

Sortir de l'impasse de l'unanimité européenne



Le destin incertain du traité de Lisbonne est lié à la paralysie politique créée par la règle de l'unanimité dans le processus de décision de l'Union européenne.

Thierry Chopin et Jean-François Jamet proposent une alternative concrète qui

prendrait en compte les priorités des différents Etats membres

Comme l'a rappelé une nouvelle fois le "Non" irlandais, l'Union européenne est menacée de blocage sur les sujets soumis à une décision à l'unanimité. La réforme des institutions en est l'exemple le plus frappant, notamment parce qu'elle permettrait d'étendre le champ de la décision à la majorité qualifiée. Mais l'observation s'applique aussi à des domaines comme la défense, l'immigration, l'énergie, la fiscalité, la protection de la propriété intellectuelle, la politique étrangère ou la coopération policière et judiciaire. Dans ces domaines, l'hétérogénéité des préférences des vingt-sept Etats membres rend difficile l'obtention d'un consensus et freine l'intégration. Il faut donc reconnaître l'hétérogénéité des préférences et des situations au sein d'une Union à 27, tout en ménageant un espace pour des perspectives d'actions communes.

L'histoire de la construction européenne a montré que l'intégration différenciée, à la

fois dans et hors des traités, pouvait être une solution pertinente dans ce contexte. L'euro, l'espace Schengen, la politique spatiale, la coopération intergouvernementale en matière industrielle, en sont des exemples. Ils figurent désormais parmi les symboles de l'intégration européenne et ont souvent permis des processus de convergence, d'autres Etats rejoignant progressivement les premiers participants et certaines politiques étant tout simplement communautarisées. La méthode semble donc avoir fait ses preuves: elle permet aux pays qui le souhaitent d'aller plus avant dans l'intégration lorsque l'unanimité est source de paralysie au niveau communautaire, et réciproquement, de permettre aux pays les plus réticents face à l'intégration de ne pas s'y engager ("opt-out").

La différenciation peut prendre différentes formes selon qu'elle s'opère au sein des traités définissant les institutions et les prérogatives

de l'Union ou en dehors, et selon la procédure utilisée. On distingue ainsi:

- la différenciation hors traité, illustrée par les accords de Schengen en matière de contrôle d'identité aux frontières et de visas, le traité de Prüm en matière de coopération policière, les projets industriels dans le domaine de l'aéronautique et de l'espace (Airbus-EADS, l'Agence spatiale européenne et Arianespace), le programme Eureka dans le domaine de la recherche, la Convention sur la délivrance de brevets européens ou encore la Charte sociale européenne;

- les clauses d'exemption ("opt-out"), comme celles accordées au Royaume-Uni, au Danemark et à la Suède dans le cadre du traité de Maastricht pour ce qui est de l'union monétaire ou encore à l'Irlande, au Royaume-Uni, et au Danemark dans le cadre du traité d'Amsterdam pour les visas, l'asile et l'immigration;

- l'abstention constructive, qui permet à certains pays de choisir de s'abstenir de participer à une action ou à une décision, sans pour autant s'opposer à ce que les autres Etats membres puissent s'y engager – possibilité ne s'appliquant que dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la Politique européenne de sécurité et de défense;

- les coopérations renforcées introduites par le traité d'Amsterdam mais jamais mises en œuvre depuis en raison de modalités complexes et contraignantes.

Ces différentes formes ne doivent pas être confondues avec les nombreuses expressions utilisées dans le débat politique européen pour désigner les résultats envisageables des processus de différenciation: "Europe à plusieurs vitesses", "Europe à la carte" (John Major), "Noyau dur" (Wolfgang Schäuble),

"Cercles concentriques" (Edouard Balladur), "Avant-garde" (Jacques Delors), "Groupe pionnier" (Jacques Chirac), "Centre de gravité" (Joschka Fischer). Ces différentes expressions sont le reflet de trois visions politiques de la différenciation. La première, d'origine anglo-saxonne, conçoit la différenciation comme un moyen de rester en dehors de tout projet de nature fédérale, et plus généralement de permettre à tout pays qui le souhaite de ne pas participer à l'intégration sur un sujet donné. La seconde, voit au contraire la différenciation comme le moyen de créer un sous-ensemble constitué autour du couple franco-allemand et désireux d'aller plus loin dans l'intégration (autrement dit une forme d'Union dans l'Union). La troisième enfin s'inquiète des résultats que pourrait avoir l'une ou l'autre de ces conceptions parce qu'elle fragmenterait l'Europe à l'excès dans le premier cas et qu'elle créerait un "club" dont seraient exclus les autres pays dans le second.

Différenciation et intégration entretiennent par définition un lien complexe dans la mesure où la différenciation implique que certains pays vont plus loin dans l'intégration tandis que d'autres s'en abstiennent. Elle permet donc l'approfondissement et l'expérimentation mais elle peut aussi, si elle est utilisée sans précaution, conduire à une fragmentation excessive du processus d'intégration lui-même. La différenciation crée en effet une complexité institutionnelle supplémentaire dans la construction européenne, déjà souvent objet de critiques en raison de la difficulté qu'éprouvent les citoyens à comprendre les rouages de l'UE. Il est donc essentiel de rendre aussi lisible que possible les processus de différenciation pour les citoyens. D'autre part, le risque existe de diviser les Etats membres en crispant les positions de ceux qui restent

en dehors: la différenciation ne doit pas être conçue comme la constitution de clubs dont les membres auraient le choix d'accepter ou de refuser de nouveaux participants, car ce choix risquerait de dépendre plus de l'intérêt particulier de chacun des membres du club que de l'intérêt commun du nouvel ensemble. Il est donc indispensable de s'assurer que l'intégration différenciée est un processus ouvert et que, si elle fait l'objet d'une conditionnalité (comme dans le cas de la participation à la zone euro), celle-ci est légitime et transparente.

Les domaines d'application potentiels de la différenciation sont nombreux: en matière économique, en matière sociale, en matière d' "espace de liberté, de sécurité et de justice" (coopération judiciaire et policière, par exemple), en matière de défense, etc. Nous nous bornerons ici à donner un exemple particulièrement pertinent compte tenu des défis actuels: celui de l'énergie. Au cours de ces dernières années, l'énergie est devenue progressivement un sujet central du débat européen. Dans un contexte de forte dépendance énergétique des pays de l'Union, de flambée des prix du pétrole et du gaz, de croissance du pouvoir de négociation des pays producteurs, de préoccupation accrue en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique, la nécessité d'élaborer une stratégie énergétique commune est apparue de plus en plus clairement. Jusqu'ici la politique énergétique est restée une compétence essentiellement nationale, sauf pour les questions de concurrence sur les marchés de distribution de l'énergie et pour les questions ayant trait aux réseaux

La différenciation pourrait permettre de lancer des projets dans le domaine de l'énergie sans attendre la ratification du traité de Lisbonne

transeuropéens. Cependant, la nécessité de définir une approche commune a été soulignée par les Etats membres lors du Conseil européen de Hampton Court de 2005, puis par la Commission. L'énergie figure aussi parmi les priorités de la présidence française au second semestre 2008. Enfin, le traité de Lisbonne prévoit que les décisions en matière de politique énergétique soient prises à la majorité qualifiée. Néanmoins, tant que le traité de Lisbonne n'est pas ratifié, l'unanimité prévaut et reste source de blocage en raison de l'incompatibilité des stratégies nationales en matière de choix technologiques (retrait ou développement du nucléaire et du charbon par exemple), d'une approche encore trop bilatérale et non coordonnée des négociations avec les pays producteurs de pétrole et de gaz, et de l'existence d'un patriotisme économique qui favorise les fusions entre entreprises d'un même pays au détriment de logiques de consolidation au niveau européen. Or, la situation actuelle requiert de prendre des décisions rapidement.

La différenciation pourrait donc permettre de lancer des projets dans le domaine de l'énergie sans attendre la ratification du traité de Lisbonne. Voici quelques pistes: mutualiser les réserves stratégiques de pétrole et de gaz pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement des Etats membres; confier à la Commission le rôle de négocier les contrats d'approvisionnement pour l'ensemble des Etats participant à la coopération ainsi mise en place – ceci permettrait d'accroître le poids des Etats européens dans les négociations avec les pays producteurs –; mettre en place un plan commun de renouvellement des centrales, en

veillant à ce que celui-ci permette d'atteindre de meilleurs rendements et des émissions plus faibles; investir dans le développement des capacités d'interconnexion; discuter, clarifier et homogénéiser les systèmes de subventions publiques à l'énergie mis en place par les Etats membres. La liste des propositions possibles est loin d'être close.

La construction européenne est le produit de compromis entre intérêts nationaux et visions politiques distinctes de l'Europe. Dans cette perspective, il est normal que des sujets de désaccords existent, et ce d'autant plus quand il s'agit de se prononcer sur des enjeux éminemment politiques et structurants pour l'avenir de la construction européenne comme c'est le cas pour les questions énergétiques et

la politique de défense ou encore la fiscalité. De ce point de vue, il ne s'agit pas tant de déplorer ces divergences, par définition inhérentes à une entreprise qui vise la construction d'une Union d'Etats, que de les reconnaître et de les accepter comme des réalités incontournables et de trouver les modalités permettant de gérer l'hétérogénéité des préférences collectives des Européens dans tel ou tel domaine.

Sans doute, la différenciation est-elle l'une des modalités privilégiées à cet égard. Une telle démarche présente, selon nous, un double avantage: tout d'abord, ouvrir des espaces d'action commune en dépit de la diversité des visions et des intérêts nationaux tout en répondant aux exigences d'efficacité et de légitimité; par ailleurs, permettre de rompre avec le fantasme de l'unité et de l'homogénéité tout en reconnaissant que l'Union est le niveau d'action publique pertinent pour relever un certain nombre de défis globaux (la rareté de l'énergie, le réchauffement climatique, la sécurité internationale, mais aussi les migrations) lancés par la mondialisation. □

MEMBRE DU COMITÉ CONSULTATIF D'EW



Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Gustav-Heinemann-Ufer 84-88
50968 Köln
Allemagne
Tel.: +49 221 4981-1
Fax: +49 221 4981-533
welcome@iwkoeln.de
www.iwkoeln.de

Brussels liaison office
Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Avenue des Arts 19 A-D
1000 Bruxelles
Belgique
Tel.: +32 2 2091280
Fax: +32 2 2091289

Thierry Chopin est directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et à l'Ecole des Mines de Paris. Il a publié récemment "France-Europe: le bal des hypocrites" (Editions Saint-Simon, 2008). Jean-François Jamet est actuellement consultant auprès de la Banque mondiale. tchopin@robert-schuman.eu - jamet@post.harvard.edu