

ALLOCUTION

DE VALÉRY GISCARD d'ESTAING

Fondation Areces

Mercredi 16 Novembre 2005

à MADRID

SEUL LE TEXTE PRONONCE FAIT FOI

Remerciements.

C'est toujours pour moi un immense plaisir d'être ici dans la capitale espagnole, ce grand Pays européen dont la population a voté massivement en faveur de la ratification du Traité Constitutionnel européen. Et j'aurais vivement souhaité que l'Europe suive l'Espagne.

Et c'est en tant qu'Européen, et comme ancien Président de la Convention européenne que je vais essayer de tirer quelques enseignements et quelques conclusions de ce que nous avons entendu ce matin.

Ce n'est pas en tant que Français, mais, à nouveau, en tant qu'Européen, qu'Européen français, que je vais vous parler de la Constitution européenne.

*

* *

L'Europe a-t-elle un avenir politique ?

Evidemment oui !

Doit-elle se contenter d'être, ou plutôt de rester, une zone de libre échange ?

Ce serait, je crois, un grand danger, et un grand malheur, pour elle, pour ses intérêts, et pour ses valeurs.

La revue « Foreign Affairs » publie dans son numéro de fin d'année un article intitulé : la fin de l'Europe.

Il est vrai que l'année 2005 a été mauvaise pour l'Europe politique.

Elle est pourtant passée tout près de l'objectif, avec le début du processus de ratification du projet de Constitution européenne approuvé brillamment par le peuple espagnol, et certains des nouveaux Etats membres,

puis elle s'en est éloigné brutalement, à la suite du vote des Français et Néerlandais, qui a ouvert une période de doute, de régression et de dépression.

Pour parler de l'avenir de l'union politique de l'Europe, il faut d'abord retrouver le calme de l'esprit, éviter les antagonismes inutiles, et fuir les affirmations excessives et les simplifications abusives.

Et revenir aux deux points importants :

- fallait-il une Constitution ? Je le crois. Il y a une forte demande dans l'opinion publique. Même en France, après le rejet du Traité, 60% des Français le pensent.
- cette Constitution présentait-elle des avancées ? Je le crois. Dans la philosophie, en créant une Union des Etats et des peuples ; et dans les procédures, avec la mise en place d'une procédure législative normale au profit du Parlement européen.

*

* *

Commençons par recenser un certain nombre d'évidences.

1. le Non a été davantage un Non au contexte qu'un Non au texte,
2. le Non rassemble des éléments contradictoires, allant de l'extrême droite xénophobe à la gauche « alter-mondialiste ». Il ne constitue en rien une « alternance européenne »,
3. il a été également un Non adressé aux dirigeants en place : « donnons leur une leçon ». J'ai admiré la manière dont les Espagnols avaient évité ce piège, en tenant le pouvoir politique à l'écart du débat. La campagne en Espagne a été largement déléguée à des associations, à des universités, à des acteurs économiques et sociaux. J'ai tenté de faire adopter en France la même méthode de campagne qui aurait donné, je crois, de meilleurs résultats.
4. Quelquefois, les choix des peuples sont des choix d'enthousiasme, d'espoir. Or, le grand ressort du Non a été la peur. La peur est la plus mauvaise conseillère dans les décisions politiques, car elle conduit toujours à des échecs ou à des drames. Peur du chômage et des délocalisations, de l'élargissement, de l'immigration, des « réformes » économiques et sociales à un moment où la croissance économique est faible, chez nous, et où les systèmes de protection sociale sont en crise financière. Ce sont des réflexes de peurs, ce ne sont pas les critiques des dispositions du textes, qui ont dominé.

Il faut comprendre que cette peur du changement est un obstacle à la poursuite d'une « intégration négative » : celle de l'élimination des obstacles à la concurrence et à la libre circulation, qui a alimenté l'action des Institutions européennes depuis les années 1960 – ce qui était parfaitement normal à l'époque –, en l'absence de toute « intégration positive » répondant aux demandes des citoyens, plutôt qu'à celles des consommateurs.

5. L'absence de vrais débats sur l'élargissement dans la plupart des Etats membres a transformé le débat sur la Constitution en un débat « a posteriori » sur les élargissements, et sur l'identité européenne. Ceci s'applique à la candidature de la Turquie.

Face à ces éléments négatifs, relevons aussi certaines évidences positives très importantes :

1. L'évolution démographique et économique dans le monde rend chaque jour plus apparent et plus pressant le besoin d'union de l'Europe. Dans les années 1960, nous nous sentions déjà trop petits – même les plus grands ! – pour peser utilement sur l'évolution du monde. Chaque année qui passe nous rend plus petits encore : le PIB de la Chine va dépasser celui de la France dans les deux ans qui viennent. Dans sept ou huit ans, il dépassera celui de l'Allemagne.
2. toutes les enquêtes d'opinion récentes confirment qu'une nette majorité se prononce, en faveur de l'union politique de l'Europe, dans la totalité des Etats membres, y compris la France, à la seule exception de la Grande-Bretagne. Les Français eux-mêmes se

prononcent, je l'ai déjà dit, à hauteur de 60 %, en faveur d'une Constitution européenne.

3. il est devenu clair, depuis cinq mois, qu'il n'existe pas de solution alternative crédible, et que l'annonce d'une Constitution meilleure, sous le nom de « plan B » relevait de la tromperie cynique. Ce fut un élément très pervers de la campagne. Avec d'ailleurs un point intéressant : cette tromperie cynique ne bénéficie pas à ses auteurs. La morale revient quand on ne l'attend plus.
4. l'intégration des dix nouveaux membres de l'Union se réalise de manière positive. On a oublié le terrain parcouru. Lors des premières réunions de la Convention, les dix nouveaux pays membres n'avaient jamais siégé dans les institutions européennes. Or, l'Europe à 25 devient une réalité quotidienne. On doit en féliciter les peuples et leurs dirigeants. Tout nouveau projet doit prendre en compte cette dimension. Le projet, ou le fantasme, d'une Europe à géométrie variable ne s'appliquerait pas. Il y a deux structures seulement en Europe : l'UE à 25, et l'Eurogroupe.
5. le flottement actuel des Institutions européennes, et les critiques qui accompagnent la Présidence actuelle, confirment la non-viabilité du Traité de Nice. On nous disait qu'on s'habituerait à Nice. Mais si c'était bon, ça se saurait. Or, la Commission peine à affirmer son caractère de collège européen, et entretient la confusion sur ses compétences. En dépit du grand talent et des convictions européennes du Premier Ministre britannique, on vérifie –il vérifie-

que la rotation semestrielle de la Présidence est incompatible avec la poursuite d'une action d'envergure.

6. la dernière évidence portera précisément sur le Royaume-Uni. On s'est toujours interrogé dans le système européen sur la place et le rôle du Royaume Uni en Europe. Après l'annonce des referendums sur l'euro et sur la Constitution, aujourd'hui différés, il est clair que la réforme institutionnelle devra faire un sort particulier à la Grande-Bretagne, non un sort d'exclusion, mais à l'image de ce qui a été proposé, et décidé, pour l'Union monétaire.

*

* *

Le recensement de ces évidences conduit à un sentiment d'optimisme. Et beaucoup d'Européens pensent au fond d'eux-mêmes que le Traité sera finalement ratifié, sous une forme ou sous une autre.

Mais cette intuition ne devrait pas laisser de côté un point capital pour la poursuite de la construction européenne :

Un Traité après tout raisonnable, élaboré par une Convention consciencieuse et compétente, et qui comportait des avancées prudentes, et toutes positives, de l'intégration européenne, n'aurait pas été rejeté par les citoyens de deux pays fondateurs, si ceux-ci avaient eu confiance dans la capacité de l'Union européenne à résoudre leurs problèmes. Le vote des électeurs français et néerlandais, contrairement à ce qu'on a pu dire, n'a pas créé la crise : il a fait

remonter à la surface les insatisfactions économiques et sociales de la manière dont l'Union européenne est dirigée et dont elle produit ses résultats.

La situation est paradoxale, et édifiante. Le fait que les critiques se soient concentrées sur la IIIème Partie, qui ne faisait que récapituler, et un peu codifier, les décisions de cinquante années d'intégration européenne a montré que les citoyens –ou au moins une partie d'entre eux!- souhaitent s'exprimer vigoureusement sur des points qui constituent l'essence même du projet européen : la concurrence, les quatre libertés fondamentales, les élargissements, et la gestion de l'euro. Leurs approches étaient loin d'être convergentes, et restaient le plus souvent contradictoires, mais elles mettaient en lumière le fossé qui s'est creusé, au fil des décennies, entre les citoyens européens, et ceux qui se chargeaient, à leur manière, de bâtir l'Europe sans l'expliquer et, parfois, sans la faire approuver.

Le referendum a en fait davantage rejeté l'Europe du passé que le projet d'Europe de la Constitution.

Ces observations nous montrent quelle pourrait être après tout, l'utilité de cette crise et la manière de progresser.

Ne gaspillons pas nos efforts à convaincre ceux qui sont viscéralement, par conviction ou par intérêt, hostiles au projet d'union de l'Europe.

Concentrons notre énergie pour élargir le consensus de tous ceux, à gauche comme à droite, et de bas en haut de l'échelle du savoir, qui souhaitent que l'Europe réussisse à s'unir pour mieux survivre, qui souhaitent qu'on leur explique pourquoi l'Europe est encore nécessaire, alors que les objectifs (la paix, la fin des barrières) ont été atteints, et qui constituent la majorité de nos compatriotes.

Les évènements de 2005 nous ouvrent trois pistes le long desquelles nous devons avancer parallèlement :

- d'abord, réveiller, chez les citoyens, la conscience du « besoin d'Europe » par une politique systématique de « solutions des problèmes concrets », faire renaître un nouveau rêve européen.
- ensuite, poursuivre, et relancer, le moment venu, le projet constitutionnel, réclamé par la déclaration de Laeken, pour doter l'Europe politique des Institutions dont elle a besoin,
- enfin, encourager l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de dirigeants politiques, consciente des réalités de notre temps, et faisant de l'union politique de l'Europe une de ses grandes priorités.

Pour relancer le besoin d'Europe, il paraît souhaitable que les Institutions européennes, dans les deux ans qui viennent, s'abstiennent des débats théoriques, qui ne débouchent sur rien ou portent sur des points où l'UE n'a pas de compétences, et se concentrent sur une politique active des solutions, qui réponde aux attentes des citoyens.

Cette « politique des solutions » devrait répondre à deux critères :

- porter sur des sujets où l'Union dispose effectivement de compétences. Agiter les esprits dans des domaines où l'Union n'a pas de compétences est contreproductif ;

- s'identifier à de fortes attentes de l'opinion.

Il serait dommageable de se disperser dans une multitude d'actions, qui accroîtraient encore le rejet du système, en reportant sur l'Union européenne, le blâme visant les frustrations des résultats des politiques nationales.

Et si d'autres veulent ouvrir des débats théoriques, qu'ils le fassent en dehors des Institutions : par exemple, peut-on imposer un modèle social européen ? Evidemment non, car les compétences essentielles sont et restent nationales. Et car le maintien d'approches différentes est compatible avec une Europe unie, dans la diversité.

Mais on voit des thèmes qui peuvent intéresser l'opinion :

- l'action commune contre l'immigration illégale,
- les initiatives dans le domaine de la sécurité, c'est la deuxième demande, après celle de l'emploi,
- la coordination des actions de protection contre les risques continentaux, la sécurité aérienne, les risques d'épidémies transfrontalières,
- la protection de l'environnement,
- la politique de l'énergie.

Pour faire comprendre que l'Europe n'est pas inutile, il serait souhaitable, et je m'adresse à la Commission, de n'ouvrir un dossier que lorsque des solutions concrètes paraissent possibles.

Cette politique des solutions pourrait s'appuyer sur la zone euro. Cette zone est structurée ; elle dispose d'une monnaie, et d'une présidence stable et compétente. C'est là que devraient être recherchées les solutions au « mal de croissance », qui est le mal le plus profond dont souffre l'Europe.

On pourrait imaginer, le moment venu, des initiatives politiques : par exemple, celle d'une réunion du sommet des Chefs d'Etat et de gouvernements de la zone euro, portant exclusivement sur la question de la croissance économique dans la zone euro.

*

* *

La deuxième piste consiste à relancer, le moment venu, le projet constitutionnel.

La réflexion sera alimentée, au quotidien, par l'observation de la non-viabilité du système de Nice. Quelle que soit la qualité des hommes, ce système n'est pas productif de résultat. On le voit avec les trois institutions. L'opinion va le voir.

La présidence britannique a montré, une fois de plus, les limites du système, quelles que soient par ailleurs, ses grandes qualités. Son principal résultat sera, au mieux, la solution d'un problème courant pour toutes les collectivités : un accord sur les perspectives budgétaires. Et l'expérience des nouveaux membres de l'Union faite au cours de leur première année de participation a fait davantage pour les convaincre des inconvénients de la rotation de la Présidence que les raisonnements les plus savants.

Sur la composition de la Commission, il y avait le dogme d'un Commissaire par Etat. Les esprits évoluent. La composition d'un Commissaire par pays membre n'est pas tenable à long terme : elle n'est ni efficace, car trop nombreuse, ni représentative. Les observateurs allemands réaffirment qu'ils n'accepteraient pas que des décisions majeures soient prises à la majorité simple dans les années 2015 par un collège dans lequel les pays de l'ex-Yougoslavie auraient autant de représentants que les six pays fondateurs.

Au Conseil, la pratique des réunions à 25, avec tour de table, se révèle très peu productive. Tous ceux qui siègent en font l'expérience : les dernières réunions du Conseil ne conduisent qu'à l'expression classique des positions nationales, et non à la recherche d'un consensus européen.

Cette réflexion doit être poursuivie et prolongée par tous ceux qui, au Parlement européen, dans les Parlements nationaux, et dans les mouvements d'opinion, peuvent mettre en lumière, les défaillances du système.

Le constat et les demandes de la déclaration de Laeken, restent d'actualité.

Aucune bonne réponse, autre que le projet élaboré par la Convention, ne leur a été apportée.

*

* *

Cette réflexion publique préparera la reprise du processus de ratification, qui devra être conduite avec beaucoup de soin, en fonction du calendrier politique. Ce calendrier est favorable. En effet, nous bénéficierons d'une conjoncture politique favorable, car deux des prochaines Présidences seront exercées par des pays qui ont ratifié largement le Traité Constitutionnel : l'Autriche, et l'Allemagne.

Je me réjouis profondément de ce que dans l'accord gouvernemental qui vient d'être établi par les deux partis de la coalition en Allemagne, la CSU et le SPD, figure une référence positive sur la poursuite de la construction européenne, et un soutien explicite de la ratification du Traité Constitutionnel considérée comme une étape décisive pour la mise en place de l'Union politique.

Nous devons accepter, nous Français, l'idée que ce sont eux qui ont brisé le vase de Soissons qui devront en recoller les morceaux. Notre responsabilité dans le processus est visible.

Je suis persuadé que les futurs dirigeants français mettront l'approbation des réformes des Institutions européennes au cœur de leur programme politique. Cette approbation devra être conduite, bien entendu, avec soins, et en tenant compte des orientations qui ont pu être exprimées à l'occasion du débat sur le Referendum.

De grandes échéances électorales sont attendues en Europe : en Italie au printemps 2006, et en France au printemps 2007.

C'est donc lors du Conseil européen du printemps 2007, tenu sous présidence allemande, après le renouvellement politique en France, que pourra être organisée la conclusion du débat.

Le nouveau vote qui devra alors intervenir clarifiera le rôle joué par la troisième partie du Traité, et s'accompagnerait sans doute d'une déclaration ad hoc.

La procédure devra tenir compte de la nature particulière de cette troisième partie, qu'on a abusivement qualifiée de constitutionnelle. Ce n'est que la récapitulation des traités existants, mais avec quelques améliorations (justice, sécurité). Il faut veiller à ce qu'elles ne tombent pas en route.

Je ne suis pas favorable à une « mini-CIG », car on passe des Ministres aux diplomates, et on brise l'élan. C'est au politique, à la Présidence, aux chefs d'Etat et de gouvernement, de se mouiller.

J'ajoute qu'une fois la Constitution adoptée, il faudra la faire fonctionner. La gouvernance ne résulte pas seulement des textes, mais aussi de la pratique : par exemple, le Président du Conseil, comment le choisir ? comment définir son profil ? De même, le Conseil à 25 devra se structurer : dans toute structure analogue, il y a un bureau, ici, le Conseil a un Président, et c'est tout.

*

* *

En conclusion, il existe à l'heure actuelle trois solutions d'organisation de l'avenir de l'Europe.

La première, c'est de ne rien faire et de laisser les choses en l'état. On n'en parle jamais, mais on la pratique souvent volontiers. Mais c'est condamner

l'Europe à l'effacement dans le monde de demain qui s'organise sous forme de grandes puissances continentales. Une Europe sans institutions performantes sera un continent divisé et affaibli.

La deuxième solution est de se contenter d'une vaste zone de libre échange, c'est-à-dire d'un espace économique sans dimension ni réalité politique. Il y a dans l'UE des personnes qui prônent cette solution.

La mise en place de la zone de libre échange s'apparentera davantage à la pratique du laisser-faire. Si la réforme des Institutions finit par échouer, si les élargissements hors d'Europe se poursuivent de manière désordonnés, sans le soutien des opinions, la zone de libre échange se fera d'elle-même, sans qu'aucune décision formelle n'ait jamais besoin d'être prise.

Cette zone résultera de la lente dissolution des pouvoirs des Institutions actuelles, à l'image de celles du Plan Marshall, qui se sont elles-mêmes désagrégées dans les années 1960.

Nous devons être conscients que c'est la pente naturelle sur laquelle glissera fatalement l'Europe si elle reste démunie d'institutions politiques performantes.

La troisième solution est celle de la construction de l'Europe politique. C'est celle qui est décidée, dans le Traité de Maastricht. C'est celle qui répond au vœu de l'opinion : toutes les enquêtes le montrent. Les peuples européens partagent de plus en plus une même culture politique et une même ambition pour l'Europe. On le vérifie sur les réponses à apporter à la mondialisation, et sur la définition des valeurs partagées en commun. Au delà même des travaux gouvernementaux, une

conscience européenne émerge progressivement. C'est sur elle qu'il conviendra de s'appuyer en premier lieu. Or, il ne peut pas exister d'Europe politique sans institutions appropriées ! Tous les constitutionnalistes le répètent depuis le XVIIIème siècle. C'est pourquoi le Traité Constitutionnel est une pièce essentielle du dispositif et de l'avenir de l'Europe politique

V. Giscard d'Estaing