

CONV 44/02

CONTRIB 24

SAATE

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: Valmistelukunnan varajäsenen Anne-Marie Idracin esitys

Valmistelukunnan varajäsen Anne-Marie Idrac on toimittanut valmistelukunnan pääsihteerille liitteenä olevan esityksen.

« Les compétences de l'Union au service de l'intérêt commun des peuples d'Europe »

• Réaffirmer les objectifs politiques fondamentaux de l'Union, base de sa légitimité

L'avantage déterminant que représente la « méthode conventionnelle », par rapport à la logique diplomatique dont l'expérience a montré qu'elle n'était pas en mesure d'apporter de vraies solutions aux enjeux actuels de la construction européenne, est de susciter une réflexion en profondeur permettant de prendre du recul, de se dégager de points de vues trop partiels ou partiiaux, et de réfléchir aux finalités de l'Europe dans une logique de *bien public* qui doit être celle de toute démarche politique. Il ne faut pas gâcher cette chance de refondation ; prenons le temps de la réflexion, du dialogue, de l'écoute. Evitons de trop vite proposer des solutions convenues, toutes trouvées ou toutes faites. La participation active des pays candidats aidera la Convention à ouvrir et enrichir notre réflexion commune.

L'enjeu de la Convention est d'aboutir à un projet qui constitue le cadre d'une *Union politique* : confirme-t-on, ensemble, l'objectif de départ, objectif d'une « union sans cesse plus étroite » affirmée par les Pères Fondateurs ? Cet objectif clairement intégré aux traités, mais dont la lisibilité s'est éteinte au fil du temps, doit être vérifié pour pouvoir, je le souhaite, être réaffirmé. Le foisonnement des textes et des politiques, les succès mêmes de l'intégration économique, la diversité croissante des points de vues, du fait notamment des élargissements progressifs, et l'insuffisante lisibilité de l'Europe pour les citoyens, liée à une crise plus large du politique, ont brouillé les repères. Ma conviction profonde est que *les peuples d'Europe ont besoin de plus d'Union, dans la diversité, comme le monde a besoin de plus d'Europe*. Il est impératif que nous réussissions, nous sommes à l'heure de vérité : il s'agit avant tout de faire preuve de lucidité et de courage politique. Le pari n'est pas gagné d'avance mais la seule alternative, c'est la division et l'impuissance. Les succès de la construction européenne depuis 50 ans – en particulier la paix, la prospérité économique et le développement social – ne seraient pas à l'abri d'un « détricotage » progressif qui résulterait d'un échec de la Convention. La perspective de l'élargissement, comme la montée en puissance des enjeux de la mondialisation constituent l'aiguillon salutaire qui doit nous permettre de trouver le souffle politique susceptible de servir l'intérêt commun des peuples d'Europe.

Réaffirmer les bases d'une Union politique suppose d'abord de s'accorder sur les objectifs que l'on assigne à notre démarche commune. L'Union européenne n'est pas une fin en soi, elle est un instrument, comme le sont les Etats : ce n'est qu'au service d'objectifs politiques que peuvent être légitimés et opportunément conçus les instruments de l'action commune ; c'est également la condition de l'adhésion des peuples, qui requiert une perspective claire.

Dans cet esprit, les premières sessions de la Convention ont montré, avec des nuances, une certaine convergence sur un ensemble d'objectifs, qui correspondent à la demande de l'opinion comme le montrent les enquêtes d'Eurobaromètre : la paix, la sécurité intérieure, la prospérité économique et le développement durable, la promotion des libertés individuelles et des droits sociaux, la cohésion interrégionale, la diversité des identités culturelles, le développement d'un monde plus solidaire. *C'est ce projet humaniste qui constitue le cœur et la base permanente de la démarche européenne*, depuis ses origines. Il reste plus que jamais valide. Le servir efficacement suppose de réaffirmer notre volonté de marcher ensemble dans cette direction, *aux antipodes des tentations nationalistes de repliement et de fermeture*, et de réfléchir aux instruments, notamment constitutionnels, les plus à même de nous permettre de remplir progressivement les objectifs fixés. L'intégration de la Charte des droits fondamentaux à la future Constitution européenne – ou traité constitutionnel – représente un pas important. La « méthode communautaire », fondée en particulier sur le rôle assigné à l'expression institutionnelle et procédurale concrète de l'intérêt collectif – la Commission, sa collégialité et le droit d'initiative qui lui est confié – et à l'inscription dans le temps de la réalisation d'objectifs à moyen et long termes, doit continuer à nous inspirer, quitte à la renouveler.

● Confier des compétences nouvelles à l'Union

Dans le cadre de cette réflexion instrumentale, il faut *d'abord se demander qui fait quoi, de l'Union et des Etats membres*.

Sur le plan de *la méthode*, la dernière session de la Convention a clairement indiqué, à ce sujet, une direction majoritaire consistant à éviter les catalogues de compétences et à préserver les conditions d'évolutions ultérieures qui pourront être nécessaires, dans l'un ou l'autre sens : c'est la clé de la sauvegarde du *dynamisme communautaire*. Par ailleurs, le point de vue selon lequel les compétences de l'Union doivent rester des compétences d'attribution a fait l'objet d'un consensus. Quant à la typologie des compétences de l'Union, la distinction des compétences exclusives et partagées, ces dernières recouvrant différentes catégories de domaines – ceux pour lesquels l'Union fixe les règles générales, les domaines dans lesquels l'Union complète l'action des Etats et ceux qui relèvent de la coordination de politiques de compétences nationales – apparaît comme une grille de lecture utile pour une plus grande clarté.

S'agissant de *l'attribution même des compétences*, la démarche conventionnelle se doit d'examiner très précisément les niveaux pertinents, à la lumière du principe de subsidiarité, et donc d'un critère d'efficacité de l'action. Il faut rappeler à cet égard que le principe de subsidiarité, souvent présenté comme un instrument de sauvegarde des compétences des Etats, peut jouer dans les deux sens.

A ce stade, la Convention a montré qu'il n'existait pas de volonté de remise en cause des domaines actuels d'intervention de l'Union, compétences exclusives ou partagées. En revanche, des domaines nouveaux ont été évoqués, qui devront chacun faire l'objet de propositions précises de la Convention.

Les nouveaux champs d'intervention de l'Union concernent d'abord *la politique étrangère et de défense*. Il est essentiel que l'Union dispose des instruments lui permettant de s'exprimer et d'agir de façon unitaire ; elle doit pouvoir *servir ses intérêts et ses valeurs dans le monde* et être ainsi une *force* pour un développement international durable, solidaire et pacifique. L'enjeu est d'humaniser la mondialisation. Notre impuissance actuelle – contrastant de manière éloquente avec le domaine de la politique commerciale – est insupportable à tous ceux qui ne s'accommodent pas de l'influence par trop déterminante et exclusive de nos alliés américains, dont les intérêts et les valeurs ne sont pas forcément toujours les nôtres.

Dans ce domaine, dans l'esprit des Pères Fondateurs, il convient de se fixer des étapes et des périodes de transition, qui seront sans doute longues, permettant d'intégrer progressivement la politique étrangère et la défense dans le domaine communautaire. Le rapport d'Alain Lamassoure pour le Parlement européen, relatif aux compétences, pose opportunément le principe d'une compétence de l'Union pour la politique étrangère et la défense. Il faut *concevoir les modalités concrètes permettant d'atteindre progressivement cet objectif*, en s'appuyant sur les savoir-faire propres des Etats membres, fruit de longues traditions sédimentées au cours des siècles. La transition pourrait prévoir d'établir des règles spécifiques, qui restent à définir, maintenant les pouvoirs des Etats, notamment en matière de capacité de proposition et, dans certaines conditions, de modalité de vote – l'abstention constructive peut constituer une modalité utile –, comme de participation des Etats membres aux négociations internationales. Des étapes concrètes comme la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union, l'expression unitaire au sein des organisations internationales, la mise en œuvre de mandats communautaires désignant certains Etats comme chef de file sur certains secteurs géographiques ou sujets, ou des possibilités de représentations diplomatiques communes, constituent des modalités possibles à approfondir. Par ailleurs, il convient de *préciser la doctrine de l'Union* dans ce domaine en établissant un concept stratégique d'ensemble, assorti d'objectifs précis. Les politiques étrangères et de défense des Etats membres ne pourront se rassembler que si c'est sur *la base d'un haut niveau d'ambition commune*, qui ne renie pas le niveau d'engagement des diplomaties nationales.

La capacité de la Convention à faire des propositions fortes pour assurer la capacité d'action extérieure de l'Union constituera un test majeur. La mise en place, au sein de la Convention, d'un *groupe de travail* ad hoc paraît nécessaire pour avancer concrètement sur ce sujet. La réflexion sur la politique de défense, outil de la politique étrangère, devra s'insérer dans ce cadre ; la mise en place d'une agence européenne d'armement constituerait notamment un instrument utile.

Le deuxième champ de compétence qui devrait faire l'objet d'un approfondissement des missions de l'Union relève du *secteur économique et social*, qui est au cœur du projet européen. Sur le plan économique, la mise en place d'une coordination renforcée des politiques des Etats membres, accompagnée d'une harmonisation fiscale, associant objectifs financiers et instrumentation économique, et intégrant la croissance et l'emploi, constitue le complément nécessaire de la monnaie unique. Une stratégie économique commune doit ainsi encadrer la politique monétaire. En ce qui concerne la politique sociale, il faut mettre en place un cadre européen susceptible de tirer les normes vers le plus haut dénominateur commun et d'éviter le « dumping social » ; il faut également approfondir le dialogue social européen et coordonner les efforts des Etats membres en vue d'un développement de la cohésion sociale. L'intérêt de nos concitoyens européens pour l'Union porte aussi, fortement, sur l'*approfondissement d'un modèle social*, associant protection sociale et concurrence.

La Convention a aussi évoqué la nécessité d'intégrer plus largement dans les compétences de l'Union les sujets touchant à des *questions transfrontalières* pour lesquelles l'Union est naturellement mieux placée pour intervenir que les Etats. Ce doit être prioritairement le cas pour le domaine « Justice et Affaires intérieures », notamment pour la lutte contre la criminalité organisée – la mise en place d'un parquet européen est nécessaire, comme une politique d'harmonisation du droit pénal – ainsi qu'en matière d'immigration et de droit d'asile. Relèvent également de ces aspects transfrontaliers certaines questions d'environnement, de santé, les réseaux internationaux d'énergie ou de transport, pour lesquels les compétences de l'Union doivent être approfondies et précisées.

● Appliquer effectivement le principe de subsidiarité

En ce qui concerne le champ très large des compétences de l'Union qui sont *partagées* – compétences d'encadrement, de complément, ou coordination de politiques nationales – il faut prendre en compte la demande forte de l'opinion et des Etats membres d'éviter que l'Union n'intervienne sur des sujets qui, à la lumière du principe de subsidiarité, relèvent naturellement des Etats membres, voire des collectivités territoriales. *L'Union doit se concentrer sur ses tâches essentielles* et ne peut pas agir efficacement sur des sujets de proximité.

En ce qui concerne les compétences partagées, il ne faut pas espérer qu'une clarification des tâches de l'Union puisse passer par une définition très précise de sous-domaines de compétence relevant les uns de l'Union, les autres des Etats. En effet, dans les domaines de compétences partagées, la légitimité et l'efficacité de l'action de l'Union sont variables selon les sujets et les cas particuliers. Ainsi, si l'éducation relève des Etats, seule l'Union peut mettre en place des programmes d'échanges universitaires. De même, la législation de la chasse doit relever des Etats mais, par exemple, la gestion des espèces migratrices implique une intervention de l'Union. On pourrait multiplier les exemples de ce type, par exemple dans le domaine de la santé ou de la culture.

Eviter la prolifération des interventions de l'Union dans des domaines où elle n'est pas la mieux placée pour agir, ou par des normes trop détaillées étouffant la nécessaire capacité d'adaptation des Etats, suppose le *renforcement du contrôle de la subsidiarité*, contrôle qui doit être à la fois politique et juridictionnel. Le contrôle du principe de proportionnalité pourrait être associé à la subsidiarité, ce qui doit conduire également à orienter les interventions législatives de l'Union vers des législations-cadres qui, lorsque cela est possible et justifié, laisse aux Etats le soin d'en préciser les modalités d'application.

Les parlements nationaux sont légitimement bien placés pour intervenir dans le contrôle de la subsidiarité. Par ailleurs, la création d'une chambre spécialisée de la Cour de justice paraît constituer une proposition à approfondir. Sur ce sujet du contrôle de la subsidiarité, un *groupe de travail* permettrait de progresser sans tarder vers des propositions concrètes.

• Renouveler les modes d'exercice des compétences afin d'assurer l'efficacité de l'action

Clarifier et faire évoluer le partage des compétences conduit naturellement à ensuite s'interroger sur l'*exercice des compétences*. En effet, les procédures de prise de décision, intergouvernementales ou communautaires, à l'unanimité ou à la majorité, se combinent avec la délimitation des champs de compétences, pour confirmer ou infirmer le pouvoir réel de l'Union. L'intergouvernemental et l'unanimité, c'est le plus souvent la certitude que l'Union sera dans les faits empêchée d'agir. L'élargissement va aggraver cet obstacle et il convient donc à la fois de généraliser progressivement la règle de la majorité qualifiée et de réfléchir à la suppression parallèle des « piliers ».

En outre, concernant l'exercice des compétences de l'Union, une clarification s'impose quant aux différents types de normes concernées : il convient notamment de distinguer les normes de nature législative et les normes d'application et dans le même temps de clarifier l'exercice des fonctions législatives et celui des fonctions exécutives.

Revoir la répartition des compétences et leur exercice devra conduire à réfléchir également à la question du *financement de l'Union*. Il convient à cet égard de revenir à un véritable système de *ressources propres*, ce qui permettrait à la fois d'assurer une meilleure lisibilité, notamment vis-à-vis de l'opinion, de modérer les débats autour du thème du « juste retour » et, dans le même temps, de permettre au Parlement européen d'intervenir dans la fixation des ressources, ce qui est indispensable au fonctionnement d'un système démocratique. Il faut également être conscient que la question du *montant des ressources de l'Union* se posera nécessairement dans les années à venir.

L'approfondissement de l'Union que j'appelle de mes vœux suppose nécessairement *une démocratisation et une efficacité accrue du système institutionnel*. Cela implique notamment l'élection au suffrage universel du chef de l'exécutif – Président de la Commission ou autre solution institutionnelle –, la réforme du mode de scrutin pour le Parlement européen et la généralisation de la procédure de co-décision, le renforcement des partis politiques européens, un rôle accru pour les parlements nationaux – en particulier dans le contrôle de la subsidiarité et de l'action européenne des gouvernements des Etats membres.

Il faut dans le même esprit créer les conditions du développement d'un véritable *espace politique européen*, qui pourrait notamment passer par l'élaboration de programmes politiques pour l'Union dans le cadre des élections au Parlement ou de celle du chef de l'exécutif européen, quelle que soit la solution institutionnelle adoptée à cet égard. Cette démocratisation renforcée est une condition nécessaire à l'approfondissement d'une citoyenneté européenne, complémentaire des citoyennetés nationales, qui n'est encore qu'émergente.

Enfin, il faut clairement affirmer que si un accord unanime des Etats membres ne peut se dégager dans le sens d'un projet ambitieux d'une union politique respectant les diversités nationales, reposant sur des compétences, une lisibilité et des moyens renforcés, il convient que les Etats qui veulent aller plus vite et plus loin vers l'intégration n'en soient pas empêchés par ceux qui, partisans d'une « Europe espace », ne le souhaitent pas.

Les *conditions institutionnelles de cette avant-garde*, qui ne se confond pas avec les coopérations renforcées, et qui devra rester bien entendu toujours ouverte aux pays qui voudraient la rejoindre, devront être précisées par la Convention. C'est là une condition indispensable à la poursuite du projet européen qui porte nos intérêts communs et nos valeurs.