

Réforme de l'Europe

Rester une voix dans le monde

... **Pierre de Charentenay s.j.**, Paris
Rédacteur en chef de la revue « Etudes »

L'Union européenne traverse un long tunnel d'incertitude. Depuis les votes de la France et de la Hollande contre la Constitution européenne en mai et juin 2005, rien n'a vraiment changé sur le plan institutionnel. Une importante réforme pourtant se profile à l'horizon, le passage probable d'une Constitution à un traité réformé. Au cœur de la problématique : un retour des nationalismes et l'absence d'une politique internationale commune.

Comme prévu, le 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie sont entrées dans l'Union européenne (UE), sans bruit ni manifestations. De quinze membres en 2003, l'Union est passée à vingt-sept sans grands bouleversements, en dehors des déplacements financiers vers l'Est. Les politiques de l'environnement fonctionnent. Des lois antiterroristes ont été appliquées. La direction de la concurrence exerce ses pouvoirs, notamment par une amende record de près de 500 millions d'euros contre Microsoft. La zone euro se développe avec l'entrée de la Slovaquie, treizième pays partenaire. Les négociations avec la Turquie se poursuivent dans une ambiance plus positive depuis que le président français est revenu sur son veto contre l'entrée de ce pays dans l'UE. La Croatie poursuit son chemin vers l'adhésion à l'Union. Le bateau Europe maintient le cap malgré les incertitudes d'avenir.

Au-delà de tous ces programmes qui fonctionnent, le débat le plus important qui conditionne les années futures et le développement de l'Union, c'est la suite qui sera donnée à la Constitution, qui proposait des réformes considérées comme indispensables pour l'avenir. Après les deux refus de la France et de la Hollande, les autres pays hésitants n'ont pas poursuivi leurs consultations, même si dix-huit Etats membres avaient déjà ratifié le texte. Ni l'Angleterre ni la Pologne n'ont programmé de vote. Il est

très vite apparu qu'il fallait reprendre des négociations pour sortir de l'impasse. Une pause dans le développement européen s'imposait. Mais il fallait encore attendre l'élection présidentielle française pour reprendre les débats puisque ce pays qui avait dit « non » est aussi un pays central pour l'UE. Un important travail d'Angela Merkel, pendant la présidence allemande du premier semestre 2007, a permis de débroussailler les sorties de cette crise.

Vers un traité réformé

Le Sommet européen de juin 2007 a pu trouver un accord sur les grandes lignes du nouveau traité qui remplacerait la Constitution. Il a donné un mandat à une conférence intergouvernementale pour présenter un projet en octobre 2007. Le sommet européen de décembre prochain pourrait ainsi approuver la version finale du nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union.¹

Ce « traité réformé » ferait des modifications substantielles en supprimant le terme de Constitution, en évitant les références aux symboles de l'Union (drapeau, hymne européen) et en supprimant l'essentiel de la partie trois qui

1 • Pour en savoir plus sur les différents traités : http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm. (n.d.l.r.)

portait sur les politiques de l'UE, déjà présentes dans les traités précédents. Il maintiendrait les principales innovations institutionnelles, comme la personnalité juridique de l'Union, la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres, la présidence stable de l'Union, la composition réduite de la Commission européenne, l'extension des domaines à majorité qualifiée (notamment en matière de coopération judiciaire et policière), l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen. Mais la politique étrangère resterait intergouvernementale, ne faisant pas partie des politiques communes.

Des modifications ont aussi lieu sur la Charte des droits fondamentaux et la règle de la double majorité, dont l'application est reportée à 2014 à la demande des Polonais.

Deux Etats ont montré une résistance particulièrement farouche à cette recherche de consensus : l'Angleterre et la Pologne. Le Royaume-Uni a voulu se désengager de son soutien à la Charte des droits fondamentaux qui ne s'appliquera donc pas à elle, revenant ainsi sur ce qu'elle avait accepté lors de la rédaction de la Constitution. De même, elle refuse le terme de « ministre des Affaires étrangères », pour rester au niveau d'un Haut représentant, manifestant par là les distances qu'elle veut garder contre toute coordination d'une politique européenne dans le monde. Les Polonais, de leur côté, tenaient à garder les avantages qu'ils avaient obtenus au traité de Nice dans l'organisation des droits de vote. Ils ont finalement cédé, mais avec une date d'application reculée.

D'autres pays encore ont posé leurs exigences ; la France, par exemple, pour éviter la formule « une concurrence libre et non faussée » qui donnait au texte une vision trop libérale de l'Europe.

Ce nouveau projet d'un traité réformé a au final été critiqué aussi bien par les adversaires de l'ancienne Constitution que par ceux qui l'ont soutenue. Les uns trouvent qu'il y a trop peu de changement, alors que ses défenseurs estiment que le texte devient illisible et le propos incohérent et trop compliqué.

Un futur peu envisagé

Ces négociations difficiles sur le contenu de ce nouveau traité manifeste les inquiétudes de nombreux pays sur l'avenir de la communauté. Il est loin le temps de l'enthousiasme et de la marche en avant avec de multiples projets pour intégrer les politiques des différents membres ! Chacun semble préoccupé de la défense de son indépendance et de ses avantages. Les vagues nationalistes ont recouvert les belles intentions des origines. Dans une telle ambiance, toutes les négociations se transforment en pugilat pour conserver des positions acquises.

*Parlement européen,
Bruxelles*



Si l'on veut poursuivre, il faut reprendre un débat de fond sur les raisons qui motivent cette construction européenne. C'est ce que Nicolas Sarkozy a demandé en septembre et qu'Angela Merkel a immédiatement soutenu, en proposant la constitution d'un « comité des sages » qui devrait répondre à la question : « Quel genre d'Europe voulons-nous en 2020-2030 et quelles devraient être ses missions » ?

Il faudrait discuter de l'élargissement, mais pas seulement de cette question. Le débat devrait concerner l'attitude de l'Europe face au marché mondial et aux politiques des Etats-Unis et de la Chine. Il devrait évoquer le développement d'un islam radical qui vient se constituer comme une contre-civilisation en opposition à l'Occident. Une politique de l'énergie serait aussi à mettre dans cet agenda pour garantir les approvisionnements de demain. Une réflexion sur la défense est aussi nécessaire face à la montée du terrorisme soutenu par des « Etats voyous ».² Bien entendu, la question du développement durable devrait dominer toutes ces discussions puisque l'avenir de l'Europe et du monde est directement en jeu.

Les pays européens pourraient faire toutes ces propositions, mais ils n'ont aucun moyen de trouver une solution s'ils ne la cherchent pas ensemble. Cette perspective devrait inciter chaque Etat membre à s'orienter vers la recherche d'un solide traité réformé. Mais le cœur n'y est pas et les fonctionnaires continuent à discuter dans la conférence intergouvernementale comme si ces grands enjeux mondiaux n'existaient pas. Il est vrai que les opinions publiques sont peu informées et que les médias se désintéressent de la dynamique européenne.

Divers rapports au monde

Un des ressorts les plus puissants de cette dynamique se situe dans le rapport de chacun de ces pays avec l'extérieur. Cette question est complexe car elle fait ressortir les alliances de chacun des membres avec les différentes parties du monde.

Prenons l'exemple du débat avec les pays voisins de l'UE. Une politique de voisinage (European Neighbourhood Policy) cherche à coordonner les relations avec les seize pays les plus proches. Or ceux-ci ont tous des relations fort différentes avec l'Union. Si l'Ukraine veut l'intégrer le plus vite possible, l'Algérie ou le Maroc cherchent d'ailleurs un partenariat politique avec les grands voisins du nord.

Là encore, différents membres de la communauté expriment des avis particuliers sans coordination avec Bruxelles. La France parle d'une Union méditerranéenne dont les contours sont extrêmement vagues, alors que l'Espagne parle des pays du sud de l'Europe. Bruxelles avait lancé il y a quelques années le processus de Barcelone pour réunir tous les pays de la Méditerranée, mais ce projet n'a jamais abouti.

La division règne donc dans les relations avec les pays voisins. L'Europe s'en tient à financer des projets dans tous ces pays, sans avoir une véritable politique globale avec eux.

2 • Formulation qui désigne les Etats qui ne respectent pas les règles du droit international (Iran, Corée du Nord, Soudan...). Ce concept est né sous la présidence de Ronald Reagan dans les années '80 pour qualifier le régime du colonel Kadhafi, considéré comme une menace pour la sécurité collective et pour les intérêts américains. Il est soumis à critique, la liste des Etats qualifiés de « voyous » étant aujourd'hui encore fortement laissée à l'appréciation américaine. (n.d.l.r.)

Pour ce qui concerne la relation aux Etats-Unis et à sa politique, les pays de l'Union avancent en forme dispersée, chacun gardant sa diplomatie et ses diplomates, selon leur tradition historique. Sur d'autres thèmes diplomatiques, même si elle se manifeste dans quelques cas précis, la crise en Birmanie ou le soutien des Palestiniens, l'UE n'a pas vraiment les moyens d'une politique extérieure. Elle se refuse un ministre des Affaires étrangères et se trouve dépassée dans toutes les grandes enceintes internationales où les différentes nations veulent garder leur place. Il en va ainsi de la France et de l'Angleterre, qui tiennent à leur siège permanent des Nations Unies et à leurs moyens de s'exprimer sur les grands problèmes du monde, l'Irak, le terrorisme, la bombe atomique en Iran, etc. Et lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, ce sont les pays membres qui s'expriment et jamais l'Europe.

Malgré ces déconvenues et ces limites, l'Union européenne devient un véritable acteur dans le domaine du développement ou des crises humanitaires.³ Elle a même constitué des forces militaires, certes réduites, mais bien réelles, pour intervenir sur plusieurs terrains stratégiques : elle dirige la force internationale de Bosnie-Herzégovine, elle a envoyé un détachement en République démocratique du Congo et elle se prépare au déploiement d'une force de 4000 soldats européens dans la zone frontalière entre le Tchad et le Soudan. Mais revenons au présent des débats institutionnels.

La Conférence intergouvernementale, qui a commencé le 23 juillet, a rendu sa copie en octobre. Vient à présent la période délicate des ratifications qui sont loin d'être acquises. Chacun se positionne face au traité réformé, les différents pays décidant les uns après les autres qu'un référendum ne serait pas utile : la France, l'Angleterre, la Hollande et bientôt le Danemark ont déjà pris l'option d'une décision parlementaire.

L'échéance de ces ratifications reste juin 2009, date de l'élection d'un nouveau Parlement européen. D'ici là, les obstacles ne vont pas manquer avant que les 27 membres n'aient approuvé le nouveau traité réformé, pourtant indispensable à la poursuite de la construction européenne.

Autre alternative

Bien sûr, d'autres projets seraient possibles si ce traité ne voyait pas le jour, mais ce serait la mise en place d'un modèle complètement différent. L'Europe se construirait à partir de coopérations renforcées entre les pays qui le souhaiteraient, selon des schémas et des objectifs différents. Les limites géographiques ne seraient plus un problème puisque les pays voisins pourraient être inclus dans l'une ou l'autre des politiques de l'Union. Tous ces pays seraient rassemblés par un socle de valeurs minimums déjà présentes dans les traités. Pour le reste, ils travailleraient ensemble selon leurs intérêts.

Un tel schéma n'est pas impossible mais il est l'antithèse que ce qui a été fait jusqu'à présent, une Union politique forte pour se donner une voix dans le monde. C'est cette politique que le traité réformé voudrait poursuivre.

P. de Ch.

3 • Voir **Stéphane Pfister**, *La boîte à outils de l'UE*, pp. 22-25 de ce même numéro. (n.d.l.r.)