifier les mesures prises par Europol ; assurer, par le truchement du Parlement européen, un contrôle parlementaire étendu dans le domaine de la sécurité intérieure sous l'angle des droits fondamentaux.

– *Renforcer les droits des citoyens* : intégrer la Charte des droits fondamentaux aux traités et lui donner une portée contraignante ; donner la possibilité aux citoyens de l'Union européenne de s'adresser à la Cour de Justice dès lors qu'ils estiment que leurs droits sont menacés par les organes de l'Union européenne ; mise en place d'une politique commune en matière d'asile et de migration ; adoption d'une Constitution européenne.

– *Développer la politique étrangère et de sécurité* : il faut œuvrer en vue de la communautarisation de la PESC. Il faut élaborer des mécanismes de gestion de crise et développer les capacités opérationnelles de l'Union européenne dans le domaine militaire (force d'intervention disponible rapidement, capacité essentielle en matière de gestion de crise) et civil (police, administration civile, protection contre les catastrophes, renforcement de l'Etat de droit). Ces propositions se placent dans le cadre de l'affirmation suivante : « *l'OTAN reste le ciment politique et institutionnel de la communauté euro-atlantique d'Etats démocratiques* ».

– *Unir l'Europe* : Cette partie permet d'appréhender la vision allemande de l'élargissement. « *Il y a plus de trente ans, Willy Brandt posait avec son Ostpolitik les jalons de la résolution de la scission du continent. Aujourd'hui le SPD est confronté à la tâche suivante : il faut achever l'œuvre historique de Brandt en accueillant les pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union (...). L'élargissement fera de l'Union le plus vaste marché intérieur du monde. Sa compétitivité à l'échelle mondiale se trouvera renforcée car les nouveaux Etats membres sont des marchés en croissance. En Allemagne, pays qui compte parmi les principaux partenaires commerciaux des pays candidats d'Europe centrale et orientale, le commerce avec ces pays assure dès à présent de nombreux emplois* ».

– *Mieux ventiler les tâches entre les différents niveaux de responsabilité et organiser l'avenir de l'Europe de manière démocratique* : Il convient de rapprocher ces deux parties qui contiennent des propositions semblables. Selon le Chancelier, la « *répartition des tâches, qui s'est opérée au fil de l'histoire de l'Union (...) ne répond plus aux exigences du XXI^e siècle. [...] l'Union européenne ne dispose toujours pas à l'heure actuelle des compétences nécessaires pour défendre ses intérêts à l'échelle internationale ou pour garantir sa sécurité intérieure. [...] Le SPD se félicite (...) que le gouvernement fédéral soit parvenu, à Nice, à convaincre ses partenaires de la nécessité de procéder lors d'une nouvelle Conférence intergouvernementale, en 2004, à une délimitation plus précise, conforme au principe de subsidiarité, des compétences respectives de l'Union et des Etats membres. Le citoyen doit pouvoir savoir clairement qui est responsable de quelle politique. En outre, il faut des schémas de décision plus clairs et transparents entre la Commission, le Conseil et le Parlement pour permettre au citoyen de s'y retrouver* ».

Le SPD demande donc : « *une répartition claire des tâches [...] La répartition des tâches entre Etat fédéral, Länder et communes est et doit rester une affaire de politique nationale; que des mesures soient prises pour éviter un transfert subreptice de compétences au niveau européen. Des compétences générales comme celles relatives au marché intérieur et à la concurrence ne sauraient aboutir à vider de leur substance les compétences des Etats membres; que les tâches qui peuvent être mieux accomplies par les Etats membres [...] soient retransférées à l'échelon national dès lors que cela ne met pas en danger le*

marché intérieur. Cela s'applique notamment aux compétences de l'Union européenne dans les domaines des politiques agricole et structurelle; que soient préservées les possibilités organisationnelles des Etats membres en ce qui concerne la garantie des services d'intérêt général; que soit renforcée la capacité d'action de l'Union européenne dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité, de la sécurité intérieure et de l'immigration – ce qui suppose une communautarisation de ces aspects; que soit améliorée la transparence des schémas de décision au niveau européen en faisant de la Commission un exécutif européen fort, en renforçant les droits du Parlement européen par l'extension de la codécision et en faisant de lui l'autorité budgétaire à part entière et en donnant au Conseil le caractère d'une Chambre européenne des Etats ».

QUELLES CONCLUSIONS TIRER DE CES PROPOSITIONS ?

– Tout d'abord, leur caractère « provincial », que traduit l'absence de perspective internationale pour l'Europe, saute aux yeux. Elles visent pour l'essentiel à protéger « un confort bourgeois ». Les propositions visant à communautariser la PESC visent à la protection des intérêts liés au grand marché intérieur et ne traduisent pas la moindre volonté de participer à la direction des affaires du monde. Tout cela nous semble très proche de la bourgeoisie provinciale de Gustave Flaubert, qu'incarnerait si bien le pharmacien Homais. Le primat donné à l'économie éclaire cette prise de position.

– Il s'agit également d'aligner la politique européenne allemande sur les exigences des Länder. Telle semble être la grille unique de lecture à appliquer aux propositions du Chancelier Schröder. Communautariser ce qui n'est pas de la compétence des Länder (PESC, police des frontières, asile et migration) pour mieux renationaliser les compétences européennes relevant des compétences des Länder (politique régionale, politique agricole, concurrence, marché intérieur), voilà l'objectif. La construction communautaire équivaut désormais, selon le Chancelier Schröder, à assigner à l'Union européenne le rôle central et exclusif de gendarme économique; un gendarme permettant à tout à chacun parmi les Etats membres de tirer tous les bénéfices du marché intérieur : un gendarme s'appliquant, dans les relations extérieures, à protéger la zone Europe des turbulences économiques (OMC) ou politiques (OTAN-ONU); un gendarme veillant à la sécurité intérieure en luttant contre les risques de déstabilisation liés au crime organisé ou aux mouvements erratiques de population.

– Ce « projet » allemand témoigne moins sans doute d'une ambition que d'une lassitude, dans le contexte d'une réunification plus difficile et plus longue que prévu; une lassitude qui affecte principalement l'opinion publique allemande exprimant ses réticences à l'égard d'une construction communautaire qui ne se limiterait pas à la garantie de la paix et de la prospérité économique. L'intégration européenne devient dans ce contexte une « intégra-

tion défensive » à vocation économique. Les pistes institutionnelles proposées par le Chancelier sont minimales : il s'agit simplement d'aligner la structure politique communautaire sur celle existant en Allemagne : un pouvoir législatif surpuissant contrôlant un exécutif toujours surveillé par le double contre-pouvoir du parlement et des *Länder*.

– Une analyse plus polémique soulignerait que ce projet aboutit à *donner le pouvoir politique communautaire aux structures institutionnelles où l'Allemagne possède une certaine prédominance* – Parlement européen : 99 députés européens pour l'Allemagne/72 députés pour les autres grands Etats membres; Conseil/Chambre des Etats membres, où l'Allemagne peut plus facilement que les autres faire jouer la clause de vérification démographique. L'attribution du statut de gouvernement à la Commission – où l'Allemagne ne pèse comme les autres qu'une voix – n'est pas aussi révolutionnaire, replacée dans le cadre d'un parlementarisme de type allemand.

– Le texte du Chancelier Schröder est aussi *révélateur par ce qu'il omet* : nulle trace de la relation privilégiée entre la France et l'Allemagne comme moteur actuel et futur de la construction européenne, aucun rappel d'un quelconque « noyau dur » ou « centre de gravité » comme assise de la Grande Europe.

LES ÉQUIVOQUES DU PROJET SCHRÖDER

Dans son éditorial en date du 8 mai 2001, intitulé « Répondre à Schröder », le journal *Le Monde* affirmait qu'« en France, personne n'a cru devoir répondre au projet Schröder. Un silence atterrissant qui souligne combien notre pays est devenu le principal frein à l'évolution européenne après en avoir été à l'initiative pendant quarante ans ». Le jugement semble un peu rapide. En effet, à qui répondre ? Au Chancelier Schröder qui, en janvier 2001 devant la fondation Bertelsmann, affirmait « qu'entre une *Europe intergouvernementale* et une *Europe intégrée*, Paris et Berlin doivent se prononcer pour la seconde » et plaidait en faveur du renforcement du « triangle institutionnel » (4), ou à celui qui le 30 avril 2001 proposait, sous couvert d'une application précise du principe de subsidiarité, la renationalisation de la politique régionale, de la politique agricole commune, de la politique de la concurrence et de certains aspects du fonctionnement du marché intérieur, et suggérait de gouvernementaliser la Commission européenne et de mettre en place un bicaméralisme européen réparti entre le Parlement européen et le Conseil/Chambre des Etats, ou enfin à celui qui en 1999, bien loin de vouloir renforcer les pouvoirs de la Commission européenne en l'élevant au rôle de

(4) M. Baudouin BOLLAERT, « France-Allemagne : autopsie du malentendu », *Le Figaro*, 5 février 2001.

seul exécutif communautaire, accusait cette dernière de « *flamber l'argent allemand* » (5) ?

Les positions du Chancelier Schröder se sont stabilisées sur la ligne de ses déclarations du 30 avril 2001 (6). Ainsi, dans une déclaration gouvernementale – et non plus, comme dans le cas de la déclaration du 30 avril 2001, dans le cadre partisan d'un congrès du SPD, le Chancelier Schröder a confirmé le 18 octobre 2001, devant le *Bundestag* (7), les grandes lignes de sa motion initiale :

« *Sur mon initiative, il a été convenu à Nice de convoquer une nouvelle conférence intergouvernementale pour 2004. (...) Pour moi, la dimension parlementaire de la discussion qu'il nous faut mener à présent au sujet des réformes revêt un aspect essentiel. Aussi le noyau institutionnel de ce processus sera-t-il constitué par une convention composée des délégués des Chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que de représentants des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne. (...) Ce débat à propos de l'avenir se concentrera sur la nécessité de délimiter les compétences entre l'Union européenne et les Etats membres d'une façon qui soit plus compréhensible pour les citoyens. (...) Un point important doit être ajouté à cette liste [la liste des quatre points de l'ordre du jour fixé à Nice dans la déclaration sur 'l'avenir de l'Europe'] : le système européen de partage des pouvoirs doit s'orienter davantage en fonction des principes de la légitimité démocratique, de l'efficacité et de la transparence. Il s'agit au fond de la question primordiale de savoir comment rendre une Union élargie gérable au plan politique. Pour moi, cela signifie un net renforcement des compétences d'exécution de la Commission et des droits du Parlement européen, dans la procédure budgétaire également. Là où il exerce une action législative, le Conseil européen doit être développé sur le modèle d'une chambre d'Etats européenne* ». Tout le contenu de la déclaration de Nuremberg du 30 avril 2001 est repris en concentré, mais avec un changement de statut politico-juridique, qui en renforce la portée.

La déclaration du 18 octobre 2001 contient pourtant une innovation de taille : l'affirmation de la stratégie parlementaire de nos voisins allemands et du vecteur choisi pour cela (la convention). Le choix allemand ou plutôt l'objectif choisi est clair : le centre de gravité politique de l'Union européenne sera parlementaire, c'est-à-dire que la légitimité politique de la construction communautaire reposera désormais sur les représentants des peuples européens (Parlement européen) ou des gouvernements européens (Conseil/Chambre des Etats). L'exécutif communautaire sera « dénationa-

(5) M. Arnaud LEPARMENTIER, « Comment Berlin voit sa politique française et européenne », *Le Monde*, 31 janvier 2001.

(6) Le candidat de la CSU/CDU à la Chancellerie, M. Edmund Stoiber a, sur l'Europe, des positions très proches de celles du Chancelier Schröder : « Interview de M. Edmun Stoiber », *Le Point*, n° 1529, 4 janvier 2002.

(7) 18 octobre 2001, déclaration gouvernementale prononcée par M. Gerhard Schröder, Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, au sujet de la Réunion informelle du Conseil européen à Gand, le 19 octobre 2001 : <http://fr.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix-60452.htm>.

lisé » par la disparition de la répartition du pouvoir exécutif entre le Conseil des ministres et la Commission. L'exécutif européen tire sa force actuelle de cette source duale du pouvoir : comment le Parlement européen pourrait-il s'opposer à une prise de position politique claire du Conseil européen (en présence de la Commission) ?

La mécanique proposée par l'Allemagne du Chancelier Schröder aboutit logiquement à la disparition de la méthode communautaire (rôle de la Commission et confusion des pouvoirs assurant l'équilibre entre les intérêts nationaux et les intérêts communautaires) comme de l'intergouvernemental (rôle du Conseil européen). Cette mécanique se cache derrière le trompe-l'œil que constitue cette « pseudo-promotion » de la Commission en détenteur unique d'un exécutif européen, ramené à un statut d'exécutant. En effet, dans les propositions Schröder, le seul pouvoir précisément cité, et attribué au seul Parlement européen (et non aux deux chambres européennes à la fois), c'est le pouvoir budgétaire. Très clairement, ce qui nous est proposé c'est le simple prolongement de la situation allemande « *où la chancellerie est, de quelques mètres, moins haute que le Reichstag! Les symboles sont rarement innocents* » (8).

Pour vendre cette solution, quoi de plus commode que la convention, où se trouveront en position de force les parlementaires européens et nationaux ? L'accord est simple : rétrocéder aux parlements nationaux davantage de pouvoirs en renationalisant quelques politiques à clientélisme fort (politiques agricole et régionale, politique de la concurrence) ; confier au Parlement européen l'essentiel du pouvoir communautaire après cette renationalisation : le pouvoir budgétaire de gérer les fonds communautaires, le pouvoir législatif ayant vocation à s'exercer essentiellement sur le marché intérieur où la plupart des normes et règles ont déjà été prises. Comment contester la légitimité des parlements (nationaux et européens) à être les garants de la vie démocratique en Europe ? En effet, cette structure est beaucoup plus claire que celle existant aujourd'hui : une commission/exécutive contrôlée par un Parlement bicaméral (Parlement européen/Conseil-Chambre des Etats). De plus, puisque le Conseil européen disparaît, le Parlement européen (ou en liaison avec la Chambre des Etats) aurait vocation à désigner le président de la Commission et à approuver la composition de sa Commission.

Tout cela devrait nous conduire à substituer aux pères fondateurs de l'Europe à vision politique (les Monnet, Schuman, de Gasperi ou Adenauer) d'autres penseurs plus adaptés à la situation actuelle, comme Guizot (« *enrichissez-vous* ») ou Erhard (le père du miracle économique allemand). Cinquante années de construction communautaire pour en arriver à « Europe société anonyme » ! Mais la situation n'est peut-être pas si figée. En effet les

(8) J.-P. PICAPER/P. WAJSMAN, « Entretien avec le Chancelier Schröder », *Le Figaro Magazine*, 24 juillet 2001.

positions allemandes sont loin d'être univoques. M. Joschka Fischer, ministre des Affaires étrangères allemand, continue de jouer une partition différente de celle du Chancelier Schröder. Ainsi dans son discours devant l'Assemblée nationale française le 30 octobre 2001, il a rappelé son attachement à l'idée de fédération d'Etats-nations (9).

LA RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE FRANÇAIS :
CONSTRUIRE UNE EUROPE ACTRICE DE LA MONDIALISATION
ET RESPECTUEUSE DES NATIONS EUROPÉENNES

Si la formule précédemment rappelée (un « silence atterrant ») est excessive, il est vrai qu'il a fallu attendre la prise de position du Premier ministre Lionel Jospin, le 28 mai 2001, intitulée « L'avenir de l'Europe élargie » (10), pour avoir une réponse française globale au discours du Chancelier Schröder. Lionel Jospin récuse clairement le « modèle » proposé par le Chancelier Schröder : « *en Allemagne, par exemple, le SPD a suggéré pour l'Europe une construction fortement inspirée par le système politique de son pays. (...) 'Fédération' : pour certains, ce terme signifie un exécutif européen qui tirerait sa légitimité du seul Parlement européen. Cet exécutif aurait le monopole de la diplomatie et de la défense. Dans ce nouvel ensemble, les Etats actuels auraient le statut des Länder allemands ou des Etats fédérés américains. La France ne saurait accepter un tel statut ni cette conception de la fédération.* »

– *Un Colbertisme à l'échelle de l'Europe* : Les préliminaires économiques ne sont pas absents du discours du Premier ministre. Mais il s'agit de la réaffirmation d'un volontarisme économique habituel dans les positions françaises, volontarisme qui doit conduire au renforcement de la solidarité économique entre les Etats membres (coordination accrue des politiques économiques, création d'un fonds d'action conjoncturelle qui permettrait de soutenir tout pays membre frappé par les turbulences économiques mondiales, harmonisation fiscale globale, harmonisation des conditions de travail, ambition industrielle forte, des services publics forts et efficaces).

– *Renforcement d'un Etat de droit européen* : Le Premier ministre ébauche les premières mesures nécessaires à la constitution d'un véritable Etat de droit commun à tous les Européens : saisine de la Cour de Justice par les citoyens européens (sans précisions supplémentaires), harmonisation des différentes règles nationales de fond et de procédure, lutte contre la criminalité (police européenne intégrée, police spécifique à la protection des frontières extérieures de l'Union et des aéroports internationaux, coopération renforcée entre magistrats et harmonisation du droit pénal des Etats membres

(9) « Dossier l'avenir de l'Europe », *Revue Deutschland*, n° 6, décembre 2001, p. 41.

(10) Lionel JOSPIN, « Ma vision de l'Europe et de la mondialisation », *Les notes de la fondation Jean-Jaurès*, n° 25, octobre 2001, pp. 47-78.

pouvant conduire à terme à la création d'un parquet européen), création d'un statut du consommateur européen.

– *Un système institutionnel rénovant le triangle institutionnel* : Il s'agit de maintenir l'équilibre entre les intérêts des Etats membres (Le Conseil européen) et l'intérêt général européen (La Commission). Les trois côtés du triangle institutionnel sont renforcés :

- Le président de la Commission sera désigné au sein de la formation politique européenne victorieuse aux élections européennes ;
- Le Parlement européen verra sa représentativité améliorée par des modifications de son mode de désignation électoral : les parlementaires européens pourraient être désignés grâce à un mode de scrutin combinant, dans chaque Etat membre, la proportionnelle et un système de grandes circonscriptions régionales.
- Le Conseil européen se verra attribuer un droit de dissolution du Parlement européen sur proposition de la Commission ou des Etats membres. Le Conseil européen pourrait approuver un véritable programme de « législature » pluriannuel et se réunir plus souvent, par exemple tous les deux mois. Ses réunions seraient préparées par un conseil des ministres permanent, composé des ministres des Affaires européennes et qui coordonnerait le travail communautaire en amont du Conseil européen. Ce conseil permanent travaillerait à la majorité qualifiée.

– *La Fédération d'Etats-nations ou la résolution de la quadrature du cercle ?*

La difficulté provient de la contradiction résultant de l'opposition entre une intégration toujours plus poussée et plus étendue des politiques européennes et le nombre toujours plus grand des Etats auxquels vont s'appliquer ces politiques. En réalité, il s'agit du débat qui domine toute l'histoire européenne depuis 1972 (date du premier élargissement) : comment concilier l'approfondissement de la construction communautaire et l'élargissement des Etats membres de la Communauté, puis de l'Union ? Derrière ce premier débat se situe toute la question du mode de résolution du déficit démocratique de la construction communautaire.

La *solution allemande*, telle que présentée par le Chancelier Schröder, est simple : l'instauration d'un fédéralisme politique figeant l'état des politiques communes à un moment donné, en faisant remonter au niveau fédéral les dépenses nécessaires au bon fonctionnement de l'Union (sécurité interne et externe), et en minimisant les coûts de fonctionnement (renationalisation de la politique agricole et de la politique régionale). Cette solution aboutit en réalité à internaliser au niveau européen le schéma de la mondialisation, sans permettre aux Etats membres les moins développés de bénéficier des transferts financiers et sociaux qui ont permis aux actuels Etats membres de se reconstruire ou de se rapprocher de la moyenne forte de l'Union. Elle conduit à répondre à la question du déficit démocratique d'une double manière : limiter les objets de la politique commune (et par voie de consé-

quence, les décisions prises au niveau communautaire), parlementariser le processus décisionnel (qu'y a-t-il de plus démocratique qu'un Parlement européen surpuissant?).

La *réponse française* consiste à proposer une Fédération d'Etats-nations, c'est-à-dire une construction politique qui favorise l'extension des souverainetés partagées (sans remise en cause des politiques suivies actuellement par l'Union) et donc l'adoption de nouvelles politiques communes dans le cadre décisionnel communautaire traditionnel du triangle institutionnel (c'est le côté fédératif), extension des politiques communes rendue possible à travers une meilleure association des Etats membres à la prise de décision communautaire par l'affirmation de la nécessaire et utile coopération intergouvernementale (accroissement du rôle et des pouvoirs du Conseil européen, meilleure association des parlements nationaux, c'est le côté Etats-nations). Le choix passe par l'affirmation du rôle des exécutifs nationaux (et de leurs interlocuteurs parlementaires nationaux, grâce à la mise en place d'une conférence permanente des Parlements ou Congrès chargé d'un contrôle de l'application du principe de subsidiarité et pouvant permettre une révision plus rapide des textes fondamentaux communautaires) dans les avancées de la construction communautaire.

Mais à la différence de la conception présentée par Jacques Delors (11) et par Joschka Fischer, la Fédération d'Etats-nations de Lionel Jospin ne concerne pas seulement une avant-garde ou un centre de gravité constituée de quelques Etats plus décidés ou plus avancés que les autres. Il s'agit d'une structure ouverte à tous les Etats membres de l'Union, sans restriction. En revanche, la communication du Premier ministre rejoint celle du Chancelier sur un point : elle est muette sur le rôle de l'amitié franco-allemande comme ressort de la construction communautaire.

Comme on peut le constater les deux anciens partenaires européens n'ont guère d'idées communes sur l'avenir de l'Europe. Il n'y a qu'à voir l'absence d'écho en Allemagne de la proposition faite par un groupe de socialistes français d'une union renforcée franco-allemande (12) (resserrement des liens dans les domaines économique, scientifique, universitaire, linguistique, audiovisuel, diplomatique, militaire et mise en place d'institutions communes : congrès composé de représentants des deux parlements, réunions ministérielles fréquentes entre les deux cabinets, un secrétariat permanent), première strate d'un « noyau dur » constitué autour des Etats membres ayant adoptés l'Euro.

(11) « Entretien avec Jacques Delors, De la question sociale en France à l'Europe », *Revue Esprit*, juin 2001, pp. 157-178.

(12) Jean-Noël JEANNENEY/Pascal LAMY/Henri NALLET/Dominique STRAUSS-KAHN, « Europe : pour aller plus loin », *Le Monde*, 19 juin 2001.

LA « DIPLOMATIE DE LA CHOUCROUTE » (13)

Le Conseil européen de Nice du 7 au 11 décembre 2000 avait marqué aux yeux de l'opinion publique le divorce franco-allemand. Mais les observateurs (14) des relations franco-allemandes avaient déjà pu relever les premiers signes d'une telle situation bien avant cette date. Ainsi le document Schäuble-Lamers du 1^{er} septembre 1994 (« Réflexions sur la politique européenne », document CDU/CSU, publié en français, première apparition de l'idée de noyau dur et insistance sur l'intensification qualitative des relations franco-allemandes) ne conduisit à aucun commentaire en France à l'exception d'un article du Premier ministre Edouard Balladur. De même, l'impossibilité d'obtenir de la France, au Conseil européen de Berlin de mars 1999, une diminution du coût de la politique agricole commune a été ressentie par nos voisins d'outre-Rhin comme un échec important du tout nouveau Chancelier Schröder.

Mais la responsabilité de cet éloignement n'est pas uniquement à chercher du côté français. En effet les sociaux-démocrates allemands sont revenus au pouvoir à l'automne 1998, après seize années d'opposition, période marquée par l'absence de pratique du dialogue franco-allemand d'une durée équivalente. Les sommets semestriels franco-allemands, fruit du Traité de l'Élysée de 1963, ne suffisant pas, les dirigeants des deux pays ont décidé d'instituer des contacts informels toutes les six ou huit semaines, contacts qui ont débuté à Blaesheim (près de Strasbourg) en février 2001 et regroupent le chancelier et le ministre des Affaires étrangères allemands et le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères français. Ce « processus de Blaesheim » a pour objet de mieux cerner les divergences et produire de la convergence franco-allemand en évitant de rendre publiques les oppositions.

Le processus est utile, mais ses résultats sont plutôt réduits : il n'a pas empêché la publication de positions aussi opposées que la motion du Chancelier Schröder du 30 avril 2001 ou le discours du Premier ministre Lionel Jospin le 28 mai 2001. Quant à la déclaration commune adoptée lors du 78^e sommet franco-allemand de Nantes du 24 novembre 2001 sur les priorités des deux États en Europe, elle constitue une bien faible position commune : accord sur la nécessité d'une Constitution européenne, sur la division des traités communautaires en deux parties, l'une de niveau constitutionnel, l'autre plus facilement révisable, l'extension des missions de la force d'action rapide, lutte contre la criminalité organisée, création d'un corps européen de police aux frontières.

(13) Alain DAUVERGNE, « France-Allemagne : la diplomatie de la choucroute », *Le Point*, 15 février 2001.

(14) Jean-Louis BOURLANGES, « France-Allemagne : divorce à l'européenne », *Politique internationale*, n° 91, 2000, pp. 99-112.

VERS L'HELVÉTISATION DE L'EUROPE ?

Le plus grand risque que la « rupture » entre nos pays fasse courir à la construction européenne, c'est sa « provincialisation ». Le Janus européen franco-allemand maintient l'unité du continent européen, menacée d'éclatement par les différents courants de circulation économique. Si l'Allemagne prolonge son désengagement à l'Ouest – commencé avec l'inversion de ses flux économiques prioritaires, des Etats-Unis vers les pays d'Europe centrale et orientale – par l'abandon de sa relation privilégiée avec la France, c'est tout l'équilibre du continent qui s'en trouvera modifié, ainsi que son mode d'organisation. Il est à craindre que la formule de Winston Churchill, en 1948, se concrétise alors, l'Europe devenant une Suisse continentale !

DÉPASSER MAASTRICHT OU L'ALLEMAGNE, MALADE DE L'EUROPE

Le Traité de Maastricht aura peut-être été la dernière matérialisation d'une construction communautaire payée principalement par l'Allemagne (15). Mais d'où provient ce renversement de la politique européenne de l'Allemagne, cette profonde lassitude se traduisant par un rejet de l'Europe politique ? Sans doute de la réunification. L'Allemagne est le seul Etat membre de l'Union européenne à avoir connu l'élargissement à l'est. Elle en mesure les coûts et les difficultés. Dans un discours intitulé « Après la réforme : des stratégies d'avenir pour l'Europe entière », et prononcé à Berlin le 19 janvier 2001, le Chancelier Gerhard Schröder affirmait : *« je tiens néanmoins à mettre en garde contre l'illusion que l'adhésion à l'Union européenne puisse marquer en quelque sorte l'avènement d'une 'ère paradisiaque'. Compte tenu des expériences que nous avons faites et surtout dans le contexte de l'unité allemande, nous savons qu'il reste, après adhésion, un long et difficile chemin à parcourir avant que tous les objectifs soient atteints. Même après l'adhésion, le cap de la réforme devra être maintenu sans fléchir »*.

Tout le débat actuel n'est pas institutionnel, comme on feint de le penser à Paris, mais porte en réalité sur la nature et l'étendue des politiques communes, c'est-à-dire des politiques financées par le budget communautaire – et par priorité par l'Allemagne. La solution de la crise actuelle ne passera pas par un mauvais *remake* de l'antique version de « l'Allemagne paiera » ! On se rappelle ce qu'il nous est advenu par la suite.

Si le Chancelier Schröder, dans sa communication du 30 avril 2001, demande la renationalisation des politiques agricole et structurelle, c'est parce qu'elles représentent les deux points majeurs de financement dans le cadre de l'élargissement en cours. A l'évidence, l'Allemagne n'acceptera pas ce qui habituellement accompagne chaque élargissement, et qui se concrétise

(15) Jean-Louis BOURLANGES, *ibid.*

dans le tandem « nouveaux pays-nouveaux instruments financiers (politique régionale, fonds structurels) ». Ce débat financier est d'autant plus important qu'il prolonge un débat identique entre les *Länder*. En effet les *Länder* les plus riches sont tenus, depuis peu de temps, par un système de « *Laste-nausgleich* » (système de compensation), de fournir des subsides, souvent considérables à ceux qui sont moins riches ou plus pauvres. Cette égalisation joue aussi bien en faveur des *Länder* de l'ex-RDA que pour la Sarre ou Brême, dont les dépenses ne sont pas suffisamment équilibrées par les ressources (16).

S'agissant de l'autre préoccupation allemande – la libre circulation des personnes, la question doit être replacée dans la réalité allemande récente. Quand on voit le bruit et l'émotion – mais aussi les problèmes d'organisation posées – qu'ont entraînés les neuf cent vingt-quatre kurdo-syriens débarqués sur les plages françaises en février 2001, que ferions-nous si nous étions comme nos voisins allemands le « bénéficiaire » majeur des déplacements de populations entraînés par les conflits des Balkans : près de 1 400 000 ressortissants des anciens pays du bloc de l'Est se sont installés en Allemagne, et cela sur une période de moins de dix années (17)! Quand les dirigeants allemands parlent de partage du fardeau, la formule pour contestable qu'elle soit sémantiquement parlant, ne l'est pas concernant la réalité concrète du phénomène.

LA PIERRE PHILOSOPHALE DE LA RELATION
PRIVILÉGIÉE FRANCO-ALLEMANDE : LA RÉUSSITE DE LA RÉUNIFICATION
ALLEMANDE, CONDITION DE L'EUROPE PUISSANCE

La relation franco-allemande est à la fois la condition nécessaire de l'unité européenne et son laboratoire d'essai. Il est fréquent de lire que l'aventure européenne est un formidable modèle pour le monde entier de coexistence, de tolérance et de prospérité économique. En réalité, le couple franco-allemand constitue le creuset de cette relation particulière que les Européens ont su mettre en place. Mais la réunification allemande a bouleversé la construction communautaire, notamment son moteur, la relation franco-allemande.

Ainsi, le refus français de la puissance allemande trouve son pendant dans le rejet allemand d'une Europe politique. Les uns craignent que le coût de l'Europe puisse empêcher la réunification de se faire dans de bonnes conditions : ainsi le fameux slogan « de l'argent pour la Corrèze, pas pour le Zambèze! » retrouve une seconde jeunesse à l'échelle du continent européen. Une Europe politique repose sur la solidarité entre ses membres, notamment

(16) Joseph ROVAN, « Quel avenir pour le fédéralisme allemand ? », *La Lettre d'Allemagne*, n° 226, 12 mars 1998.

(17) Chiffre à la fin de l'année 1998.

financière, en faveur de ses membres les moins bien dotés. En revanche, une zone de libre-échange ne repose que sur l'application égalitaire de règles claires de concurrence. Les autres peuvent estimer que le maintien du leadership français en Europe se nourrit, pour partie, des difficultés rencontrées par les dirigeants allemands dans la mise en œuvre de ladite réunification.

« *Faire l'Europe sans défaire la France* », affirmait le Premier ministre Lionel Jospin dans sa déclaration du 28 mai 2001. Exactement ce qu'avait dit à sa manière, pour l'Allemagne, le Chancelier Schröder, un mois plus tôt. Mais une fois ces fortes paroles prononcées, vers quoi nous dirigeons-nous, si ce n'est vers un immobilisme destructeur ?

La relation franco-allemande ne pourra retrouver son efficacité et permettre de relancer la construction communautaire, qu'au prix d'un double effort de clarification. L'Allemagne doit accepter de faire de sa réunification un problème communautaire, qui ne trouvera sa solution que dans le cadre et avec l'aide de l'Union européenne. La « puissante Allemagne » ne pourrait-elle concevoir que la réunification fasse l'objet de discussions et de décisions communautaires ? Ce pourrait être une bonne chose, tant pour l'Allemagne que pour l'Europe. La France, pour sa part, ne pourrait-elle imaginer que l'achèvement de la construction européenne suppose une réunification réussie, qui passe par l'approfondissement des relations politiques et économiques franco-allemandes : réunion communes et fréquentes des exécutifs et des parlements nationaux, formation commune des fonctionnaires, harmonisation accélérée et importante des législations économiques et des procédures juridiques – une façon comme une autre de lutter contre l'extension de la *Common law*, et, *last but not least*, la généralisation de la double nationalité (18) ?

(18) Il n'est pas évident que, compte tenu de l'état actuel du droit communautaire, cette mesure, à forte portée symbolique, entraîne des bouleversements majeurs de la situation juridique des nationaux des deux États.