

L'Europe unie selon Joschka Fischer

QUO vadis Europa? Telle est la question que nous pose une fois de plus l'histoire de notre continent. Et là, pour bien des raisons différentes, il ne peut y avoir pour les Européens qu'une seule réponse s'ils songent à leur bien et à celui de leurs enfants : l'Europe doit aller de l'avant jusqu'à parfaire son intégration. Car tous les Etats membres de l'Union européenne, et aussi tous ceux désireux d'en faire partie et aussi nos populations devraient payer un prix très élevé si l'Europe venait à reculer d'un pas, ou tout simplement à s'immobiliser ou à camper sur ses acquis. Cela vaut singulièrement pour l'Allemagne et pour les Allemands.

La tâche qui nous attend n'est pas simple du tout et nous devons user de toutes nos forces pour parvenir dans les dix prochaines années à mener à bien en grande partie l'élargissement de l'UE à l'Est et au Sud-Est, qui aboutira de facto à doubler le nombre des pays membres de l'Union européenne. Donc, pour gérer ce défi historique et intégrer les nouveaux Etats membres, sans pour autant remettre fondamentalement en question la capacité d'action de l'Union européenne, il nous faudra en même temps apporter la dernière pierre à l'édifice de l'intégration européenne, à savoir l'intégration politique.

Deux décisions historiques ont eu une influence positive décisive sur le destin de l'Europe au siècle dernier : premièrement, la décision des Etats-Unis de rester présents en Europe. Et, deuxièmement, le fait que la France et l'Allemagne aient misé sur le principe de l'intégration, à commencer par l'imbrication économique. (...)

Permettez-moi de laisser maintenant « le ministre des affaires étrangères » vraiment loin derrière moi pour m'adonner à quelques réflexions concernant aussi bien la nature de ce que nous appelons la « finalité de l'Europe » que la façon dont nous pourrions nous rapprocher de cet objectif et finalement l'atteindre. Et, à tous les eurosceptiques de part et d'autre de la Manche, il est recommandé de ne pas en faire tout de suite les gros titres car, premièrement, il s'agit d'une vision personnelle future du règlement des problèmes européens. Et deuxièmement, nous parlons ici du long terme, bien au-delà de la Conférence intergouvernementale. Nul ne doit donc être effrayé par ces thèses.

L'élargissement rendra indispensable une réforme fondamentale des institutions européennes. Comment s'imaginer en effet un Conseil européen avec trente chefs d'Etat et de gouvernement? Trente présidences? Combien de temps les réunions du Conseil dureront-elles dans ce cas? Des jours, voire des semaines? Comment parvenir, à trente, dans le tissu institutionnel actuel de l'Union européenne, à concilier des intérêts différents, à adopter des décisions et encore à agir? Comment veut-on éviter que l'Union devienne définitivement opaque, que les compromis soient de plus en plus incompréhensibles et bizarres, et que l'intérêt manifesté à l'égard de l'Union par ses citoyens ne finisse par tomber bien en dessous de zéro?

Autant de questions auxquelles toutefois il existe une réponse toute simple : le passage de la Confédération de l'Union à l'entière parlementarisation dans une Fédération européenne que demandait déjà Robert Schuman il y a cinquante ans. Et cela veut dire rien de moins qu'un Parlement européen et un gouvernement, européen lui aussi, qui exercent effectivement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au sein de la Fédération. Cette Fédération devra se fonder sur un traité constitutionnel.

Je suis tout à fait conscient des problèmes de procédure et de substance qu'il faudra surmonter jusqu'à la réalisation de cet objectif (...). Il est clair que l'on reprochera immédiatement à cette solution simple d'être impraticable ; l'Europe n'est pas un continent nouveau, mais un continent rempli de peuples, de cultures, de langues et d'histoires différents ; les Etats-nations sont des réalités indispensables, et plus la mondialisation et l'europanisation créent des superstructures éloignées du citoyen et des acteurs anonymes, plus les êtres humains s'accrocheront à la sécurité et à l'abri moral que leur apportent les Etats-nations.

Toutes ces objections, je les partage, car elles sont fondées. Ce serait donc commettre une irréparable erreur de conception que de tenter de parachever l'intégration politique contre des institutions et des traditions nationales existantes et non en cherchant à les associer au processus. Une telle entreprise serait appelée à échouer dans les conditions historiques et culturelles de l'Europe. C'est uniquement si l'intégration européenne conserve les Etats-nations dans une telle Fédération, qu'elle ne dévalorise pas et, a fortiori, ne fait pas disparaître complètement leurs institutions, qu'un tel projet sera réalisable, en dépit des énormes difficultés qu'il présente. Autrement dit, la conception qui prévalait jusqu'à présent d'un Etat fédéral européen, qui remplacerait comme nouveau souverain les anciens Etats-nations et leurs démocraties, s'avère être une construction artificielle étrangère aux réalités européennes traditionnelles. Parachever l'intégration européenne n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'Etat-nation. C'est précisément ce fait qui est derrière la notion de « subsidiarité », laquelle fait actuellement l'objet de discussions partout, sans que personne ou presque la comprenne vraiment.

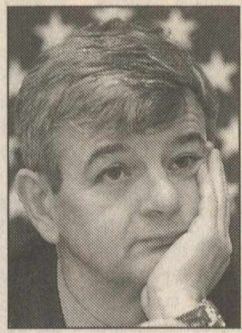
Que peut bien signifier le concept de « partage de souveraineté »? L'Europe n'émergera pas dans un espace politique vide ; de là découle un autre aspect de notre réalité européenne, à savoir les cultures politiques nationales différentes et les opinions publiques démocratiques, que séparent en outre des barrières linguistiques. Un Parlement européen devra donc toujours représenter deux éléments : une Europe des Etats-nations et une Europe des citoyens. Or cela ne pourra se faire que si ce Parlement européen rassemble les différentes élites politiques nationales et ensuite les différentes opinions publiques nationales.

C'est faisable, à mes yeux, à condition que ce Parlement européen dispose de deux chambres, dont une serait composée de députés élus appartenant en même temps aux Parlements nationaux. C'est là le moyen d'éviter tout antagonisme entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, entre Etat-nation et Europe. En ce qui concerne l'autre chambre, il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des Etats membres, qui seront élus au suffrage direct, et une chambre des Etats comparable à notre Bundesrat. Aux Etats-Unis, tous les Etats élisent deux sénateurs, alors qu'au Bundesrat le nombre de voix varie.

De même, deux options se présentent pour l'exécutif européen, le gouvernement européen : soit nous décidons de développer le Conseil européen pour en faire un gouvernement européen, c'est-à-dire que le gouvernement européen

Nous publions des extraits du discours prononcé le 12 mai à Berlin

par le ministre des affaires étrangères allemand. Joschka Fischer développe son point de vue sur une véritable fédération européenne dotée d'un président élu au suffrage universel, d'un gouvernement et d'un Parlement de deux chambres



■ Chef de file des Verts, Joschka Fischer est ministre des affaires étrangères de l'Allemagne depuis la victoire de la coalition entre les sociaux-démocrates et son parti, aux élections de septembre 1998. Européen convaincu, il avait esquissé ses conceptions européennes devant le Parlement de Strasbourg quelques semaines après sa prise de fonctions. Cependant dans le discours qu'il a prononcé « à titre personnel », vendredi 12 mai, à l'Université Humboldt de Berlin, il a développé avec une précision rare ce que devraient être à ses yeux les institutions de la Fédération européenne qu'il appelle de ses vœux. Ce texte, dont nous publions de larges extraits, sera sans doute controversé. Il ouvre un débat devenu indispensable entre les Quinze.

★ Le titre officiel du discours est « De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne ».

sera constitué à partir des gouvernements nationaux, soit on passe, en se fondant sur la structure actuelle de la Commission, à l'élection directe d'un président doté de vastes pouvoirs exécutifs. Il est toutefois possible d'envisager différentes formes intermédiaires.

D'aucuns avanceront que l'Europe est déjà beaucoup trop compliquée aujourd'hui, qu'elle manque par trop de transparence pour les citoyens de l'Union, et qu'un tel projet contribuerait à la compliquer encore. C'est tout à fait le contraire qui est ici recherché. Le partage de souveraineté entre la Fédération et les Etats-nations suppose comme préalable un traité constitutionnel consacrant ce qui sera réglé au niveau européen et ce qui continuera de l'être à l'échelon national. La multitude de règlements du niveau communautaire résulte en partie de la communautarisation inductive, selon la méthode Monnet, et reflète les compromis interétatiques dans l'actuelle confédération d'Etats que forme l'Union européenne. Une répartition précise des compétences entre la Fédération et les Etats-nations dans le cadre d'un traité constitutionnel devrait laisser à la Fédération les domaines de souveraineté essentiels et uniquement les questions demandant à être réglées impérativement au niveau européen, tandis que le reste demeurerait de la compétence des Etats-nations. Il en ressortirait une Fédération européenne élargie et capable d'agir, pleinement souveraine quoique composée d'Etats-nations affirmés. En outre, une telle Fédération pourrait être appréhendée et comprise par ses citoyens, parce qu'elle aurait surmonté son déficit démocratique.

Tout cela ne sonnera pas pour autant le glas de l'Etat-nation. En effet, pour le « sujet » de cette Fédération finale, l'Etat-nation avec ses traditions culturelles et démocratiques demeurera irremplaçable, afin de légitimer une union de citoyens et d'Etats qui soit pleinement acceptée par les populations. Je dis cela en pensant en particulier à nos amis en Grande-Bretagne, car je sais que la notion de « fédération » est pour beaucoup de Britanniques une provocation. Je n'ai pourtant jusqu'à présent pas trouvé d'autre mot. L'idée n'est pas de provoquer qui que ce soit.

Même dans l'Europe future, nous resterons donc britanniques et allemands, français et polonais. Les Etats-nations perdureront et ils conserveront au niveau européen un rôle bien plus important que celui qui revient aux Länder allemands. Et puis le principe de subsidiarité aura un rang constitutionnel dans cette union de demain.

Ces trois réformes, le règlement du problème de démocratie, la nécessité de redistribuer entièrement les compétences – tant horizontalement, c'est-à-dire entre les institutions européennes, que verticalement, c'est-à-dire entre l'Europe, les Etats-nations et les régions –, ne pourront être menées à bien que par une refondation constitutionnelle de l'Europe, ou, en d'autres termes, par la mise en œuvre d'un projet de Constitution européenne qui devra essentiellement ancrer les droits fondamentaux et les droits de l'homme et du citoyen, de même qu'une séparation équilibrée des pouvoirs entre les institutions européennes et une délimitation précise des domaines régis par l'Europe ou par les Etats-nations. Les rapports entre la Fédération et l'Etat-nation constitueront le grand axe de cette Constitution européenne. Pour être clair, je tiens à préciser que cela n'a rien à voir avec une renationalisation, au contraire ! (...)

La question qui se pose maintenant avec une acuité croissante est la suivante : cette vision d'une Fédération d'Etats et de citoyens, démocratique et unie sur le plan politique, sera-t-elle réalisable selon la méthode de l'intégration appliquée jusqu'à maintenant, ou bien faut-il remettre en cause cette méthode elle-même en tant qu'« élément central de l'actuel processus d'unification »?

Dans le passé, c'est essentiellement la méthode Monnet qui dominait le processus d'intégration européenne avec son approche de la communautarisation des institutions et des politiques européennes. Cette intégration progressive dépourvue de modèle augurant du résultat final a été conçue dans les années 50 pour l'intégration économique d'un petit groupe de pays. Même si cette méthode s'est avérée efficace alors, elle a été seulement d'une utilité limitée pour l'intégration politique et la démocratisation de l'Europe. Là où il n'était pas possible aux membres de l'Union européenne de progresser ensemble, des groupes formés différemment ont avancé, comme pour l'Union économique et monétaire ou pour Schengen.

Une telle différenciation, une coopération renforcée dans des secteurs partiels, est-elle donc la réponse au double défi de l'élargissement et de l'approfondissement? Précisément dans une Union élargie et par conséquent plus hétérogène, une différenciation plus poussée deviendra indispensable. L'un des objectifs centraux de la Conférence intergouvernementale est donc de la faciliter.

NÉANMOINS, une différenciation de plus en plus marquée posera aussi de nouveaux problèmes : une perte d'identité européenne et de cohérence interne ainsi que le risque d'une érosion interne de l'UE, si des domaines de plus en plus vastes de la coopération intergouvernementale devaient venir s'ajouter au cadre de l'intégration. Dès aujourd'hui, il n'est plus possible d'ignorer une crise de la « méthode Monnet » qui ne peut plus être résolue dans les limites de sa propre logique.

C'est pourquoi Jacques Delors, tout comme Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing ont tenté ces derniers temps de trouver de nouvelles idées pour sortir de ce dilemme. Selon Jacques Delors, une « fédération des Etats-nations », composée des six pays fondateurs de la Communauté européenne, doit conclure un « traité dans le traité », voué à une réforme en profondeur des institutions européennes. Les réflexions d'Helmut Schmidt et de Valéry Giscard d'Estaing vont à peu près dans le même sens, même si elles ne proposent pas un noyau à six mais à onze, les onze pays de

la zone euro. Dès 1994, Karl Lamers et Wolfgang Schäuble proposaient la création d'une « noyau dur », qui souffrirait cependant dès le départ d'une malformation décisive puisqu'il s'agissait d'un « noyau » exclusif et, qui plus est, excluant l'un des pays fondateurs, l'Italie, au lieu d'être un point d'attraction ouvert à tous.

Si, face au défi incontournable de l'élargissement vers l'Est, l'alternative pour l'UE est donc soit l'érosion, soit l'intégration, et si s'en tenir à une confédération d'Etats signifiait l'immobilisme avec tous les effets négatifs que cela comporte, l'Union européenne se trouvera confrontée à un moment ou à un autre, dans les dix années à venir, à un choix qui lui sera imposé par les circonstances et par les crises que ces circonstances auront déclenchées : ou bien la majorité des Etats membres tentent le « saut dans la pleine intégration » et se mettent d'accord sur un traité constitutionnel européen portant création d'une Fédération européenne, ou bien, dans le cas contraire, un petit groupe d'Etats membres constituera une avant-garde, c'est-à-dire un « centre de gravité » comprenant plusieurs Etats prêts et capables, en Européens profondément convaincus, de progresser sur la voie de l'intégration politique. La seule

question sera alors de savoir, quand le moment sera venu, qui fera partie de cette avant-garde et si ce centre de gravité se formera au sein ou en dehors des traités. En tout cas, une chose est sûre : sans une très étroite coopération franco-allemande, aucun projet européen ne pourra non plus réussir à l'avenir.

Cela veut dire rien de moins qu'un Parlement européen et un gouvernement, européen lui aussi, qui exercent effectivement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au sein de la Fédération

question sera alors de savoir, quand le moment sera venu, qui fera partie de cette avant-garde et si ce centre de gravité se formera au sein ou en dehors des traités. En tout cas, une chose est sûre : sans une très étroite coopération franco-allemande, aucun projet européen ne pourra non plus réussir à l'avenir.

COMPTE tenu de la situation, on pourrait donc imaginer bien au-delà de la décennie prochaine le développement futur de l'Europe en deux ou trois étapes :

- Tout d'abord, le développement de la coopération renforcée entre les pays désireux de coopérer plus étroitement que d'autres, comme c'est d'ores et déjà le cas dans l'Union économique et monétaire et pour Schengen. Cet instrument nous permet d'avancer dans bien des domaines : le développement de la zone euro à onze vers une union politico-économique, la protection de l'environnement, la lutte contre la criminalité, le développement d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile, et bien sûr également en politique étrangère et de sécurité. Ce faisant, il est très important de ne pas concevoir la coopération renforcée comme un abandon de l'intégration.

- La formation d'un centre de gravité pourrait constituer plus tard une étape intermédiaire sur la voie du parachèvement de l'intégration politique. Un tel groupe d'Etats conclurait un nouveau traité fondamental européen qui serait le noyau d'une Constitution de la Fédération. Sur la base de ce traité fondamental, la Fédération se doterait de ses propres institutions, d'un gouvernement qui, au sein de l'UE, devrait parler d'une seule voix au nom des membres du groupe dans un nombre de questions aussi grand que possible, d'un Parlement fort et d'un président directement élu. Un tel centre de gravité devrait être l'avant-garde, la locomotive du parachèvement de l'intégration politique, et comprendre déjà tous les éléments de la future Fédération.

Je suis entièrement conscient des problèmes institutionnels qu'un tel centre de gravité poserait à l'UE actuelle. C'est pourquoi il serait décisif de veiller à ce que l'acquis de l'UE ne soit pas compromis, à ce que l'UE ne soit pas divisée et à ce que le lien qui retient l'UE ne soit pas endommagé ni au plan politique ni au plan juridique. Il faudra élaborer des mécanismes qui assurent la coopération du centre de gravité dans une Union élargie sans pertes de friction.

Il est impossible de dire à l'heure actuelle quels seront les Etats qui participeront à un tel projet : les membres fondateurs de l'UE, les onze membres de la zone euro ou encore un autre groupe. Dans toute réflexion portant sur l'option du centre de gravité, une chose doit être bien claire : cette

avant-garde ne devra jamais être exclusive, elle devra être ouverte à tous les Etats membres et à tous les pays candidats de l'UE lorsqu'ils exprimeront à un moment donné le désir d'en faire partie. Et pour ceux qui voudront participer mais ne remplissent pas les conditions, il devra y avoir des possibilités de rapprochement. La transparence et une option de participation pour tous les membres de l'UE constitueraient des facteurs essentiels pour faire

La formation d'un centre de gravité pourrait constituer plus tard une étape intermédiaire sur la voie du parachèvement de l'intégration politique. Un tel groupe d'Etats conclurait un nouveau traité, noyau d'une Constitution de la Fédération

accepter et réaliser le projet. Cela doit aussi s'appliquer précisément à l'égard des pays candidats. Car il serait absurde d'un point de vue historique et absolument insensé que, juste au moment où elle est enfin réunie, l'Europe soit de nouveau divisée.

Un tel centre de gravité devra donc avoir un intérêt actif à s'élargir et il devra être attirant pour les autres membres. Si l'on applique le principe de Hans-Dietrich Genscher, qui veut qu'aucun Etat membre ne puisse être contraint d'aller plus loin qu'il ne peut et ne veut, mais que celui qui ne veut pas continuer d'avancer ne puisse pas non plus empêcher les autres de le faire, ce centre de gravité se constituera au sein des traités, sinon en dehors.

- La dernière étape serait alors la pleine intégration de la Fédération européenne. Pour éviter tout malentendu, je tiens à préciser que la coopération renforcée n'y mène pas automatiquement, que ce soit sous forme de centre de gravité ou directement comme majorité des membres de l'Union. La coopération renforcée ne signifiera tout d'abord rien d'autre qu'une intergouvernementalisation renforcée sous la contrainte des circonstances et en raison de la faiblesse de la méthode Monnet. Le pas qui va de la coopération renforcée à un traité constitutionnel – et c'est exactement cela qui sera le préalable à la pleine intégration – présuppose en revanche un acte de refondation politique délibéré de l'Europe.

Voilà, ma vision personnelle de l'avenir : de la coopération renforcée à un traité constitutionnel européen, et le parachèvement de la grande idée d'une Fédération européenne que nous devons à Robert Schuman. Cela pourrait être la bonne voie.