



ASSOCIATION DES FRANCAIS FONCTIONNAIRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COMPTE-RENDU DE LA CONFERENCE-DEBAT DU 03 OCTOBRE 2002
AVEC M. ALAIN LAMASSOURE

**« LA CONVENTION SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS
EUROPEENNES :BILAN ET PERSPECTIVES »**

CR rédigé par Gilles Guillard / AVERTISSEMENT : seul le texte prononcé fait foi.

Quentin Dickinson, modérateur, a ouvert le débat en citant deux éléments positifs dans la Convention :

- **l'association des Parlements Nationaux** aux travaux en cours sur l'avenir de l'UE ;
- le fait que la **Convention soit une formation sans idées préconçues**, ce qui favorise une ouverture sur de multiples horizons.

Le choix de M. Giscard d'Estaing à la tête de la Convention apparaît en outre pertinent, étant donné que de l'avis du modérateur, personne d'autre en Europe n'aurait le « poids qui lui permette d'imposer auprès de ses pairs au Conseil » le projet final de la Convention.

Après une brève introduction dans laquelle il a rappelé avec modestie qu'il prétendait pas apprendre grand chose à un auditoire de connaisseurs, mais simplement lever un côté du voile sur ce qu'on ne dit pas à la Convention, M. Lamassoure a articulé son intervention autour des deux axes suivants :

1. TROIS RAISONS AUJOURD'HUI D'ETRE OPTIMISTES :

1) La création de la Convention :

Celle-ci marquera une date dans l'histoire de la construction européenne. La création, le mandat et la composition de cet organe constituent en effet un **formidable aveu d'impuissance des dirigeants**. Après le Traité de Nice, les auteurs de cet échec ont eu le courage de s'en rendre compte et d'en tirer les leçons : **il ne serait plus possible aujourd'hui d'adapter les Institutions par les seuls gouvernements**. La méthode de travail doit être plus ouverte et il apparaissait indispensable de **mettre en place une Assemblée qui n'est rien d'autre qu'une Assemblée Constituante** selon l'orateur.

Dans le cadre de son mandat (très large), la Convention peut *de facto* «faire ce qu'elle veut», ce qui constitue une procédure entièrement nouvelle dont on ne peut que se féliciter. **Les Chefs de Gouvernement ont ainsi mis en place une mécanique qui échapperait même à leur contrôle.** En effet, l'orateur est convaincu que lorsque la Convention rendra sa copie en juillet/août prochain, les dirigeants ne pourront pas simplement «mettre ce travail au panier».

2) Les effets mécaniques de la révolution du nombre :

Le travail pour la construction de l'Europe se fait aujourd'hui dans des Institutions qui ont été créées à l'origine pour 6 Etats. Or, le **simple changement de nombre a des conséquences mécaniques.** A titre d'exemple, la règle de l'unanimité ne sera plus tenable après l'élargissement et **toutes les décisions devraient donc être prises à la majorité selon M. Lamassoure.**

Le changement du nombre d'Etats aura également des implications directes sur la traditionnelle confrontation entre Commission et Conseil. L'orateur n'hésite pas à affirmer dans ce cadre que «*la Commission et le Conseil sont morts*». A 25 ou 30 pays, la Commission telle qu'elle existe actuellement, ne pourra en effet plus fonctionner. Par conséquent, **l'UE a besoin désormais d'un véritable pouvoir exécutif et l'Europe a besoin d'un Président** (qu'on l'appelle Président, Premier Ministre, Gouverneur ou autre...). «*Il faut un organe exécutif qui doit avoir une légitimité démocratique issue d'une majorité politique*». La Commission ne sera donc plus une «*vestale*», elle sera une majorité politique.

La place et le rôle du Conseil changeront également (pour mémoire, l'intervenant souligne d'ailleurs que les membres de l'Assemblée Générale de la SDN lors de sa création étaient moins nombreux – 29 membres – que ne le seront les membres du Conseil après l'élargissement... et tout le monde sait ce qu'il est advenu de la SD...). Pour M. Lamassoure, **le Conseil ne sera par conséquent plus aux commandes**, ce qui aura pour résultat la fin de la confrontation Commission et Conseil dans sa forme actuelle.

3) La révolution du peuple :

Sans remettre en cause les mérites de la méthode communautaire, force est toutefois de constater «*qu'à l'âge démocratique les dirigeants ont réussi à instaurer avec l'UE un système non-démocratique proche du despotisme éclairé*». Or, ceci ne sera plus possible aujourd'hui. Le projet de Constitution européenne devra en effet être soumise à **référendum, ce dont peu des Gouvernements semblent avoir conscience aujourd'hui selon l'orateur.**

Pourtant, les conséquences de ce référendum sont énormes :

- **le texte à adopter doit être court, clair et lisible** (l'orateur souligne à cet égard qu'il devra ressembler plus à la Constitution de la Vème République qu'au Traité de Nice) ;

- le texte devra **répartir clairement les compétences** entre les différents acteurs ;
- le texte devra **prévoir un pouvoir exécutif responsable**. Dans ce contexte, il est d'ailleurs probable que les Français seront particulièrement attentifs à la manière dont ils pourront faire jouer cette responsabilité et comment ils pourront « *chasser les gouvernements européens* ».

La Convention rend par conséquent indispensable l'adoption de systèmes plus efficaces tout en y associant étroitement les Citoyens.

2. TROIS RAISONS AUJOURD'HUI D'ETRE INQUIETS :

1) La divergence très forte à venir entre les Citoyens et les dirigeants nationaux :

A la question de savoir si nous continuerons à avoir une Europe dirigée par des dirigeants nationaux ou par des dirigeants européens, **l'orateur fait part de sa conviction que 70 % des Citoyens voudront des dirigeants européens**. Un problème apparaît d'emblée à cet égard : les dirigeants actuels sont plutôt favorables au *statu quo*.

2) L'épineuse question du Danemark (l'orateur précise qu'il aurait pu citer un autre pays...) :

Pour l'orateur, il n'est pas pensable que les travaux de la Convention puisse déboucher sur autre chose que sur la **proposition d'un système de type fédéral**. Or, il y a fort à parier qu'un pays comme le Danemark s'opposera à un tel système, d'où la **nécessité de remettre en cause le mécanisme de l'unanimité dans le cadre des modifications institutionnelles**. De même, l'orateur souligne qu'il faudra « *concevoir un menu végétarien* » pour les pays eurosceptiques qui ne voudraient pas du « *menu gastronomique* ». Conséquence logique de ce qui précède : **la Convention ne devra pas produire un seul texte, mais bien deux textes différents** (ce que personne n'a encore osé souligner au sein de la Convention).

3) La collision des calendriers :

Les calendriers sont ingérables, de l'aveu même de l'orateur : achever conjointement la ratification du Traité de Nice, ratifier les Traités d'adhésion, élaborer et adopter le texte de la Convention, élire les députés européens dans le cadre des prochaines élections au PE en juin 2004, « *le tout dans une ambiance économique qui risque d'être peu joyeuse* » font du pilotage du calendrier un

exercice hautement périlleux. **Pour l'intervenant, ceci constitue sans doute l'un des aspects les plus inquiétants.**

Un débat avec les participants – piloté par le modérateur - a clos l'intervention. Sans constituer un compte-rendu exhaustif de ce débat, les éléments de questions et de réponses repris ci-dessous en donnent un bref aperçu général.

- *Questions : y a-t-il remise en cause du droit d'initiative ? Quel est l'avenir du PE ?*

Dans l'esprit de l'orateur, le processus de changement en cours est celui de « *la chenille qui devient papillon* », puisque la Commission devient le véritable exécutif de l'UE et par conséquent le collège des Commissaires ne sera plus le même. En ce qui concerne le PE, M. Lamassoure constate que celui-ci à vocation à devenir la chambre basse du nouveau système. Si c'est effectivement une « *Institution qui fonctionne bien* », trois grands axes de réforme nécessiteront toutefois de passer outre aux objections des parlementaires européens, à savoir :

a) le mode de scrutin (« *actuellement, les Députés ne sont pas élus mais nommés par le Chef de Parti* »). Il est impératif que chaque Citoyen sache qui le représente au PE.

b) le nombre de ses membres : les membres du PE sont plus nombreux aujourd'hui que le Sénat et la Chambre réunis aux Etats-Unis, ce qui est un constat pour le moins inquiétant.

c) l'impératif de confiner le PE dans ses compétences : le PE a conservé ses habitudes du temps où il n'avait pas de pouvoir, et pratique par conséquent « *l'ingérence* » par le biais des résolutions (ex : légalisation de l'avortement).

En ce qui concerne plus particulièrement le droit d'initiative, l'orateur avoue ne « *pas comprendre l'enjeu exact du débat* ». Les chiffres tendent en effet à démontrer que le monopole politique d'origine des textes est actuellement une illusion, puisque 1/3 des textes adoptés émanent à l'origine du PE, 1/3 de la Commission et 1/3 du Conseil...

- *Question : quel jugement portez-vous sur la proposition de texte de M. BADINTER ?*

M. Lamassoure constate que le texte de M. Badinter est habile, mais reste théorique et contient en outre plusieurs propositions contestables.

- *Question : quels sont le rôle et la place de la société civile dans la Convention ?*

L'intervenant n'hésite pas à convenir que les auditions de la société civile par la Convention « *n'ont servi à rien d'autre qu'à dire qu'elles ont effectivement eu lieu* ». Ceci ne remet toutefois pas en cause la grande nouveauté dans le cadre de la Convention, à savoir la publicité et la transparence des travaux.

Pour autant, la grande majorité des Citoyens ne semble pas avoir connaissance de la Convention. L'orateur avait notamment proposé le lancement d'un questionnaire pour mieux associer les Citoyens aux travaux en cours, mais ceci n'a pas été retenu (« *le problème est que tout le monde a peur du peuple* »).

- *Question : qu'en est-il de l'avenir de l'agriculture et du budget dans la perspective de l'élargissement ?*

Au delà du constat selon lequel « *l'agriculture coûte cher au budget* », M. Lamassoure note qu'il s'agit d'un domaine dans lequel il y a eu un net recul : chaque Etat membre compare aujourd'hui ce qu'il met dans le pot commun avec ce qu'il reçoit en retour.

Pour mettre fin à cette tendance, l'orateur propose le transfert d'un ou plusieurs impôts au niveau européen (ex.: l'impôt sur les sociétés), en rappelant que « *le jour où l'on aura réglé le problème d'approvisionnement du budget, on pourra enfin parler du contenu des politiques agricoles, sans être aveuglé par les problèmes financiers* ».

- *Questions : quid de la possibilité d'exclure un Etat membre ou de la possibilité pour un Etat membre de se retirer de l'Union à l'avenir ? Qu'en est-il des limites géographiques de l'UE ?*

Il semblerait en effet utile de prévoir dans la future constitution un droit de retrait. L'orateur est ainsi persuadé que l'Union gagnerait à établir un droit de divorce entre ses membres sous réserve de conditions très strictes (y compris sans doute un accord du « *reste de la famille* »).

En ce qui concerne un droit de sanction, 2 solutions alternatives sont évoquées par l'intervenant : l'UE aurait le pouvoir reconnu de rétablir l'ordre dans ce pays / prévoir une graduation en matière de sanction.

La question des limites géographiques relève d'une « *démagogie coupable étant donné que personne n'ose réellement poser cette question* ». Le problème de la Turquie est pris comme exemple flagrant d'un manque de réflexion stratégique sur l'avenir de l'UE. A cet égard, M. Lamassoure regrette que le critère géographique, le seul qui soit « *opposable et valable* » ait été abandonné à Helsinki. La Convention devrait par conséquent oser évoquer et trancher la question géographique.

- *Question : quel avenir pour la politique étrangère ?*

L'orateur remarque qu'il s'agira là de l'un des principaux sujets de discordes à venir et fait par conséquent part de sa difficulté à être optimiste sur ce point.

Un constat s'impose d'emblée : le très faible degré d'exigence des Citoyens en matière de politique étrangère. Le déficit actuel de la politique de l'UE en la matière est la mise en commun des problèmes plus faciles, et *a contrario*, la compétence nationale exclusive

pour les problèmes les plus difficiles. Il en résulte « *un degré d'impuissance extraordinaire* ». Deux pistes d'amélioration sont toutefois possibles :

a) la solution « raisonnable », selon l'orateur, consisterait à transférer la politique étrangère et la défense au niveau communautaire ;

b) une solution alternative consisterait à « *attendre encore quelques années et laisser les gouvernements se débrouiller* », jusqu'à que s'opère une véritable prise de conscience.

« *Aujourd'hui, nous avons 17 politiques étrangères dans l'UE (Commission, Etats + Solana)* ». Or, la solution n'est pas dans la coordination mais dans une politique unique (et par extension une autorité unique).