

L'Europe à plusieurs vitesses

Le président français Jacques Chirac a évoqué, avant et après l'interruption de la CIG, la possibilité de constituer des « groupes pionniers ». Le chancelier allemand Gerhard Schröder a entre-temps fixé la fin de l'année pour l'adoption du projet de traité constitutionnel, à défaut le développement d'une Europe à deux vitesses serait inévitable. L'organisation d'un mini-sommet réunissant les dirigeants français, allemands et britanniques en vue de la définition d'une position commune pour le Conseil européen printemps (mars 2004) laisse perplexe en raison de l'apparence de « directoire » des trois grands que semble préfigurer une « avant-garde de pays » dont les motivations affichées veulent témoigner de la volonté de se confronter à la réalité d'une Europe élargie sans évoquer le traité constitutionnel. Le Commissaire Bolkestein plaide pour le développement d'une « coopération renforcée » pour l'impôt des sociétés. Coopération renforcée, Europe à géométrie variable, groupes pionniers, avant-garde. Quelles réalités se cachent derrière ces notions qui ont toutes pour point commun d'évoquer une Europe à plusieurs vitesses ?

Tous les États membres actuels de l'Union ne participent pas dès à présent à l'ensemble des politiques de l'Union.

L'Union économique et monétaire et les opt-out en matière de libre circulation des personnes en sont des exemples concrets. Cependant, en dehors de l'intégration dans les traités européens des accords dits de Schengen, le mécanisme de la coopération renforcée, introduit par le traité d'Amsterdam et revu par le traité de Nice, n'a jamais été activé. Au lendemain du traité d'Amsterdam, de nombreuses études reconnaissent le caractère dissuasif des coopérations renforcées. La menace de leur utilisation était un argument utilisé comme outil de négociation en vue du ralliement des États les plus récalcitrants.

Dans un entretien avec le journal *Le Monde* du 21 février, le Commissaire Bolkestein envisage une coopération renforcée en matière des droits des sociétés (pour la seule assiette commune consolidée, soit la base imposable, et non pas les taux). La voie étant bloquée par l'opposition du Royaume-Uni et de l'Irlande, il faut faire une "coopération renforcée" pour harmoniser l'assiette de l'impôt des sociétés chez quelques-uns. Face à l'opposition de plusieurs États membres, il ne sera pas possible d'atteindre l'unanimité à 15. En cas d'accueil favorable du Conseil européen, le Commissaire proposera une coopération renforcée le plus rapidement possible, avant la fin du mandat de la Commission, en octobre.

Les coopérations renforcées dans le traité de Nice

Le traité de Nice avait modifié les dispositions sur les coopérations renforcées qui ont été également étendues à la politique étrangère et de sécurité commune (pas à la défense). Dans les trois piliers (traité CE, politique étrangère et de sécurité commune et coopération policière et judiciaire en matière pénale), le nombre minimal d'États membres pour déclencher une coopération renforcée est fixé à huit. Ceux-ci adressent une demande à la Commission qui peut soumettre une proposition dans ce sens. Une coopération renforcée ne peut cependant démarrer qu'en « dernier ressort », c'est-à-dire après l'épuisement des autres possibilités offertes par les traités. Elles sont ouvertes à tous les États membres à partir de leur déclenchement et le demeurent « à tout moment » par la suite.

La possibilité du « veto » a été supprimée. Toutefois, chaque État membre aura la possibilité de saisir le Conseil européen. Dans le traité instituant la Communauté européenne (premier pilier) de même que pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale (troisième pilier), cette faculté d'évocation ne change pas le fait que la décision d'autoriser une coopération renforcée est prise par le Conseil à la majorité qualifiée. En matière de politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier), une coopération renforcée

peut porter sur la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune mais pas sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. S'il est fait recours à la possibilité d'évocation devant le Conseil européen, la décision finale lui appartient et il statue à l'unanimité. Dans tous les cas, seuls les membres du Conseil qui représentent des États participant à la coopération renforcée prennent part à l'adoption des décisions. Tout Etat souhaitant participer à une coopération renforcée instaurée peut adresser une demande au Conseil et à la Commission. La décision finale relève de procédures distinctes selon les piliers. Les actes et décisions adoptés ne font pas partie de l'acquis de l'Union et ne lient que les États membres qui participent à la coopération renforcée et ne sont directement applicables que dans ces États. Les dépenses résultant de ces coopérations sont à la charge des États membres.

Le Parlement européen est consulté dans le cas où les dépenses de la mise en œuvre d'une coopération renforcée, autres que les coûts administratifs occasionnés par les institutions, devaient être à la charge du budget de l'UE. Dans le domaine du traité CE, une coopération renforcée ne peut être engagée dans les domaines qui relèvent de la codécision que si le Parlement européen rend un avis conforme. Le Parlement sera consulté dans les domaines du troisième pilier tandis qu'il sera informé dans le cadre du deuxième pilier.

Il revient au Conseil et à la Commission, « appelés à coopérer à cet effet », d'assurer la cohérence des actions entreprises dans ce cadre, ainsi que la cohérence de ces actions avec les politiques de l'Union et de la Communauté.

L'Europe à géométrie variable

Les traités européens reflètent une réalité particulièrement complexe pour ce qui concerne l'espace de liberté de sécurité et de justice. La situation est difficile dans la mesure où cet espace est bâti sur des dispositions du traité CE (Titre IV TCE Visas, asile et autres dispositions liées à la libre circulation des personnes) et d'autres du traité sur l'Union européenne (Titre VI TUE Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale). L'intégration du dispositif Schengen s'est effectuée également au sein de ces deux piliers.

Les mesures relatives à l'asile ne passeront en codécision qu'après l'adoption de la législation de base (article 63 point 1). Il en va de même pour les mesures concernant les réfugiés et les personnes déplacées (article 63 point 2 a). Ces mesures consistent en la définition de normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peu-

vent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale. Selon les termes d'une déclaration, le Conseil statuera en codécision à partir du 1^{er} mai 2004 pour les questions de libre circulation des ressortissants des pays tiers (article 62 point 3 du TCE) ainsi que pour l'immigration clandestine (article 63 point 3b).

Les mesures relatives au contrôle des personnes aux frontières extérieures (article 62 point 2 a) ne passeront à la majorité qualifiée qu'après la conclusion d'un accord sur le champ d'application de ces mesures. Enfin, le Conseil s'efforcera de rendre la procédure de codécision applicable au 1^{er} mai 2004 ou dès que possible aux autres domaines couverts par cette partie du traité. En outre, deux protocoles traduisent la complexité de la situation en ce qui concerne l'Irlande. En raison de la « zone de voyage commune » qu'il partage avec le Royaume-Uni, ce pays est lié par le refus britannique de la suppression des contrôles des personnes à ses frontières. Selon un protocole, le titre IV du traité CE ne s'appliquent pas à ces pays qui ont la possibilité de se joindre au cas par cas aux décisions « opt in ». Quant au Danemark, qui a pourtant adhéré à la Convention de Schengen en décembre 1996, il bénéficie par l'intermédiaire d'un protocole d'un « opt-out » des questions communautarisées et peut renoncer à tout ou partie du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre juridique des traités.

De Laeken au projet de traité constitutionnel

La déclaration de Laeken n'avait pas repris le thème de la coopération renforcée ni celui de l'avant-garde. Elle envisageait le renforcement de la coordination des politiques économiques. Cependant, la méfiance suscitée par le Traité de Nice en Irlande et son rejet subséquent lors du premier référendum organisé en juin 2001, plaçait pour l'extension de la coopération renforcée à la défense. Le projet d'architecture institutionnelle du 29 octobre mentionnait la coopération renforcée parmi les instruments de l'Union. Les travaux des différents groupes de travail avaient laissé penser que ce mécanisme pourrait s'appliquer en matière de coopération judiciaire et pénale ainsi que dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune comme le prévoit déjà le traité de Nice (1). Son extension à la défense est une nouveauté bien que les procédures envisagées fassent davantage penser à l'inscription dans le traité constitutionnel d'un nouveau pan intergouvernemental (2).

Les coopérations renforcées dans le traité constitutionnel

Le traité constitutionnel modifie et simplifie le mécanisme de la coopération renforcée ne fût-ce qu'en raison de la suppression de la structure en pilier. La défense demeure une exception. Inscrit au titre V portant sur l'exercice des compétences de l'Union, ce mécanisme doit au moins concerner un tiers des États membres (huit dans le traité de Nice) et par conséquent un nombre en augmentation au fur et à mesure des prochains élargissements. Ne pouvant porter sur les compétences exclusives de l'Union, la demande qui doit préciser le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée, est adressée à la Commission. Celle-ci peut alors soumettre des propositions en ce sens. Dans le cas contraire, elle doit justifier sa décision. L'autorisation finale prend la forme d'une décision du Conseil sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement. Tout État souhaitant participer à une coopération en cours notifie sa demande au Conseil et à la Commission.

Des dispositions spécifiques sont cependant prévues en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Dans ce cas, la demande est adressée au Conseil et est transmise au ministre des Affaires étrangères, qui donne son avis sur la cohérence de la coopération renforcée avec la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'à la Commission qui donne son avis sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les autres politiques de l'Union. Le parlement est informé et l'autorisation finale est accordée par une décision de Conseil des ministres sans proposition de la Commission.

La flexibilité proposée comprend trois formes. La première est celle qui permet au Conseil de confier à un groupe d'États membres la mise en œuvre d'une mission de gestion de crise. La décision de lancement d'une mission serait décidée par le Conseil à statuant à l'unanimité. Cette décision comprendrait la liste des États prêts à sa mise en œuvre. Les règles de l'abstention constructive sont applicables. Une fois l'opération en cours, seuls les États membres participant à l'opération prendraient la décision au jour le jour pour la mise en œuvre de l'opération. Néanmoins, tous les États membres à nouveau participeraient à la prise d'une décision qui aurait des conséquences politiques importantes, ou qui modifierait fondamentalement le concept de l'opération. Une deuxième forme, une "coopération structurée" est prévue entre les États membres qui remplissent des critères de capacité militaires plus élevés et souhaitent prendre des engagements militaires plus contraignants

La troisième forme de flexibilité est désignée comme une coopération "plus étroite" permettant aux États membres qui le souhaitent de souscrire entre eux un engagement de défense mutuelle. Il s'agit

d'une manière de permettre aux États membres de l'Union et de l'Union de l'Europe occidentale de reprendre dans le cadre de l'Union l'engagement auquel ils ont déjà souscrit à l'article V du traité de Bruxelles. La coopération structurée et la clause de défense collective ont été réexaminées par la suite au sein de la CIG

Enfin, un mécanisme de passage de l'unanimité à la majorité qualifiée a été inséré. Selon l'article III-328, le Conseil, qui représente dans ce cas les États participant à une coopération renforcée, statuant à l'unanimité peut de sa propre initiative décider de statuer à la majorité qualifiée. Cet article permet également aux États participants à la coopération renforcée de décider à l'unanimité d'appliquer la procédure législative ordinaire dans les cas où s'applique la procédure législative spéciale. Cette clause « passerelle » fut supprimée par la CIG.

Quelles coopérations renforcées ?

Les négociations sur la CIG reprendront-elles ? Quel sera l'avenir du traité constitutionnel ? Faut-il envisager le développement d'une Europe à deux vitesses ? Début d'année 2004, les grandes prises de positions sur le chantier inachevé du traité constitutionnel, le premier de l'Europe élargie, se font rares. Encore sous le choc, les dirigeants européens parviendront-ils à renouer dans un esprit européen le dialogue constitutionnel ? La lettre des Six (contributeurs nets au budget de l'Union) est sans doute la pièce la moins européenne à verser à un dossier européen en quête d'un nouveau souffle.

L'architecture générale de l'Union, selon Dominique de Villepin

Tirant à chaud les leçons de Bruxelles, le ministre des Affaires étrangères français, Dominique de Villepin avait ancré quelques jours après l'échec de la CIG sa conception d'une « architecture générale de l'Union » au traité constitutionnel. Ne pouvant vraisemblablement plus conserver la simplicité des premiers de la construction européenne, la future architecture générale de l'Union consistera un « *cadre* » qui devrait « *s'organiser autour d'un socle commun, complété chaque fois que nécessaire, par des coopérations plus flexibles* ».

Il y aurait d'abord le « *socle commun* », à savoir « *l'espace européen de prospérité et de solidarité* », reposant sur le marché unique et les politiques communes d'accompagnement qui le complètent (aides régionales, grandes infrastructures, transport). Dans ces domaines,

L'Europe devrait être en mesure d'adopter plus facilement les règles de la libre circulation. Le renforcement de la compétitivité et des économies sont aussi des éléments nécessaires à travers des actions de recherche, d'innovation ou de formation.

Inscrites dans la perspective du traité constitutionnel, ces coopérations vont de la coopération renforcée dans le cadre des traités ou en dehors de ceux-ci aux coopérations spécifiques, à savoir des interventions à conduire de manière ponctuelle dans de grands dossiers internationaux (référence à l'initiative de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni en Iran qui a amené ce pays à coopérer sur les armes de destructions massives).

Identifiées dans les domaines de la « *gestion de la politique économique au sein du groupe euro, à l'action internationale ou encore à la sécurité intérieure* », les coopérations renforcées ne se substitueraient pas au régime général de l'Europe. Mais tout en respectant la solidarité communautaire et en assurant l'information de tous ceux qui n'y participent pas afin de préserver la cohésion des institutions européennes, des dispositions particulières devraient être inventées au sein de ces groupes pionniers dont le principe fut évoqué par le président Jacques Chirac dans son discours au Bundestag en 2000 (voir encadré). Cette nouvelle architecture permettrait également de mieux définir le type d'association qu'elle entend conduire avec ses partenaires à l'Est (Russie, Ukraine) comme au Sud (les pays de la Méditerranée). La question étant politiquement très sensible, on soulignera que la Turquie ne figure pas dans ce schéma, l'Allemagne et la France s'étant déclaré soutenir la candidature de ce pays à l'Union conformément aux ouvertures faites depuis 1963 (3). C'est la « *Constitution* » qui « *donnera à l'Europe les moyens de prendre sa place dans le monde de demain* ». Des objectifs ambitieux doivent être assignés à cette nouvelle Europe, partagés par tous ou poursuivis seulement par quelques-uns comme, par exemple, des « *intégrations complémentaires* » conduites par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni en Iran en matière de non-prolifération. Le partenariat entre les industries de défense ou le lancement en Afrique ou ailleurs d'initiatives politiques ou d'opérations de solidarité sont aussi mentionnées.

Le groupe pionnier selon Jacques Chirac (juin 2000)

Selon le discours de Jacques Chirac prononcé devant le Bundestag le 27 juin 2000, le groupe pionnier réunirait les pays qui participent à un ensemble de coopérations renforcées. Le président les avait identifiées : une meilleure coordination des politiques économiques, un renforcement de la politique de défense et de sécurité et une plus grande efficacité dans la lutte contre la criminalité. Selon le président français, ce groupe « *ouvrirait la voie en s'appuyant sur la nouvelle procédure de coopération renforcée définie pendant la CIG (de Nice) et en nouant, si nécessaire, des coopérations hors traité, mais sans jamais remettre en cause la cohérence et l'acquis de l'Union* ». Répondant au Ministre des affaires étrangères allemand, Joschka Fischer, qui avait évoqué - en cas d'échec du processus d'adoption d'un traité constitutionnel - la possibilité pour une « *avant-garde* » de pays d'adopter une Constitution et des institutions propres, cela n'impliquait pas la création de nouvelles institutions mais bien un « *mécanisme de coordination souple, à savoir un secrétariat chargé de veiller à la cohérence des positions et politiques des membres de ce groupe* » qui devrait rester ouvert à tous.

Incertitudes constitutionnelles

Le début de l'année 2004 a vu une rencontre informelle des ministres des Affaires étrangères en marge du Conseil Affaires générales du 26 janvier. Les représentants de la Commission et les deux représentants du Parlement européen y ont participé. La présidence irlandaise s'en tient pour l'instant à la stratégie définie, fin de l'année, à savoir la consultation des différents participants et la rédaction d'un rapport au Conseil européen de printemps sur les chances de reprises des négociations en vue d'une issue positive. La présidence est moins pessimiste, elle n'exclut plus qu'un accord soit possible d'ici la fin de sa présidence. Elle ne prendra de toute façon pas le risque de convoquer la CIG si elle estime que les positions n'ont pas suffisamment évolué.

D'un côté, de nombreuses voix expriment leur soutien au traité de Nice qui pourra faire fonctionner l'Union à l'avenir. D'autres au contraire, rappellent le caractère transitoire de ce traité et insistent sur la nécessité de bien comprendre la portée du changement introduit par le traité constitutionnel. Les uns pensent aux poids que leur confère le traité de Nice (pondération des voix, composition de la Commission), les autres voient les avancées du traité constitutionnel tel qu'adopté par la Convention, (double majorité, Commission réduite mais aussi les clauses passerelles permettant le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée et celui de la procédure législative spéciale à la

procédure législative ordinaire). Les uns et les autres doivent pourtant s'engager sur la voie de la recherche de solutions acceptables par tous sous peine de voir le traité constitutionnel archivé au même titre que ses prédécesseurs (Traité Spinelli, rapport Herman). Le Parlement européen (mais aussi la Commission) doit-il, ainsi que le suggèrent plusieurs députés européens, adopter le traité lors de la dernière session plénière avant les élections européennes du mois de juin 2004 ?

Débat au sein de la Commission des affaires constitutionnelles du PE

Telle fut également la tonalité des débats de la Commission des affaires constitutionnelles, élargie aux Parlements nationaux des 15 et 16 février. En la présence du Commissaire Barnier, le premier jour, et de celle de Jean-Luc Dehaene et de Giuliano Amato, le deuxième, les évaluations des propositions de la présidence italienne ont convergé : entre les propositions déposées à Naples (qui contenaient certaines avancées telles la proposition d'inscrire le vote à la majorité qualifiée en matière de Politique étrangère et de sécurité commune ou les premières propositions pour les clauses de révision) et celles déposées en préalable au Conseil européen de Bruxelles (présentant un recul du vote à la majorité qualifiée dans le cas du parquet européen et de la fiscalité, frein d'urgence pour sécurité sociale et coopération pénale, suppression des clauses passerelles dans la mesure où un seul Parlement national pourrait s'opposer à l'adoption d'une décision, ce qui revient à interdire toute décision même à l'unanimité), le nombre de retraits par rapport au traité constitutionnel sont plus importants que les avancées. Il faut donc préserver le contenu du traité constitutionnel tel qu'issu des travaux de la Convention. Telle est aussi la teneur d'une résolution du Parlement européen adoptée en janvier qui demande à la présidence irlandaise la conclusion de la CIG sur la base du (seul) traité constitutionnel avant le 1^{er} mai 2004, date de l'élargissement de l'Union aux dix nouveaux États membres (4).

Sur le plan institutionnel, l'heure est à la recherche de solution. Deux questions se posent : le calcul du vote à la majorité qualifiée et la composition de la Commission (voyez l'annexe I pour la composition de la Commission à partir du 1^{er} mai 2004 ainsi que pour la pondération des voix en vigueur du 1^{er} mai au 1^{er} Novembre 2004). Le point principal demeure le vote à la majorité qualifiée. En substance se pose la question de savoir comment trouver une solution satisfaisant les revendications de l'Espagne et de la Pologne. Pour des

questions particulièrement sensibles, telles les ressources propres, doit-on, ainsi que l'a suggéré Giuliano Amato, envisager l'adaptation de la double majorité en maintenant 50 % pour la majorité des États et en fixant à 65 % le seuil de la population ? Une solution qui aurait pour conséquence d'augmenter le nombre de questions soumises à cette majorité super-qualifiée, ainsi que l'a fait remarquer Andrew Duff (ELDR, RU). Giuliano Amato voit dans cette possibilité non pas une majorité super-qualifiée mais bien une possibilité pour « certains pays » de constituer une minorité de blocage, les grands pays pouvant se passer d'un tel artifice dans la mesure où ils peuvent constituer entre eux une minorité de blocage. Selon Andrew Duff, l'augmentation du nombre d'Etats (de 50% à 60%) et l'abaissement du seuil de la population à 55% permettraient d'éviter aux trois grands pays de constituer une minorité de blocage.

Le Commissaire Barnier a déclaré ne pas faire de la double majorité « une question de religion ». Le système élaboré par la Convention pourrait être reporté en 2009 ou 2014. Une réflexion dans le même sens fut développée par Jean-Luc Dehaene selon qui il est plus important de savoir qu'une décision peut être prise à la majorité qualifiée, plutôt que d'établir la méthode de calcul de cette majorité, même si le système élaboré par la Convention a le mérite d'être limpide et compréhensible par tout le monde. Il a également insisté sur l'importance des clauses passerelles.

Concernant la Commission, le traité de Nice sera en vigueur jusqu'en 2009. La Commission comprendra un Commissaire par Etat membre. La solution la plus simple serait selon la proposition d'Andrew Duff de supprimer dans le traité constitutionnel aussi bien le nombre de Commissaires que le principe de la rotation égale entre les Etats membres et d'indiquer que la responsabilité de réorganiser la Commission reviendra au Conseil européen.

Naissance d'un directoire ?

La concertation entre plusieurs ministres sectoriels n'est pas neuve. Par exemple, plusieurs réunions ont eu lieu entre les ministres des cinq grands pays en matière de lutte contre le terrorisme ou d'immigration illégale (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie). Ces rencontres permettent de faciliter les travaux ultérieurs du Conseil. Dans une Union à 25, ces pratiques paraissent inévitables sous peine de voir d'interminables tours de table lors des sessions du Conseil.

Désapprouvant l'initiative des trois grands, six pays au premier rang desquels l'Italie et l'Espagne ont manifesté leur mécontentement et insisté sur la nécessité de respecter les termes du pacte de stabilité et de croissance, en suspens depuis le mois de novembre 2003.

Organisée le 18 février, la rencontre au sommet des chefs d'État et de gouvernement de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni est le prolongement dans les domaines économiques et sociaux des rencontres organisées depuis le mois de septembre 2003 dans le domaine de la défense. L'accord conclu entre les trois grands en matière de défense a également permis de parvenir à une solution dans le cadre de la CIG, sur l'organisation d'une coopération renforcée de nature complètement intergouvernementale en matière de défense (coopération permanente structurée). Entre-temps, la France et l'Allemagne se sont accordées sur la présidence de la future agence de l'armement qui n'a pas besoin du projet de traité constitutionnel pour prendre son envol. Le retour du Royaume-Uni sur la scène européenne était ainsi confirmé dans le domaine par excellence où la présence de ce pays est incontournable. L'autre domaine essentiel aux yeux des Britanniques est la stratégie de Lisbonne.

Le « processus de Lisbonne » doit faire l'objet d'une évaluation lors du prochain Conseil européen de Printemps. Les trois grands ont voulu préparer le terrain des réformes économiques et des systèmes de pensions et de santé tout en justifiant aux yeux de leur opinion publique respective la nécessité de ces réformes difficiles. En témoigne la diffusion le 18 février d'un « petit livre rouge » résumant les réformes du Chancelier allemand. Celles-ci ont un coût social élevé, elles ont également coûté au Chancelier allemand son poste de dirigeant de son parti. Les trois principaux dirigeants de l'Union étaient accompagnés de leurs ministres chargés des affaires économiques, de la recherche, de la santé et des affaires sociales. Trois documents de travail seront soumis aux formations du Conseil compétentes.

Une « lettre commune » silencieuse sur le traité constitutionnel

Sur le plan des réformes institutionnelles, rien n'a filtré de la rencontre entre les chefs d'État et de gouvernement qui selon un communiqué, ont participé à un dîner commun avec leurs ministres des affaires étrangères. Selon le même communiqué, des « dossiers actuels de la politique européenne et la poursuite du processus constitutionnel européen, ainsi que des

questions d'actualité de politique étrangère, ont été abordés à cette occasion ».

Il s'agit pourtant d'un des points sur lequel reste muette la « lettre commune » adressée à l'issue de leur rencontre au sommet par les trois dirigeants au président du Conseil, l'Irlandais Bertie Ahern et au Président de la Commission européenne Romano Prodi, ainsi qu'à l'ensemble de leurs collègues de l'UE, dans laquelle ils formulent plusieurs propositions (5). En vue de la nomination de la prochaine Commission qui entrera en fonction le 1^{er} novembre prochain, la lettre contient la proposition très concrète de créer un poste de Commissaire en charge des réformes économiques. On rappellera sur ce point que selon les dispositions du traité de Nice dont l'application sera une première lors de la procédure de désignation du Président de la Commission par le Conseil européen (majorité qualifiée et non plus unanimité), l'organisation du collège des commissaires et la répartition des différents portefeuilles sont une prérogative du président de la Commission.

Le trio appelle aussi au développement d'une Europe plus innovante, à l'accélération des réformes des structures économiques et des systèmes de protection sociale pour faire face à l'évolution démographique en Europe. Ils préconisent un effort financier accru de l'Europe en faveur de la recherche et des mesures de soutien à la compétitivité des entreprises notamment un cadre réglementaire souple et un système fiscal incitatif. La lettre insiste également sur la nécessité de moderniser les systèmes de protection sociale. Ceux-ci « ont besoin d'une réforme globale afin de garantir leur viabilité financière à long terme, compte tenu des tendances démographiques ». Rien de bien neuf en si l'on compare avec l'un des documents de la Commission en vue du Conseil de printemps et notamment son rapport intitulé « Réalisons Lisbonne - Réformes pour une Union élargie » (6) (voir encadré). Selon un porte-parole de la Commission, « *ce sont des propositions que la Commission a déjà faites et qui vont dans la bonne direction* ».

On ne peut dès lors s'étonner que la Commission ne trouve rien à redire sur la direction prise par ce mini-sommet, à ceci près que les trois grands se sont prononcés contre les propositions des futures perspectives financières de la Commission dont le plafond est supérieur à la limite d'1 % déjà demandée par ces trois pays et d'autres contributeurs nets dans la lettre des six (Cf. DLE 20). En effet, pour les trois grands, dans la mesure où il s'agit « *essentiellement d'améliorer l'environnement des entreprises et de permettre une meilleure allocation*

allocation des ressources », cette politique peut « être financée dans le cadre d'un plafond de dépenses communautaires de 1 % du PIB de l'UE ». L'on se demande ce qu'il en est des autres politiques.

La lettre contient également une critique à peine voilée de la politique de la concurrence dont la mise en œuvre nécessite que la Commission « tienne davantage compte des caractéristiques de la concurrence internationale et du nécessaire développement industriel en Europe ». Enfin, l'accord du Chancelier Schröder sur l'application d'un taux de TVA réduit (5,5 %) dans le secteur de la restauration devrait en outre permettre au Conseil Ecofin de réexaminer les textes en souffrance en vue de leur possible application en 2006. Il s'agit d'une décision qui sera difficile à atteindre à l'unanimité.

Lisbonne : les objectifs de la Commission européenne

1. Améliorer les investissements dans les réseaux et la connaissance, en mettant notamment en œuvre « l'initiative pour la Croissance », et en donnant une priorité accrue au niveau et à la qualité des investissements dans la recherche, l'éducation et la formation ;

2. Renforcer la compétitivité des entreprises européennes, en améliorant la réglementation et son application en particulier dans le secteur industriel, et en adoptant la proposition de directive-cadre sur les services et la proposition de Plan d'action sur les technologies environnementales ;

3. Enfin, promouvoir le vieillissement actif en incitant les travailleurs âgés à demeurer actifs et en modernisant à cet effet les systèmes de formation continue et d'organisation du travail, ainsi que les systèmes de prévention et de soins de santé.

On remarquera que la Commission a déposé la proposition de directive cadre sur les services (7), évoquée au point 2. Celle-ci suscite nombre de commentaires plus que mitigés dans la mesure où la proposition vise également rien moins qu'à la libéralisation de services publics (santé, éducation, culture, audiovisuel...). Cette proposition qui sera soumise au Conseil européen de printemps fera l'objet d'un premier examen par le Conseil « Compétitivité » du 11 mars prochain.

Les perspectives financières

Sur le plan budgétaire, la Commission propose de maintenir l'actuel plafond des perspectives financières, à savoir 1,24 % du revenu national brut de l'Union (ce chiffre correspond à l'actuel plafond corrigé de 1,27 %). Le niveau de dépense moyen serait selon les calculs de la Commission de 1,14 % (8). Il serait procédé à un rééquilibrage du budget afin de soutenir trois priorités : le développement durable :

durable : croissance, cohésion et emploi (l'agenda de Lisbonne) ; les intérêts des citoyens : citoyenneté, liberté, sécurité et justice ; le renforcement du rôle de l'Union en tant que partenaire mondial. Les propositions présentées par le Commissaire Barnier qui contiennent elles aussi de nombreuses références à la stratégie de Lisbonne se traduisent en une réorganisation de la politique de cohésion autour de trois grandes priorités : la convergence ; la compétitivité régionale et l'emploi ; et la coopération européenne en matière d'aménagement du territoire (9).

La réaction du président Prodi

Dans un entretien publié le 22 février par le quotidien espagnol *El País*, le Président de la Commission a confié qu'il se « sentirait plus heureux si les trois grands donnaient une grande impulsion pour la conclusion du processus constitutionnel ». Si rien ne se conclut, il y aurait motifs à préoccupation ». L'année sera cruciale, le Président de la Commission craint que si la Constitution ne se termine pas cette année, le travail de la Convention relèvera du passé. « *Si nous n'avancons pas, je crains que d'ici quelques mois quelqu'un ne commence à dire que de nouvelles choses se sont passées, que la politique mondiale a changé, qu'il faut repartir de zéro* ». En l'absence de propositions sur la Constitution de la part des trois grands, le Président Prodi s'inquiète de savoir « *s'ils cherchent à former une avant-garde ou simplement une arrière-garde* ».

Conclusion

À l'avenir, la concertation préalable entre plusieurs États membres sera indispensable pour faciliter les discussions du Conseil. Des coopérations renforcées seront certainement inévitables autour de la monnaie unique, à laquelle tous les États membres ne souhaitent pas participer ainsi que l'a mis en évidence le résultat négatif du référendum suédois (10). Les propos du Commissaire Bolkestein vont dans ce sens. Cependant, en dehors de la défense et de la coopération policière et judiciaire, peu de possibilités se font jour sauf à considérer cet instrument non pas comme celui de la « différenciation » mais bien comme celui d'une « Europe à la carte ». Dans ce cas, cela signifierait la perte de la cohésion institutionnelle et, à terme, la disparition du projet européen. La réflexion doit s'ouvrir en laissant des perspectives à chacun, et non pas en s'érigant comme un repoussoir.

Cécile Barbier

1. Cf. Rapport final du Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice", CONV 426/02, 2 décembre 2002 invitant la convention à réfléchir sur les opt-out/optin ou les coopérations renforcées. Contribution présentée par MM. Joschka Fischer et Dominique de Villepin, membres de la Convention: "Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures", CONV 435/02 du 28 novembre 2002.
2. Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, membres de la Convention présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, CONV 422/02, 22 novembre 2002). Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne, Bruxelles, 29 avril 2003 proposition d'une Union européenne de sécurité et de défense.
3. Cf. Interview du Ministre des Affaires étrangères français Dominique de Villepin au quotidien français Les Echos du 2 décembre 2003.
4. Résolution B5-0044/2004 du Parlement européen sur le programme de la présidence irlandaise du Conseil et sur la Constitution européenne du 29 janvier 2004.
5. Joint letter of Gerhard Schröder, Jacques Chirac and Tony Blair to the Irish presidency and the Commission <http://www.bundesregierung.de/Anlage609402/Gemeinsamer+Brief+von+Chirac%2c+Schr%26+Schr%26+und+Blair+-+franz%26sische+Version.pdf>.
6. COM (2004) 29 du 20 février 2004.
7. Proposition de directive du PE et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, (COM 2004) 2 du 13 janvier 2004. http://europa.eu.int/urlex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0002fr01.doc
8. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « Construire notre avenir commun, Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013 » COM (2004) 101 du 10 février 2004. http://europa.eu.int/urlex/fr/com/cnc/2004/com2004_0101fr01.pdf
9. Communication de la Commission : troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, COM (2004) 107 du 18 février 2004. <http://europa.eu.int/urlex/fr/com/rpt/2004/act0107fr02/1.pdf>
10. A l'occasion d'un référendum organisé le 14 septembre 2003 pour lequel le taux de participation s'est élevé à 81,2%, les "non" ont totalisé 56,1% des votes. 41,8% des votes se sont exprimés en faveur du "oui".

Demain l'Europe

Lettre électronique de l'Observatoire social européen éditée à la demande de la Confédération européenne des syndicats et financée par la Commission européenne.

Ces textes n'engagent que la responsabilité de l'Observatoire social européen.

Editeur responsable : Philippe Pochet

Rédaction : Cécile Barbier

Observatoire social européen, Asbl

rue Paul Emile Janson 13 - 1050 Bruxelles

Tél. : +3202/537 19 71 – Fax : +3202/539 28 08

E-mail : info@ose.be - <http://www.ose.be>

Annexe : Composition de la Commission et vote à la majorité qualifiée du 1^{er} mai au 1^{er} novembre 2004.

Composition de la Commission

À partir du 1^{er} mai 2004, un national de chaque nouvel État membre rejoindra la Commission actuelle. Au cours d'une phase transitoire du 1^{er} mai 2004 au 30 octobre 2004, la Commission comprendra par conséquent 35 membres.

À partir du collège qui entrera en fonction le 1^{er} novembre 2004, la Commission sera composée d'un national par État membre. Les cinq grands États membres (Allemagne, Espagne, France Italie et Royaume Uni) ne disposeront plus d'un second commissaire.

À partir de la première Commission qui sera nommée lorsque l'Union comptera 27 États membres, le nombre de Commissaires, sera inférieur au nombre d'États membres. Les membres seront choisis sur la base d'une rotation égalitaire.

Concrètement, le Conseil, statuant à l'unanimité, arrêtera après la signature du traité d'adhésion du vingt-septième État membre :

- le nombre de membres de la Commission ;
- les modalités de la rotation égalitaire, sachant que tous les États membres seront traités sur un strict pied d'égalité et que chaque collège devra refléter de manière satisfaisante les différentes caractéristiques démographiques et géographiques des États membres.

Les nouveaux pays ont désigné leur candidat en vue d'une nomination au sein de la Commission européenne. Les Chefs d'État ou de gouvernement doivent approuver ces nominations lors du Conseil européen de Printemps des 25 et 26 mars. Étant donné la brièveté de leur mandat, les nouveaux commissaires seront « jumelés » avec leurs collègues. Selon la Commission, les commissaires des nouveaux États membres seront membres à part entière du Collège et participeront pleinement et activement au processus décisionnel. Bien que dépourvus d'attributions spécifiques, tous seront associés au travail d'un commissaire actuel pour faciliter leur intégration dans les activités de la Commission. Chacun disposera d'un cabinet. Le Président de la Commission se réserve le droit de modifier ces modalités de travail.

Pays	Candidat	Commissaire associé
Chypre	Markoš Kiprianou (44 ans) Ministre des Finances	Michaele Schreyer (Budget)
République Tchèque	Pavel Telicka (38 ans) Ancien négociateur en chef du traité d'adhésion. Remplace Milos Kuzvart (43 ans), Ministre de l'Environnement, initialement pressenti.	David Byrne (Santé et protection des consommateurs)
Estonie	Siim Kallas (55 ans) ancien Premier Ministre	Pedro Solbes (Affaires économiques et monétaires)
Hongrie	Péter Balázs (62) ancien membre de la Convention, représentant le gouvernement	Michel Barnier (Politique régionale et réforme institutionnelle)
Lettonie	Sandra Kalniete (51 ans) Ministre des affaires étrangères	Franz Fischler (Agriculture, pêche et développement rural)
Lituanie	Dalia Grybauskaite (47 ans) Ministre des Finances	Viviane Reding (Éducation et culture)
Malte	Joe Borg (51 ans) Ministre des Affaires étrangères	Poul Nielson (Développement et aide humanitaire)
Pologne	Danuta Hübner (55 ans) Ministre des Affaires européennes, ancien représentant du gouvernement à la Convention européenne	Pascal Lamy (Commerce)
Slovaquie	Jan Figel (43 ans) Négociateur du traité d'adhésion	Erkki Liikanen (Entreprises et société de l'information)
Slovénie	Janez Potocnik (45 ans) Ministre des Affaires européennes	Günter Verheugen (Élargissement)

Pondération des voix au Conseil (Traité d'adhésion)

Du 1er mai 2004 - 31 octobre 2004

Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins :

- 88 voix lorsque, en vertu du présent traité, elles doivent être prises sur proposition de la Commission ;
- 88 voix exprimant le vote favorable d'au moins deux tiers des membres dans les autres cas.

À partir du 1er novembre 2004

Les délibérations du Conseil sont acquises si elles ont recueilli au moins 232 voix exprimant le vote favorable de la majorité des membres, lorsque, en vertu du présent traité, elles doivent être prises sur proposition de la Commission.

Dans les autres cas, les délibérations du Conseil sont acquises si elles ont recueilli au moins 232 voix exprimant le vote favorable d'au moins deux tiers des membres.

Le traité prévoit en outre la possibilité pour un membre du Conseil de demander qu'il soit vérifié que la majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population totale de l'Union. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie, la décision n'est pas adoptée. Toutefois, cette condition ne joue que si la vérification est demandée.

Pondération des voix au Conseil

ÉTAT MEMBRE	Du 1 ^{er} mai 2004 (date d'adhésion) au 30 octobre 2004	À partir du 1 ^{er} No- vembre 2004
Allemagne	10	29
Royaume-Uni	10	29
France	10	29
Italie	10	29
Espagne	8	27
Pologne	8	27
Pays-Bas	5	13
Grèce	5	12
République tchèque	5	12
Belgique	5	12
Hongrie	5	12
Portugal	5	12
Suède	4	10
Autriche	4	10
Slovaquie	3	7
Danemark	3	7
Finlande	3	7
Irlande	3	7
Lituanie	3	7
Lettonie	3	4
Slovénie	3	4
Estonie	3	4
Chypre	2	4
Luxembourg	2	4
Malte	2	3
TOTAL UE	124	321
Majorité qualifiée	88	232