

Février 2007

Accommoder des attentes contradictoires Perspectives pour la présidence allemande de l'Union européenne en 2007

Andreas Maurer

Les présidences de l'Union européenne n'ont pas le sceptre à la main. Elles assument un dispositif de pouvoir symbolique dans la mécanique du Conseil de l'Union, pour une durée limitée et dans les limites strictes fixées par les traités de la CE et de l'UE. Elles remplissent ainsi des obligations prévues par les traités et qui découlent des travaux en cours dans tous les organes de l'UE et de certaines missions spécifiques de porte-parole et de représentant dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité. Chaque présidence doit faire face à un ample « programme imposé » qui comprend la poursuite des projets législatifs en cours de délibération et la gestion des échéances auxquelles sont liées certains travaux. Il n'en va pas autrement de la présidence allemande du Conseil au premier semestre 2007. Parce que l'Allemagne est par sa taille le plus grand des pays membres, la présidence allemande de l'UE se doit d'être exemplaire eu égard au paradigme de « multilatéralisme éclairé » qu'elle a elle-même défini. Cela n'exclut pas de défendre les intérêts allemands, s'ils tiennent compte de ceux des partenaires européens. La réalisation d'un « agenda allemand du Conseil » est donc possible dans les deux domaines, celui du « programme imposé » et celui du « programme libre » :

1. Dans le « programme imposé », la présidence ne peut faire jouer ses intérêts nationaux qu'en influant sur les débats par l'organisation des ordres du jour ou la présentation de propositions de compromis. A travers l'élaboration d'un programme de travail et d'ordres du jour provisoires pour les différentes formations du Conseil, la présidence a la possibilité de définir l'ordre des priorités dans le choix et le traitement des dossiers. Elle « détermine l'orientation générale des délibérations et veille à ce qu'elles aboutissent dans des délais raisonnables. L'alternance semestrielle de la présidence fait naître une « obligation de bilan » qui génère une pression dont l'effet est de dynamiser l'avancement des dossiers », indique ainsi un rapport du groupe de travail mis en place en 1999 par le secrétariat général du Conseil.
2. Le programme libre d'une présidence offre en revanche l'occasion de mettre en avant des sujets qui ne sont pas ou pas suffisamment couverts dans le cadre de la poursuite du programme de travail courant des organes européens. Il faut toutefois garder à l'esprit que ce « programme libre », souvent lancé à l'intention de sa propre administration, de son Parlement ou de son opinion publique nationale, remplit des fonctions (répondre à des attentes ministérielles ou à des intérêts partisans par

l'organisation de conseils des ministres informels, de conférences ou de séminaires). La présidence du Conseil a néanmoins le devoir de coopérer loyalement avec l'UE et les autres Etats membres. Cela impose au gouvernement de faire montre d'une plus grande retenue que tous les autres membres « ordinaires » du Conseil européen dans la poursuite de ses intérêts propres lorsqu'il s'agit de trouver les compromis nécessaires entre les pays membres.

Programme obligatoire et programme libre doivent s'établir en fonction du calendrier de travail à long terme de l'UE, des processus extérieurs influant sur l'Union européenne et des échéances électorales dans les pays membres. Du côté de la Commission, outre le programme de ses priorités plutôt politiques pour son mandat de cinq ans, il existe un programme annuel de travail et de législation. Ce programme reprend tous les travaux prévus par la Commission. Puisque le Conseil européen demande de plus en plus à la Commission de présenter des livres verts, des livres blancs et de prendre des initiatives législatives, et puisque le Conseil européen lui-même adopte des programmes pluriannuels dans quelques domaines politiques, la Commission intègre également ces demandes dans ses programmes annuels. Les processus politiques induits par l'extérieur de l'Union et les cycles des travaux des organisations internationales doivent également être pris en compte dans les projets pour les seuls six mois que dure une présidence du Conseil. Et enfin, pour certains dossier, les échéances électorales nationales peuvent également jouer un rôle, dans la mesure où les gouvernements, à l'approche de ce genre de périodes de remise en question, perdent un peu de leur capacité d'action, et doivent adapter en conséquence leur comportement lors des négociations et des votes au sein du Conseil de l'UE.

Cinq fonctions principales constituent les domaines d'action essentiels d'une présidence du Conseil. Il faut en tenir compte tant individuellement que dans leurs interactions éventuelles pour promouvoir des synergies à partir de convergences d'intérêts.

Fonction d'initiative (Leadership)

La possibilité de proposer de nouvelles initiatives au débat compte parmi les possibilités les plus directes qu'offre une présidence de manifester un pouvoir de direction politique. La mise en œuvre de cette fonction est toutefois délicate par rapport aux intérêts des autres acteurs impliqués. En terme de contenu, ces initiatives peuvent aussi bien avoir une visée européenne qu'une portée plutôt nationale. Vu le peu de temps que dure une présidence et la relative longueur des procédures d'adoption de décisions politiques et d'actes juridiques contraignants, le bénéfice des initiatives politiques en terme d'image est plutôt limité pour le gouvernement initiateur. La fonction d'initiative est aussi entravée par l'obligation de poursuivre les travaux en cours - programmes de travail de la Commission européenne, programmes pluriannuels dans des domaines spécifiques (programme de La Haye) – ainsi que les travaux dont la présidence convient avec les présidences précédente et suivante. La situation de l'Allemagne à cet égard est favorable, dans la mesure où le premier programme du Conseil prévu pour une période de dix-huit mois démarre justement en janvier 2007, donnant ainsi la possibilité à l'Allemagne de prendre l'initiative vis-à-vis de ses partenaires pour cette période, le Portugal et la Slovaquie. Cette fonction particulière est par ailleurs relativisée par deux autres facteurs : d'abord, la fonction d'initiative se heurte à la fonction de médiateur de la présidence. L'expérience montre que les initiatives d'inspiration trop visiblement nationale nuisent au prestige du pays concerné et entraînent une perte de confiance. Par ailleurs, c'est le secrétariat général du Conseil, et non la présidence, qui dirige une grande partie des travaux de planification et de médiation du Conseil vis-à-vis du Parlement et de la Commission, assumant ainsi, surtout à travers le service juridique, une fonction informelle de veille par rapport aux initiatives de la présidence.

Fonction de coordination (Coordination et point de contact)

Cette fonction concerne d'une part la coordination des travaux au sein même du Conseil et d'autre part la coordination avec la Commission et le Parlement. La présidence doit, entre autres obligations, participer aux séances plénières du Parlement (présenter le programme de travail et le bilan, faire des déclarations au nom du Conseil, répondre aux questions orales) et aux séances des commissions parlementaires, aux réunions de trilogue sur les questions politiques et budgétaires et aux procédures législatives, en particulier pour la préparation et la conduite des réunions du comité de conciliation dans le cadre des procédures en codécision, aux consultations et aux informations du Parlement européen sur les principaux aspects de la PESC (politique extérieure et de sécurité commune), et aux travaux dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, ainsi qu'à la négociation et à la conclusion des accords internationaux. La complexité des procédures décisionnelles de l'UE donne à cette fonction une importance capitale, et accapare, depuis la mise en place de la codécision, une part toujours croissante de la charge de travail d'une présidence du Conseil.

Fonction de médiation (Médiation & arbitrage)

Dans l'idéal, dans les décisions et les négociations de l'UE, la présidence du Conseil assume le rôle de « l'honnête marchand », qui négocie entre les positions des Etats membres. C'est un rôle qu'assument relativement souvent les petits Etats membres en particulier. Contrairement aux grands pays membres, dans bien des domaines d'activité de la Communauté, ils ne poursuivent que dans une très faible mesure leurs propres intérêts. Les présidences du Conseil qui tentent trop ouvertement de profiter de leur position de médiateur entre les Etats pour imposer leurs intérêts propres peuvent susciter des réactions virulentes de leurs partenaires. Cela peut non seulement compliquer durablement le travail au sein du Conseil, mais aussi au bout du compte nuire à l'autorité de la présidence.

Fonction administrative (Gestion et administration)

Il s'agit de la « direction » au sens large des travaux du Conseil. Cela recoupe notamment l'établissement de l'ordre du jour pour les réunions du Conseil, du COREPER (Comité des Représentants Permanents) et des groupes de travail. Il faut en outre assurer la conduite des travaux de chaque réunion dans le respect des règles, donner la parole aux délégations des pays membres et la leur reprendre, et choisir le moment idoine pour constater l'existence d'un consensus et organiser un vote. Cette fonction technique importante fait partie des missions principales de toute présidence. Les représentants du gouvernement allemand vont assumer la présidence dans quantité d'instances de l'UE, au Conseil européen, dans les conseils des ministres, au COREPER et dans près de 250 commissions, comités et groupes de travail. Au total, au cours du premier semestre 2007, ils auront à présider près de 4000 réunions européennes. Leurs tâches comprennent notamment la définition des priorités des travaux, les propositions de débats publics sur des thèmes spécifiques, l'organisation des réunions et la coordination des processus de décision jusqu'à la présentation de propositions de compromis en vue d'un accord en conseil des ministres et en comité de conciliation du Conseil et du Parlement. Les ressources en personnel des Etats membres sont ainsi fortement mises à contribution au cours d'une présidence.

Fonction de représentation (Porte-parole et représentant de l'UE à l'extérieur)

Cette fonction revêt une double dimension interne et externe. En interne, la Présidence représente le Conseil face à la Commission et au Parlement européen. C'est ainsi que chaque présidence présente devant le Parlement européen les objectifs de son mandat, puis son bilan en fin de période. La présidence dirige en outre avec un représentant du Parlement européen les réunions du comité de conciliation pour les procédures de codécision. Au plan externe, la présidence et le haut représentant du Conseil représentent conjointement l'UE vis-à-vis des pays tiers et des organisations internationales. Cette fonction de représentation est particulièrement importante dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune. Selon l'article 18 du traité sur l'Union européenne, la présidence est responsable de la mise en oeuvre des stratégies, actions et positions de la PESC – en particulier vis-à-vis des organisations et conférences internationales. Elle bénéficie pour cela du soutien de la Commission, de la présidence suivante et du secrétariat général du Conseil, qui assume dans ce domaine les fonctions de haut représentant pour la PESC. De ce point de vue, la présidence se présente toujours aux pays tiers et aux organisations internationales sous la forme d'une troïka ou « le cas échéant » d'un quadrige. Pour les relations commerciales extérieures, la présidence ne représente que rarement les Communautés européennes, ce rôle incombant en règle générale à la Commission.

Comment ces fonctions se manifesteront-elles au cours de la présidence allemande ? L'exemple du débat sur l'avenir du traité constitutionnel doit nous permettre de montrer dans quelles conditions les fonctions présentées ci-dessus seront activées, et dans quelle mesure on peut établir leur impact concret.

Gérer les attentes : la fonction essentielle de l'Allemagne

L'UE, les peuples, les parlements et les gouvernements de ses pays membres, ses instances et institutions ainsi que ses partenaires internationaux se tournent vers Berlin avec des attentes particulières. L'Allemagne est un grand pays capable, au moins en théorie, de fournir les ressources nécessaires en matériel et en personnel pour assumer les multiples tâches de gestion, de direction, de coordination et de représentation qu'implique une présidence du Conseil de l'UE. Au plan intérieur, les conditions sont plus favorables pour assumer ce rôle de direction que dans d'autres grands pays européens comme la France ou la Grande-Bretagne, dont les marges de manoeuvre sont restreintes par les prochaines échéances électorales, avec leur lot de changement d'équipes et de crises intérieures. Les pays membres attendent donc de l'Allemagne qu'elle présente d'ici la fin de sa présidence des « propositions solides » pour tirer de sa léthargie la stratégie de Lisbonne, tracer l'avenir du traité constitutionnel et définir l'attitude de l'Europe vis-à-vis des candidats connus et prévisibles à une adhésion à l'Union européenne.

La visibilité et les missions de la présidence du Conseil se sont constamment accrues au fil des décennies. La présidence est confrontée à un multitude de fonctions. Avec le soutien du secrétariat du Conseil, l'Allemagne doit conduire et diriger les activités du Conseil à tous les échelons de travail. Le gouvernement doit programmer, organiser et diriger les réunions ministérielles, celles des commissions et groupes de travail pour les six mois de sa présidence, et représenter l'Union à l'égard des Etats tiers. L'opinion publique jugera toutefois surtout cette présidence sur sa capacité à insuffler de nouvelles impulsions à l'agenda européen et à conduire les négociations entre les gouvernements des pays membres, à jouer les intermédiaires entre eux pour parvenir au final à un consensus dans le plus grand nombre de cas possible.

La présidence du Conseil dispose d'une quantité d'instruments pour guider les négociations et de toute une série de possibilités pour obtenir des informations sur les marges de

manœuvres de chaque gouvernement. Par souci stratégique, les gouvernements n'exposent qu'en partie leur position de négociation ; ce n'est qu'à travers les entretiens bilatéraux avec les gouvernements que la présidence obtient une vision plus précise des marges de manœuvre complémentaires dont disposent le plus souvent les différents acteurs. A partir de cela, la présidence peut élaborer des propositions de compromis, proposer de regrouper certaines négociations par paquets et favoriser le cas échéant l'émergence de compromis en entrecroisant plusieurs dossiers de négociation. La présidence peut en outre diriger stratégiquement les négociations en fixant le nombre, la fréquence, le moment, le format et l'ordre du jour des réunions de travail et le moment des votes. Les présidences peuvent mettre particulièrement en avant certains dossiers et en ignorer tout bonnement d'autres, qui seront alors « confiés aux bons soins » de la présidence suivante.

Rien de plus naturel donc à ce que le rôle de médiateur de la présidence entre en conflit avec son rôle de représentant des intérêts nationaux et d'initiateur de nouvelles impulsions. Une présidence habile devra donc toujours chercher le mi-chemin entre la défense stricte des intérêts nationaux et les compromis européens. Selon la situation politique intérieure nationale, elle disposera pour cela de plus ou moins de marge de manœuvre. Cette situation de départ qui s'applique à tous les Etats européens se complique encore à deux égards pour le gouvernement fédéral allemand : d'abord, l'autonomie des compétences ministérielles fait que chaque ministère élabore ses propres programmes et les défend très tôt vis-à-vis des organes de Bruxelles, ce qui ne va pas toujours sans contradiction ; ensuite, même pendant la présidence, les länder élaborent leurs propres visions des priorités de la politique européenne, et les affiche sans ambages vis-à-vis de l'extérieur, en particulier dans les domaines dans lesquels l'Etat fédéral n'a pas de compétence législative, ou seulement une compétence partagée avec les länder. De leur côté, les gouvernements européens, le Parlement et la Commission jugent une présidence à sa capacité d'organisation et à ses talents de médiateur et d'initiateur de nouvelles impulsions. Dans leur pays qui assure la présidence, celle-ci sera bien évidemment jugée sur sa capacité à profiter de l'occasion unique d'une présidence pour faire passer des priorités nationales. Ces attentes placent le gouvernement allemand face à un dilemme. S'il fait la synthèse des conflits d'intérêts et de compétences entre Fédération et länder pour élaborer des positions « nationales » bâties sur le plus petit dénominateur commun, qu'il les soumet ensuite au nom de la présidence dans le contexte plus large de l'Europe, les desiderata particuliers ne pourront souvent être adaptés qu'au prix d'une nouvelle remise en question du consensus national, alors même que celui-ci aura déjà été bien difficile à dégager au départ. Mais le gouvernement fédéral est fréquemment contraint d'adapter les priorités nationales, lorsqu'il les confronte aux positions des 26 autres pays membres et des autres institutions. S'il veut pouvoir évoluer et conserver l'aura de sa présidence, il lui faut dans une large mesure renoncer à adopter des positions propres très tranchées. La résolution de ce dilemme passe par la mise en place de nouvelles procédures de négociation, auxquelles elle donne leur justification : « l'invention » de la méthode conventionnelle au cours de la dernière présidence allemande, en 1999, en constitue l'illustration parfaite.

Autrement dit: Le rôle de la présidence allemande diffère surtout de celui des présidences des autres Etats dans la mesure où il s'agit moins de faire aboutir des projets que de se mettre d'accord sur des bases solides pour encadrer les négociations et de maîtriser des processus complexes et plutôt à long terme pour résoudre les conflits.

Jeter des ponts : vers le traité constitutionnel

« Ouvrir la voie », « gérer les attentes », voilà une fonction pour laquelle la présidence sera particulièrement sollicitée dans le différend sur l'avenir du traité constitutionnel. La présidence allemande du Conseil intervient dans une phase critique de l'histoire de la construction européenne. Cinquante ans après la création de la Communauté économique

européenne, on peut, à l'heure du bilan, se flatter de sa réussite ; pour autant, il faut prendre en compte les défis de la mondialisation et du changement intervenu dans la situation géostratégique de l'Europe. Il est certain que la Communauté européenne a surmonté la guerre et le totalitarisme sur le continent européen, mais elle doit aujourd'hui à nouveau affirmer son rôle cinquantenaire de moteur et de garant de la paix, de la prospérité et de la protection sociale dans un monde qui a changé. L'Europe a besoin pour son rayonnement par-delà ses frontières d'une stratégie claire d'intégration et de coopération économique et financière, de libre circulation et d'instauration de la sécurité en son sein comme à l'extérieur.

Au cours des dernières années, depuis les négociations du traité de Maastricht, les réserves à l'encontre de la construction européenne se sont fortement développées. Ces critiques et ce scepticisme ne se fondent pas seulement sur les conséquences perçues, supposées ou effectives de la révolution technologique, de la mondialisation et de la concurrence internationale, mais aussi le manque de mise en perspective de la rhétorique anti-européenne des élites nationales. Tant que les gouvernements et les parlements ne reconnaîtront pas ouvertement qu'ils ont eux-mêmes, en créant un marché intérieur européen, décidé de limiter leurs propres marges de manœuvre, tant qu'ils présenteront toutes les directives européennes impopulaires comme l'émanation d'un Léviathan importun et incontrôlable qui aurait fondu sur eux (le Général de Gaulle parlait quant à lui d'un « aréopage technocratique, apatride et irresponsable »), le projet européen continuera de subir une crise plus nuisible qu'utile pour les citoyens, les Etats et les institutions. L'UE a besoin de plus d'efficacité, de rendement, de cohérence, mais elle a aussi besoin d'une plus grande honnêteté intellectuelle de ses acteurs, lorsqu'il s'agit de partir à la découverte de la mondialisation et d'en contrôler les risques de manière crédible.

La présidence doit percevoir la crise de la construction européenne comme une mission et une incitation à ajuster le projet européen à l'intérieur et vers l'extérieur. Le principe qui doit guider notre action pourrait être que les Européens ne peuvent préserver efficacement leurs intérêts dans le monde qu'ensemble et en s'appuyant sur des institutions communes assujetties à l'intérêt général européen, et qui doivent et peuvent décider en conséquence. Le projet européen ne pourra reconquérir la confiance des élites et des citoyens critiques que si les institutions européennes font la preuve de leur capacité d'action face aux défis d'une société européenne hétérogène et d'une mondialisation de la production des marchandises, des services et des risques. Pour la présidence, cela signifie qu'elle doit pour le moins rappeler et souligner la cohérence de tous les instruments disponibles à l'échelon des Etats membres et à l'échelon européen pour faire progresser l'intégration et la coopération en période d'inquiétude. Il faut pour cela se mettre d'accord honnêtement sur les objectifs et les missions, les compétences et les limites de l'Union élargie. Il ne suffit pas d'insister sur le seul principe de subsidiarité, il faut aussi respecter le principe de solidarité, pour faire participer les citoyens à la politique européenne et à ses avancées.

Oser la tentative de sauvetage

A partir de ces réflexions fondamentales, la présidence allemande devrait entreprendre de définir la suite à donner au processus constitutionnel européen. Etant donné l'intense débat auquel donne lieu la ratification du TCE (traité établissant une Constitution pour l'Europe), il ne faut pas perdre davantage de temps à discuter sans projet de l'avenir de l'Europe, sans le moindre accord sur les critères d'évaluation et sans que chacun affiche clairement ses propres objectifs. Si la présidence allemande du Conseil fait de la relance du processus de ratification du TCE sa priorité absolue, les cérémonies du cinquantenaire de la Communauté européenne qui se dérouleront fin mars 2007 peuvent être l'occasion d'adopter une déclaration solennelle et une « stratégie pour la mondialisation ».

Le dénominateur commun aux rejets français et néerlandais du TCE peut se résumer à trois

facteurs : la crainte des citoyens pour leur propre avenir (par rapport à l'évolution de la protection sociale et de l'identité – nationale – de la société), les craintes suscitées par les élargissements de l'UE et le souhait de maintenir l'autonomie des Etats. Celle-ci est considérée comme le dernier rempart face à la mondialisation, que la libéralisation du marché intérieur européen a plutôt fait progresser, au lieu de la rendre compatible avec les attentes sociales et de ménager la souveraineté et l'autonomie des Etats.

En conséquence, pour contrer les réserves des Français et des Néerlandais, on pourrait compléter le traité pour lui adjoindre des réponses à ces craintes. Déjà, au cours des délibérations en commission sur le rapport Duff/Voggenhuber du Parlement européen, les deux députés européens sociaux-démocrates Carlos Carnero González (Espagne) et Richard Corbett (Grande-Bretagne) ont fait valoir qu'on ne pourrait vraisemblablement maintenir le texte actuel du TCE que « si l'on y ajoute des mesures importantes, [...] dont feront très certainement partie des déclarations sur l'interprétation du traité constitutionnel et peut-être des protocoles annexés au traité ». Lors de la réunion du Conseil européen de décembre 2005, la chancelière Angela Merkel avait elle aussi proposé de sauver le traité constitutionnel par une déclaration sur « la dimension sociale de l'Europe ».

La présidence allemande pourrait donc proposer d'engager un réexamen partiel du TCE, limité dans le temps et la teneur, avec pour objectif de mieux expliciter la dimension sociale et économique ainsi que les valeurs, les objectifs et les caractéristiques qui donnent son identité à l'Union européenne. A l'issue d'un tel réexamen, on pourrait dans l'idéal – dans un premier temps - élaborer une déclaration ou une charte sur la dimension sociale de l'Union européenne, éventuellement en lien avec l'adoption d'une stratégie européenne pour la mondialisation qui transformerait les normes sociales et économiques européennes de base en directives applicables à la politique étrangère pour les relations entre l'UE et les pays tiers.

Le « non » néerlandais au TCE a surtout exprimé les craintes d'une perte de l'identité nationale et d'un « nivellement » européen. Des craintes similaires pourraient influencer également sur les votes en République tchèque, en Pologne, en Grande-Bretagne et en Irlande. Une déclaration sur la dimension sociale de l'Europe ne suffirait pas à elle seule à venir à bout de ces réticences. Mais à l'instar de la démarche adoptée en matière de politique sociale, les citoyens européens et leurs représentants pourraient se mettre en quête des éléments concrets des « identités nationales » et des « vellétés d'autonomie » énoncés, mais non développés, dans l'actuel article 6 du traité sur l'UE pour – dans une deuxième étape d'élaboration d'un complément au TCE – en faire une proclamation politique. De ce point de vue, l'article I-5 du TCE constitue un premier point d'ancrage du débat. Mais il stipule que seule l'UE, dans sa relation avec les Etats membres, respecte leur « égalité [...] devant la Constitution ainsi que leur identité nationale [...] inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y-compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale [...] ». Dans le cadre d'un complément et d'une clarification de ces éléments du traité, il faudrait toutefois éviter de définir ces éléments d'identité nationale comme autant de limites à la construction européenne et à la volonté d'intégration des Etats vis-à-vis de l'Union, et qui seraient destinées à préserver l'acquis. En effet, une telle interprétation « égocentrique » de l'article I-5 du TCE ne pourrait que favoriser la constitution d'antagonismes entre les Etats nations et l'UE. Dans le pire des cas, cela pourrait conduire à un recul de la coopération économique et politique. Le conflit occasionné par la mise en cause factuelle des règles européennes de concurrence par des groupes énergétiques et des gouvernements en France et en Espagne a montré combien ces tendances protectionnistes sont déjà très fortes. Il serait donc important de reconnaître les identités nationales des pays membres comme éléments constitutifs du projet européen, sans les opposer à la construction européenne. L'objectif serait « d'extérioriser » ces valeurs et de définir l'UE comme la « force de protection » civile de ces valeurs et de ces revendications dans la concurrence mondiale. Placée sous cet angle, la mise en avant de

l'identité nationale pourrait avoir un effet dynamisant au sein de l'UE, un effet de protection à l'égard de l'extérieur, et donc être elle-même facteur d'identification pour les citoyens européens. Au fond, cela permettrait de rendre tangible ce qu'il faut entendre à travers la devise de « l'unité dans la diversité » : la compréhension mutuelle pour les sensibilités nationales qui doivent elles-mêmes s'affirmer face aux normes fondamentales et civiques de l'Union européenne.

L'une des conditions essentielles de la réussite de ce projet, c'est toutefois que le gouvernement fédéral agisse, avec d'autres Etats qui ont déjà ratifié le CTE, auprès des gouvernements français et néerlandais, pour que ceux-ci osent une nouvelle tentative de ratification. En France, cette procédure est une obligation constitutionnelle. Le résultat du référendum ne peut pas être contré par un acte du parlement, sauf si le nouveau texte soumis au vote diffère en qualité du texte du TCE soumis au référendum. Aux Pays-Bas, en revanche, le parlement pourrait décider de ratifier le CTE dans des conditions différentes – dans le contexte du référendum consultatif, du débat européen en cours et de la volonté des chefs d'Etat et de gouvernement de tirer les leçons de l'expérience, une volonté prouvée par les ajouts au CTE que nous avons évoqués ci-dessus. Avant cela, il faudrait toutefois surmonter d'importants obstacles, car des acteurs de premier rang aux Pays-Bas ont dès janvier 2006 déclaré mort le traité constitutionnel, et ont exprimé leur opposition aux « solutions à la va-vite » ou au « tri des meilleurs morceaux » pour sauver le projet. Il serait donc « hors de question de soumettre à nouveau ce traité à une ratification » a déclaré le ministre des Affaires étrangères Bernard Bot. Le gouvernement néerlandais « ne présentera pas une deuxième fois le traité constitutionnel européen à l'adoption par la population ou le parlement, même si le texte était légèrement modifié. » Quant à savoir si ce refus de principe vaut aussi pour le nouveau gouvernement néerlandais, la question reste posée.

Sauver la substance du traité constitutionnel

Avec les Pays-Bas et la France qui n'envisagent pas actuellement une nouvelle ratification, il faudrait donc évoquer franchement les chances de sauver le TCE. Certes, les acteurs français ne prendront aucun engagement avant la fin du printemps 2007. Mais il faudrait tout de même essayer d'éveiller chez eux une attitude fondamentale plus prudente, qui puisse être perçue par les autres comme l'affichage d'une ouverture de principe sur la question du TCE – et en particulier agir pour que dans les deux pays, on intensifie l'examen de conscience critique quand au rôle de chacun au sein de l'UE et aux coûts de l'affaiblissement de l'UE engendré par l'attitude de chacun des deux pays.

Le ministre français de l'Intérieur, président du parti au pouvoir, l'UMP, et candidat à la présidence de la République, Nicolas Sarkozy, a d'abord demandé lors de la présentation de ses vœux le 12 janvier 2006, puis à l'occasion de son passage à Bruxelles en septembre 2006, de négocier un texte de traité raccourci basé sur la première partie du TCE, ce texte étant exclusivement destiné à régler les problèmes d'organisation des institutions et des procédures de l'Europe à 27. Ce TCE amputé régirait l'organisation de la présidence du Conseil des ministres et du Conseil européen, les domaines relevant des décisions prises à la majorité qualifiée et ceux soumis à la procédure de codécision du Parlement européen et du Conseil, l'élection du président de la Commission par le Parlement européen, la mise en place d'une procédure de contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux, la simplification des procédures de la coopération renforcée et la création d'un poste de ministre européen des Affaires étrangères. Nicolas Sarkozy ne ferait ratifier ce « mini-traité » que par la procédure parlementaire. Il ne dit rien sur la manière de mettre en oeuvre la charte des droits fondamentaux – reprise dans la deuxième partie du TCE – ou la personnalité juridique de l'UE, sur la création d'un service européen pour l'action extérieure, la refonte en profondeur du système européen des fonds propres et le règlement budgétaire, ni sur les réformes des troisième et quatrième parties du traité. La proposition de Nicolas

Sarkozy n'offrirait une issue que si le candidat autoproclamé remportait l'élection de mai 2007 et s'appuyait alors sur sa légitimité tirée des urnes pour faire passer au parlement un traité réformé et raccourci. Parmi les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE, seul le premier ministre italien Romano Prodi a jusqu'ici soutenue cette proposition. Le gouvernement allemand plaidera-t-il lui-aussi pour cette option en déclarant, comme au cours des derniers mois, vouloir sauver la « teneur politique du traité constitutionnel » ? Ce n'est pas sûr, même si cela montre la tentative de Berlin de se consacrer à la proposition de Nicolas Sarkozy si un nombre suffisant d'Etats est prêt à détricoter le traité constitutionnel et si, outre le gouvernement français, d'autres gouvernement affirment une volonté de compromis pour définir la « substance » du TCE.

Les propositions de ce type se basent certes sur le texte du TCE, mais s'affranchissent de son caractère de compromis global, et remettent ainsi en question le résultat obtenu par la Convention et la conférence intergouvernementale. Il est vraisemblable dès lors qu'il ne faudrait pas seulement rediscuter des seuls points critiqués par les adversaires du TCE en France et aux Pays-Bas. Il faut également s'attendre à ce que d'autres domaines soient remis en cause. Certains des acteurs pourraient saisir l'occasion de ces négociations pour remettre à l'ordre du jour d'autres éléments du TCE qui ne leur conviennent pas.

Si le compromis constitutionnel était dépouillé de sa substance au cours de cette tentative pour le raccourcir, cela risquerait de retarder les choses bien au-delà de 2009 ; de manière informelle, des représentants du ministère français des Affaires étrangères évoquent 2014 comme la date d'objectif éventuelle. La proposition de Nicolas Sarkozy ne s'attarde d'ailleurs pas franchement sur les causes du refus exprimé dans les référendums français et hollandais. La longueur et la structure du traité peut certes avoir généré en France une incompréhension, et donc un rejet. Mais selon toutes les analyses, ce n'est là qu'un motif de rejet parmi beaucoup d'autres qui ne seraient pas traités si l'on se contentait de raccourcir le texte.

Si en 2007 on continue à vouloir choisir les bons morceaux du TCE et si certaines réformes particulières doivent avancer sur la base des traités existants, il faudrait que leur mise en œuvre s'accompagne d'une démarche commune des « défenseurs du TCE » pour relancer le processus de ratification. Il convient toutefois dans cette perspective de procéder à une évaluation pragmatique des divers scénarios probables : engager une stratégie de confrontation avec les pays du « non » et ceux qui n'ont pas encore ratifié pourrait aboutir à ce que les « défenseurs du TCE » se retrouvent dans une situation où vingt pays au mieux auraient approuvé le texte, deux l'auraient toujours rejeté, et trois pays seraient toujours en attente. La marge de manœuvre politique des défenseurs du traité serait restreinte dans cette configuration : il n'est pas dans l'intérêt de l'Allemagne de pousser la France à quitter l'UE et l'UEM et de se retrouver alors à appliquer le TCE avec le cercle restreint de ses défenseurs. On ne peut pas non plus s'attendre à ce que les cinq pays qui n'auront pas ratifié acceptent de se ranger à la raison politique des autres et de revenir sur leur position. Une telle démarche n'a donc de sens que si la situation évolue de telle sorte que les pays n'ayant pas ratifié le traité redécouvrent l'intérêt qu'ils y ont, ou si les défenseurs du TCE aboutissent à la conviction que, au pire, il est préférable d'avancer avec un nombre réduit de pays membres plutôt que de renoncer au traité constitutionnel.

Ces options doivent être évaluées sur la base du mandat de réforme des traités européens formulé dans le traité de Nice, pour ensuite en déduire des stratégies d'action. Si cela ne se fait pas, la fixation sur le traité constitutionnel empêchera d'envisager et d'examiner des solutions alternatives. Si l'on maintient comme la seule option envisageable la mise en œuvre du traité constitutionnel sans modification, on pourra peut-être différer quelques temps la détérioration de la situation. Mais si cette stratégie échoue – et c'est probable vu la configuration actuelle des positions sur le TCE – la discussion qu'il faudra alors lancer sur les solutions alternatives pourrait durer des années. L'UE resterait ainsi prisonnière de sa

stagnation et perdrait de précieuses années par rapport aux autres acteurs de la scène internationale.

Ce dilemme montre bien à quel point il est urgent de parvenir entre les gouvernements à une clarification des motivations propres à chacun et des motivations communes. Sans cette prise de conscience, la troisième année après le « non » risque de se perdre dans les mêmes débats flous et dispersés que la première année de cette pause de réflexion. La mission de la présidence consiste donc avant tout à faire en sorte que les partenaires des négociations exposent plus clairement leurs critères d'appréciation des différentes options. C'est seulement sur cette base qu'il sera possible, pour la poursuite des travaux, de proposer un cadre définissant un calendrier et un contenu et qui soit acceptable par tous.

Andreas Maurer est chercheur à la Fondation Science et Politique, l'Institut Allemand de la Politique Internationale et la Sécurité à Berlin. Il dirige le groupe de recherche Intégration Européenne.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la Fondation Friedrich-Ebert.

Responsable de la publication : Winfried Veit, directeur du bureau parisien de la FES