



# ensemble, dessinons l'europe

**Rapport du Groupe  
« Débat sur l'Avenir de l'Europe »**

# ENSEMBLE, DESSINONS L'EUROPE

## Rapport du Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe »

### Sommaire

-----

Présentation.....	p. 4
Composition du Groupe.....	p. 6
Composition de l'équipe technique et administrative .....	p. 7
<b>A –SYNTHESE</b>	
À l'écoute d'un débat inédit. ....	p. 9
« Au centre de l'exercice : les Forums régionaux ».....	p. 10
Un début nécessaire qui réclame une suite .....	p. 11
<u>L'attente d'Europe.</u> ....	p. 13
• Un espace ouvert d'échanges professionnels et culturels ; .....	p. 13
• Combler le « déficit social » de l'Europe ; .....	p. 13
• La protection de l'environnement ; .....	p. 15
• L'avenir de la Politique agricole commune ; .....	p. 15
• Le renforcement de la coordination des politiques économiques ; .....	p. 15
• La réforme des fonds structurels ; .....	p. 16
• Une meilleure lisibilité de la politique étrangère et de sécurité commune.	p. 16
<u>Les modalités de l'intégration politique.</u> ....	p. 16
• Identité, Charte des droits ; .....	p. 17
• La démocratie ; .....	p. 17
• Le fonctionnement de l'Union ; .....	p. 18
• Le partage des compétences ; .....	p. 18
• L'élargissement .....	p. 18
<u>La poursuite du débat public et son organisation.</u> ....	p. 19
« Rendre l'Europe visible » .....	p. 22
Conclusion : dans l'attente d'une volonté politique .....	p. 23

## B – ANALYSE DES CONTRIBUTIONS

1. Questionnement ; .....	p. 25
2. Forums thématiques nationaux ; .....	p. 32
3. Contributions des Français de l' étranger ; .....	p. 43
4. Contributions des organisations socioprofessionnelles et syndicales ; .....	p. 44
5. Contributions des cultes et des courants de pensée ; .....	p. 62
6. Contributions collectives ; .....	p. 68
7. Contributions individuelles ; .....	p. 79
8. Analyse de la presse quotidienne régionale et nationale ; .....	p. 91
9. Analyse des colloques sur l' avenir de l' Europe .....	p. 102

## C - DOCUMENTS

• Présidence de la République ; .....	p. 110
• Assemblée nationale ; .....	p. 121
• Sénat ; .....	p. 129
• Conseil économique et social (CES) ; .....	p. 134
• Cour de Cassation ; .....	p. 148
• Commission nationale consultative des droits de l' homme (CNCDH) .....	p. 151

## ANNEXES

• Liste des forums régionaux ; .....	p. 156
• Déclaration 23 du Traité de Nice ; .....	p. 161
• Communiqué de presse commun du Palais de l' Élysée et de l' Hôtel de Matignon, Paris, 11 avril 2001 ; .....	p. 163
• Index des sigles .....	p. 164

## Présentation

Le débat engagé sur l'avenir de l'Europe s'est déroulé en France entre avril et novembre 2001. Il trouve son origine dans la déclaration n° 23 sur l'avenir de l'Union, annexée au Traité de Nice, en date du 11 décembre 2000, et qui appelait à un « débat large et approfondi » entre toutes les parties intéressées : les représentants des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission, les représentants des chefs d'État et de gouvernement ainsi que l'opinion publique et la société civile. Ce débat devrait aboutir à une conférence intergouvernementale européenne programmée en 2004 sur la modification des traités européens.

Cette décision a été mise en œuvre au plan national le 11 avril 2001 par un communiqué conjoint du Président de la République et du Premier ministre ; ce document se référait aux quatre grandes questions expressément prévues dans la déclaration de Nice (délimitation des compétences entre les États membres et l'Union européenne, rôle des parlements nationaux, simplification des traités européens et statut de la Charte des droits fondamentaux). Mais, au-delà, s'appuyant sur les mots « entre autres » qui figuraient dans la déclaration, le communiqué proposait de réfléchir aux questions relatives au contenu et à la finalité du projet européen.

En souhaitant que le débat soit le plus large possible, le communiqué a confié à un Groupe de dix personnalités d'horizons différents le soin de veiller à sa cohérence, et d'en assurer la synthèse. Ce Groupe a été dénommé « Débat sur l'avenir de l'Europe ». Il a remis le résultat de ses travaux le 19 novembre 2001 au Président de la République et au Premier ministre, en vue du Conseil européen qui doit se tenir à la mi-décembre à Laeken (Belgique). Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des Affaires européennes, a été investi de la mission d'animer l'ensemble de l'exercice, avec le soutien de l'Union européenne. L'un des supports essentiels de ces débats a été le « questionnement » dont la rédaction fut l'un des premiers travaux du Groupe. Largement diffusé dans les forums, sur les sites Internet, notamment celui de « Sources d'Europe », et au sein des relais associatifs et syndicaux, ce « questionnement » n'était ni limitatif ni contraignant ; il avait pour seul objet, conformément au mandat du Groupe, d'assurer la cohésion du débat. De fait, il a servi de référence à la plupart des contributions.

Le débat a été multiforme. Il s'est d'abord appuyé sur les « forums régionaux » organisés par les Préfets. Ces forums ont été divers par le choix des thèmes traités et des orateurs invités qui comptaient des représentants des États membres et des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. La parole y a été donnée aux citoyens, dont la plupart n'avait jamais eu l'occasion de s'exprimer sur l'avenir de l'Europe autrement que par un bulletin de vote ou bien souvent par une abstention.

Aux vingt trois forums régionaux qui se sont tenus dans toute la France, y compris dans les régions d'Outre-Mer, s'est ajoutée une vingtaine de forums départementaux ainsi que des forums thématiques nationaux. Ces derniers se sont révélés importants et utiles parce qu'ils portaient sur les sujets auxquels la France est aujourd'hui attachée : « Des acteurs dans l'Europe sociale », « Service public et Europe », « Environnement », « Quel avenir pour l'espace judiciaire européen ? », ce dernier ayant pris une place essentielle à la suite des événements du 11 septembre

2001. A chacun de ces forums, le Groupe était représenté par au moins l'un de ses membres.

En outre, des forums à l'attention des Français résidant à l'étranger ont été organisés dans certains pays, par exemple en Allemagne, en Italie et en Grèce ainsi qu'à Prague et à Varsovie.

Au-delà du débat proprement dit, l'Assemblée nationale avec sa délégation pour l'Union européenne, a organisé des « Assises nationales sur l'avenir de l'Europe », dont la clôture a été présidée par Raymond Forni. Le Sénat a lui aussi tenu plusieurs séances de travail et produit deux importants rapports, l'un de Hubert Haenel sur une « Constitution pour l'Union européenne », l'autre de Daniel Hoeffel sur « Une seconde chambre européenne ». Le Conseil économique et social, sous l'impulsion de son président Jacques Dermagne, a également émis un avis qui rend compte de l'opinion de ce qu'on appelle maintenant la société civile organisée. La Cour de Cassation a participé activement à l'organisation du forum sur l'espace judiciaire, qui s'est tenu dans ses locaux. Enfin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, placée auprès du Premier ministre, et présidée par Alain Bacquet a préparé un avis d'une grande qualité.

L'ensemble de ces initiatives témoigne de la grande diversité des milieux concernés : c'est la première fois que les citoyens sont appelés à discuter de l'avenir de l'Europe avant les décisions, pour les préparer, et non après pour les entériner ou les rejeter. Ce fut un bel exercice de démocratie participative qui ne doit pas se substituer à la démocratie représentative mais qui en est le complément nécessaire. Nous avons essayé de faire face aux difficultés de la tâche, résultant à la fois de la nouveauté de l'exercice, de la brièveté des délais impartis pour conduire le débat – quelques mois – et pour rédiger la synthèse – quelques jours. Nous avons tenu compte dans la mesure du possible des interventions dans les forums et des contributions écrites que nous avons reçues. Si nous nous sommes rendus coupables de quelques omissions ou erreurs, nous demandons à ceux qui en auraient été victimes de nous en excuser, en les assurant qu'elles n'ont jamais été volontaires. Nous avons certes beaucoup de progrès à faire, mais nous avons acquis au moins une certitude : il faut continuer le débat. Celui-ci n'a duré que six mois et il serait regrettable d'y mettre un terme ou de refermer la porte des mystères européens après l'avoir ouverte.

Je ne souhaiterais pas terminer cette brève présentation sans remercier, outre ceux que j'ai déjà cités, toutes les personnes qui n'ont pas ménagé leur peine pour la réussite du débat et qui y ont mis tout leur talent, dans une atmosphère conviviale, au premier rang desquels les membres du Groupe et tout particulièrement les rapporteurs qui ont accepté la responsabilité de la rédaction du rapport général, ainsi que les membres de « l'équipe » du secrétariat général.

Je remercie également les ministres qui ont pris en charge les forums thématiques, Elisabeth Guigou, Marylise Lebranchu, Yves Cochet et Jean-Claude Gaysot. Le Groupe exprime enfin toute sa gratitude à Pierre Moscovici et à ses collaborateurs pour le concours efficace qu'ils ont apporté au Groupe tout en respectant son indépendance.

Guy Braibant  
Président du Groupe

## **- Composition du Groupe -**

### **Guy Braibant, président du Groupe**

(Président de section honoraire au Conseil d'État, Vice-président de la Commission supérieure de la codification, Représentant du Président de la République et du Premier ministre à la Convention pour la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)

### **Jean-Claude Casanova**

(Docteur ès sciences économiques, Professeur des Universités, ancien conseiller de Raymond Barre à Matignon, collaborateur régulier du "Figaro" et éditorialiste du "Monde" )

### **Françoise Crouigneau**

(Rédactrice en chef, chargée des questions internationales et européennes, au journal " Les Échos" )

### **Mireille Delmas-Marty**

(Professeur de droit à l'Université de Paris I, coordinatrice du projet " Corpus Juris" , présidente du comité de surveillance de l'Office européen de lutte anti-fraude)

### **Jean Gandois**

(Ingénieur des Ponts et Chaussées, Président du Conseil de surveillance de Suez-Lyonnaise des eaux, ancien président du CNPF)

### **Henri Lachmann**

(Président Directeur général de Schneider-Electric SA)

### **Philippe Lemaître, Rapporteur désigné par le Groupe**

(Journaliste, ancien correspondant à Bruxelles du journal " Le Monde" )

### **Jean Nestor, Rapporteur désigné par le Groupe**

(Ingénieur du génie rural, Secrétaire général de l'association " Notre Europe" présidée par J. Delors, ancien secrétaire général du Mouvement européen – France)

### **Évelyne Pichenot**

(Responsable du Département international/ Europe au Secrétariat confédéral de la CFDT, présidente de la Délégation aux affaires européennes du Conseil économique et social)

### **Jean-Louis Quermonne**

(Professeur émérite des Universités aux Instituts d'études politiques de Grenoble et de Paris, ancien président du groupe de réflexion mis en place par le Commissariat général au Plan en 1998-1999 sur la réforme des institutions européennes)

**- Composition de l'équipe technique et administrative -**

**Olivier Gagnier, secrétaire général**  
(Inspecteur principal de la Jeunesse et des Sports)

**Maud Scelo, chargée d'études**

**Cyril Denoual, chargé d'études**

**Sylvie Bénard, chargée de mission,**  
(Commissariat général du plan)

**Hélène Isnard, consultante**

**Marie-Line Doppia, assistante**

**Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe »**

35, rue Saint-Dominique, 75007 Paris  
☎ : 01.42.75.77.51 ; fax : 01.42.75.77.03

# A – SYNTHÈSE

## **A l'écoute d'un débat inédit.**

C'est à Nice, en décembre 2000, que les chefs d'État et de gouvernement des Quinze ont fixé les prochaines étapes de la réforme des Traités européens. Une conférence intergouvernementale, suivie d'un Conseil européen, se tiendra en 2004 afin de décider ces réformes. Le Conseil européen a estimé, pour la première fois, qu'il était nécessaire de faire précéder cette phase finale d'un « large débat ».

En France, le Président de la République et le gouvernement ont tenu à ce que cette consultation citoyenne se déroule avant même que la réunion du Conseil européen de Laeken, les 14 et 15 décembre 2001, ne définisse les méthodes de travail précédant la Conférence Intergouvernementale (CIG). Il est maintenant à peu près acquis que les Quinze décideront alors de la réunion d'une Convention associant représentants des États, de la Commission, et des Parlements européen et nationaux, laquelle sera chargée de présenter des projets de réforme aux gouvernements.

Le débat français, dont l'organisation a été confiée à Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des Affaires européennes, avait un double objectif : d'une part, inviter le plus grand nombre possible de citoyens à réfléchir et à s'exprimer sur le futur de la construction européenne ; d'autre part, informer le Président de la République et le Premier ministre, en temps utile pour le Conseil de Laeken, sur les attentes des citoyens français et sur leur degré d'ouverture par rapport à une éventuelle relance de l'intégration européenne.

Les Préfets ont été chargés de réunir des forums régionaux, préparés selon les cas par des ateliers de travail ou des forums départementaux (voir encadré), ainsi que par des sondages d'opinion. A cette organisation déconcentrée sont venus s'ajouter 4 forums thématiques, un séminaire organisé avec le Conseil d'Analyse Économique, ainsi que des auditions d'associations. Le Groupe des dix personnalités chargé de l'animation du débat, présidé par Guy Braibant, a également sollicité des contributions individuelles ou collectives y compris par Internet (site de « Sources d'Europe »). Il a très rapidement mis au point un « questionnement » portant sur les différents points du débat et proposant aux contributeurs de s'y référer. Les Conseils économiques et sociaux régionaux ont pris une part active aux forums décentralisés et le Conseil Économique et Social a adopté un avis sur le thème de l'avenir de l'Europe. De nombreuses associations ont organisé des débats internes, parfois sous la forme de réunions publiques. L'Assemblée nationale et le Sénat, de leur côté, ont ouvert des sites Internet sur le débat et organisé des « Assises sur l'avenir de l'Europe ». La Présidence de la République a également ouvert un site interactif consacré au débat. On peut ainsi estimer que, de juin à novembre 2001, 25 000 Français au moins ont participé d'une manière ou d'une autre à cet exercice. Compte tenu du calendrier très serré, cette participation peut être considérée comme importante.

L'ambition était de lancer un débat libre, donnant lieu à un échange d'idées et engageant ainsi un processus d'élaboration collective. Cette procédure ouverte peut se traduire par des résultats qui s'écartent de ceux des sondages d'opinion. Il faut souligner que c'est la première fois, dans l'histoire de la construction européenne

que les citoyens sont directement invités à s'exprimer sur le contenu des réformes, très en amont, avant que toute décision ait été prise. Beaucoup ont vu dans cette initiative, voulue par le Président de la République et le Premier ministre, un effort appréciable pour instaurer un espace de débat public européen.

### **Au centre de l'exercice, les Forums régionaux**

Place à la parole et à l'échange ! Les organisateurs du débat sur l'avenir de l'Europe avaient clairement indiqué la façon dont ils souhaitaient voir conduite cette consultation des Français. Sans pour autant se priver du concours des « politiques » ou de spécialistes, la priorité était de donner la parole aux citoyens, afin qu'ils expriment leurs espoirs, leurs craintes, leur appréciation de ce qui a été fait, leur sentiment sur ce qu'il reste à faire, le tout dans la perspective proche d'un nouvel élargissement de l'Union à une dizaine de pays d'Europe centrale et orientale. Les forums régionaux ont été l'instrument choisi pour atteindre cet objectif.

Il a été demandé aux préfets d'organiser des forums dans toutes les Régions. 23 se sont tenus (celui de Toulouse a dû être annulé en raison de la catastrophe du 21 septembre). La formule a parfois été accueillie avec ironie : la France jacobine confiait à ses fonctionnaires d'autorité le soin d'animer un débat citoyen et ainsi d'accompagner dans notre pays les premiers pas de la démocratie participative !

Cette critique nous semble mal venue. Le souci du Président de la République et du gouvernement était de faire vite, de telle manière que de premiers résultats soient acquis avant l'étape de Laeken. Il convenait d'entrée de jeu de donner un élan, de faire comprendre que cette fois les Français seraient de manière effective associés à l'effort de réforme. L'autre préoccupation était d'engager le débat sur l'ensemble du territoire. Seuls les préfets, s'appuyant sur des équipes efficaces, étaient en mesure de répondre à cette double contrainte de temps et d'espace.

Des membres du Groupe étaient présents dans chacun des forums. Ils en ont retiré le sentiment que les préfets avaient effectué cette mission avec efficacité, dévouement et l'esprit d'ouverture approprié. Au delà de quelques inévitables erreurs, faciles à corriger dans le cas où la formule serait reprise, le Groupe considère que l'expérience a été réussie.

Le public est venu plus ou moins nombreux selon les régions. On estime en moyenne à 500 le nombre des participants par forum. Ce public était varié, et, contrairement à ce qu'on a pu parfois entendre, il avait été invité sans exclusive de nature politique ou sociale. Les jeunes - lycéens ou étudiants - étaient le plus souvent largement représentés.

Une grande liberté avait été laissée aux préfets de régions. Certains ont fait précéder les forums régionaux de forums départementaux ou d'ateliers. Ce travail préparatoire, lorsqu'il a eu lieu, a enrichi le débat. Comme fil directeur, ils disposaient du « questionnement » rédigé par le Groupe. Quelques uns ont privilégié les sujets touchant l'« Europe au quotidien ». Un tel parti pris, s'il correspond à l'air du temps, présentait le risque que le débat laisse de côté le volet politico-institutionnel, soit celui sur lequel il y a sans doute le plus d'interrogation quant aux désirs de nos concitoyens. Souhaitent-ils pousser plus loin l'intégration et selon quelles modalités ? Une impression ressort cependant de façon dominante : les participants ont répondu massivement de façon affirmative à la première partie de la question, mais hésitent visiblement à aborder le second thème.

Dans chacun des forums, des intervenants de qualité lançaient le débat et répondaient aux questions ou commentaires de la salle. Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des Affaires européennes, a assisté à une majorité de forums. Jacques Chirac et Lionel Jospin, ainsi que plusieurs ministres ont également fait ce déplacement, ainsi que des présidents de régions, de

conseils généraux, des maires, des universitaires, des chefs d'entreprise. Les parlementaires nationaux se sont moins mobilisés qu'on aurait pu l'espérer. En revanche des députés européens étaient présents à pratiquement tous les forums. Les préfets avaient invité des ambassadeurs ainsi que d'autres personnalités étrangères venant en particulier des pays candidats à l'adhésion. Le concours des uns et des autres a été précieux. Il était certainement important pour l'auditoire d'entendre, à propos de l'élargissement très présent dans les discussions, le point de vue des principaux intéressés. La richesse d'une telle « tribune » présentait un inconvénient qu'il s'est révélé comme d'habitude difficile de surmonter : les notables éprouvent de grandes difficultés à « faire court » ! Quelques forums, heureusement peu nombreux, n'ont vraiment pas réussi à éviter cet écueil.

Cependant, dans la majorité des cas, le débat a été fourni, vivant, intéressant et instructif. Le fait que certains forums aient été délibérément organisés en fin de semaine y a contribué. L'euroscépticisme s'y est peu manifesté et le désir d'aller de l'avant s'est révélé largement dominant, même si, encore une fois, la manière de le faire n'a guère été précisée. Le public n'était pas un public militant et ce fut assurément mieux ainsi. Il en était d'autant plus révélateur d'entendre très souvent exprimé un sentiment de frustration à l'égard de la situation actuelle. Celle-ci a été le plus souvent assimilée à un sur-place destructeur. C'est vrai en particulier chez les jeunes. Le désir d'action, de progrès pour la construction européenne, qu'ils ont exprimé parfois de façon émouvante, est spectaculaire. Le fait qu'ils rencontrent des difficultés à expliquer les voies et moyens qu'ils ont en tête illustre seulement la nécessité de poursuivre ce double effort de pédagogie et de consultation qui a caractérisé ces forums. L'irritation à l'égard d'entraves politiques ou techniques jugée artificielles a souvent été dite avec une particulière spontanéité, voire avec brutalité ; au delà de la forme, elle correspond apparemment au sentiment dominant de l'ensemble des participants.

### **Un début nécessaire qui réclame une suite.**

L'importance de la participation dans un délai aussi bref, et alors que d'autres questions sollicitaient l'attention de nos concitoyens, révèle un intérêt certain pour les sujets européens. Les assistances, inégalement fournies selon les régions, se sont montrées en général attentives, studieuses et réactives. En dépit d'ordres du jour exigeants, les salles se sont peu vidées en cours de séance et les animateurs ont souvent dû s'excuser de ne pouvoir passer la parole à tous ceux qui la demandaient. Les réunions décentralisées ont révélé une richesse de compétences européennes qui, jusqu'à des années récentes, ne s'exprimait que sur le plan national. Cette phase du débat a eu un impact pédagogique certain. Elle a également montré une grande diversité dans les préoccupations concrètes qui se sont exprimées dans les différentes régions. Cette diversité a constitué une des richesses du débat auquel elle a souvent donné couleur et forme.

Il reste que ces forums de discussion se sont principalement adressés à des publics déjà sensibilisés à l'importance des questions européennes, ce qui ne les a pas empêché de déplorer souvent le recours excessif à « l'euro-jargon ». Les auditions auxquelles a procédé le Groupe ont révélé que les associations les plus en contact avec les phénomènes d'exclusion et de pauvreté ne se sont pas senties spontanément à leur place dans les forums. Il en va de même des organisations les plus contestataires. Les femmes se sont globalement moins manifestées, surtout au stade de la prise de parole ou de l'envoi de contributions.

Les opinions radicalement hostiles à la construction européenne ne se sont exprimées que très rarement. Le climat quelque peu officiel et majoritairement pro-européen des forums peut y avoir fait obstacle et avoir gêné l'expression des courants eurosceptiques. Il reste qu'ils ont participé à la plupart des sessions, ce qui conduit à rechercher une autre raison à la modération de leur expression par rapport aux prises de position nationales. Ainsi que le notait l'un d'entre eux, le débat sur l'Europe a changé de nature : il n'oppose plus partisans et adversaires de la construction européenne, mais recouvre des désaccords sur les finalités de l'intégration politique et ses modalités. D'une certaine façon, les eurosceptiques se sont européanisés et les euro-enthousiastes sont saisis par le doute, ce qui a ouvert un espace de discussion plus riche et apaisé.

Si le débat n'a trouvé que des échos limités dans les médias nationaux, il a suscité un réel intérêt des médias régionaux et locaux. Ceux-ci y ont visiblement trouvé matière à une information originale sur les questions européennes, établissant un lien entre celles-ci et les préoccupations locales. A cet égard, le regret a souvent été exprimé du faible intérêt porté par les médias audiovisuels à la construction européenne, d'où la proposition de chaînes européennes destinées à remédier à cette défaillance.

C'est pourquoi il nous semble que cette pédagogie doit être poursuivie. Compte tenu de multiples pesanteurs – complexité des dossiers, insuffisance de l'information, sentiment diffus de l'essoufflement d'une construction européenne perçue comme lointaine et technocratique – les participants ont de grandes difficultés à exprimer une vision cohérente et complète du futur de l'Europe. Ils buttent tout particulièrement sur les questions politico-institutionnelles qui vont se trouver au centre des discussions à partir du Conseil européen de Laeken. Tout se passe comme si, faute d'un projet mobilisateur d'ensemble présenté par les responsables politiques, les Français avaient du mal à saisir l'objet même de l'exercice. De ce point de vue, les forums ont révélé que nos concitoyens ne s'estiment pas en mesure de trancher sur des questions aussi difficiles que l'équilibre des institutions ou les règles de fonctionnement de la démocratie dans l'Union, qui mettent en cause des questions d'identité nationale ou de souveraineté partagée.

A cet égard, la fonction des forums paraît avoir été principalement de sensibilisation. On en voit la preuve dans le fait que les instruments les plus interactifs du débat (envoi de contributions, Internet) n'ont commencé à frémir que tout récemment et souvent en référence à la tenue des forums décentralisés. Le Groupe considère que l'exercice ainsi entamé doit être poursuivi, sous une forme probablement différente, si l'on veut bénéficier de l'indiscutable impulsion qui vient d'être donnée et avoir ainsi une chance d'atteindre le double objectif que se sont fixé les autorités de l'État. Comme le signale l'avis adopté par le Conseil Économique et Social, le débat national ainsi poursuivi devra s'articuler avec l'exercice à venir dans l'ensemble de l'Union et dans chacun de ses États membres.

Il faut maintenant aller plus loin : le champ du débat doit être élargi et donner un rôle plus actif aux corps intermédiaires, parlementaires européens et nationaux, partis politiques, organisations syndicales et professionnelles, universités, grands réseaux associatifs, ONG... C'est à ce prix seulement que le véritable élan que réclament nos concitoyens, pourra avoir une chance de se prolonger après ce « coup d'envoi ». Les

responsabilités seront ainsi partagées : aux dirigeants nationaux et européens d'indiquer clairement la voie, aux citoyens de démontrer que la référence obligée à la démocratie participative n'est pas un cliché.

### **L'attente d'Europe.**

Dans deux domaines, celui du rééquilibrage entre l'économique et le social d'une part et celui des échanges liés à la formation et à la culture d'autre part, les participants, dans leur grande majorité, présentent des demandes précises et détaillées pour une intervention accrue de l'Europe. Cette attente s'exprime aussi bien dans l'ensemble des forums que dans les auditions ou les contributions.

1°) **Un espace ouvert d'échanges professionnels et culturels** : nos concitoyens considèrent que l'Europe constitue désormais leur champ naturel de vie professionnelle et culturelle. Ils apprécient les dispositions qui ont été prises au cours des années passées pour favoriser les échanges, en particulier dans le domaine scolaire et universitaire. Cependant ils estiment que ces efforts ont été insuffisants. Ils dénoncent la complexité et la lourdeur des procédures administratives, l'insuffisance des moyens matériels accordés (en particulier les bourses Erasmus). Ils déplorent que ces mesures bénéficient en fait à une faible minorité privilégiée.

Ainsi que l'a exprimé un participant, l'enjeu est de créer rapidement « une vraie culture de la mobilité ». Les suggestions sont nombreuses pour y parvenir : création d'un « passeport » pour les étudiants et les apprentis, statut européen du stagiaire, renforcement de l'enseignement des langues, meilleure coordination des parcours de formation et application plus souple de la reconnaissance mutuelle des diplômes.

A plusieurs reprises s'est exprimé le souhait d'une extension de cette « culture de la mobilité », au delà du monde des jeunes, à l'ensemble des actifs. Ceci supposerait une reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, par exemple sous la forme proposée d'un « passeport de compétences ». Ce souci comporte une dimension sociale avec, pour certains, la demande d'un « contrat de travail européen » ou la revendication plus diffuse d'une « portabilité » des droits en matière d'assurance maladie et de retraite.

Tous insistent sur le rôle du système éducatif pour promouvoir cette nouvelle culture, en particulier par la connaissance des civilisations et l'apprentissage nécessaire de plusieurs langues européennes. Nos concitoyens intègrent parfaitement le rôle de l'anglais comme langue véhiculaire mais restent profondément attachés au plurilinguisme par adhésion à l'idée d'une nécessaire diversité culturelle.

Le très grand nombre des interventions portant sur l'éducation et les échanges témoigne, nous semble-t-il, que l'orientation du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 en faveur d'une « Europe de la connaissance » répond à une aspiration profonde des Français, à condition de se traduire par des réalisations concrètes. Les prises de position, cependant moins nombreuses, en faveur du renforcement de la politique communautaire de la recherche vont dans le même sens.

2°) **Comblé le « déficit social » de l'Europe.** La construction européenne est perçue comme ayant privilégié de façon excessive l'intégration économique et

monétaire aux dépens de sa dimension sociale. Les participants, avec beaucoup de force, réclament un rééquilibrage et le renforcement d'un « modèle social européen » dont l'expression leur vient spontanément aux lèvres et auquel ils s'affirment très attachés. Mais les chefs d'entreprise, surtout de PME, hésitent entre un désir d'alléger les contraintes sociales et le souhait d'une régulation européenne accrue pour lutter contre ce qu'ils qualifient de « dumping social ».

Les participants se prononcent souvent pour « une harmonisation des systèmes de protection sociale » sans être très explicites sur la manière de procéder. L'établissement d'un « socle de droits minimaux », allant au delà de la Charte des droits fondamentaux, leur apparaît nécessaire. L'objectif est de se prémunir contre un risque de « dumping social » se traduisant par un nivellement par le bas des acquis sociaux. La crainte de voir le droit français revu à la baisse dans le sens d'une flexibilité accrue existe donc. Mais le souci l'emporte de progresser et de se doter « de textes de droit formant un cadre juridique européen » (certains vont jusqu'à parler de « code du travail européen »).

Pour hâter la mise en place des législations nécessaires, ils se prononcent pour la modification des règles du dialogue social, afin d'éviter les blocages constatés dans le passé. Ainsi, le mode de décision à l'unanimité de l'UNICE (le patronat européen), a été explicitement rendu responsable des échecs du dialogue social qui ont contraint la Commission et le Conseil à légiférer. Dans le même esprit, une majorité de participants réclame que les décisions de l'Union dans le domaine social relèvent à l'avenir de la majorité qualifiée, ce qui a été refusé à Nice. Il faut quand même noter que plusieurs syndicats, dans leurs contributions écrites, souhaitent limiter le passage à la majorité qualifiée au seul domaine économique.

A l'intérieur de l'Union actuelle, salariés et chefs d'entreprise dénoncent en des termes très proches les effets combinés du dumping social et fiscal qu'utilisent plusieurs États membres pour attirer les investissements et même provoquer des délocalisations (l'Irlande est le plus souvent citée). De ce point de vue, les efforts menés par l'Union depuis 1996 pour interdire ces pratiques, sont jugés insuffisants. Le « paquet fiscal », qui prévoit un code de conduite concernant la taxation des entreprises n'est toujours pas adopté. Cette crainte est bien entendu aggravée par la perspective du prochain élargissement. Les patrons sont en revanche les seuls à faire remarquer que cette lutte contre le dumping fiscal s'inscrit dans le cadre d'une économie mondialisée, ce qui rendraient dangereuses des normes européennes trop ambitieuses.

En résumé, si la volonté d'aller vers plus d'intégration dans le domaine social est claire, les modalités de ce cheminement restent encore floues et non exemptes d'ambiguïtés. Ainsi, tout en réclamant le passage à la décision majoritaire, les Français restent attachés à leur régime national de protection sociale et perçoivent l'Europe comme une menace potentielle pour le service public qui est, pour eux, une des composantes essentielles du « modèle social européen ». Aussi, l'idée de développer le rôle et la place des services économiques d'intérêt général au sein de l'Union, est-elle largement partagée.

Dénuée d'ambiguïté, par contre, est l'attente d'une action européenne pour la lutte contre l'exclusion et la très grande pauvreté. « L'Europe doit éviter de fabriquer de

nouveaux exclus » s'exclame ainsi un représentant associatif. Nombre de participants craignent que l'Union, considérée comme libérale, n'aggrave le risque, même s'ils saluent le progrès que représente la directive sur l'exclusion adoptée fin 2000. Pour plusieurs associations, ce pourrait être le grand projet mobilisateur qu'attendent les Européens. De même, un responsable étudiant souligne que la lutte contre l'exclusion sociale serait devenue le dernier refuge du militantisme.

3°) Les différentes formes de la consultation confirment l'intérêt croissant des Français pour la protection de **l'environnement** et leur souhait de voir l'Union européenne davantage s'impliquer. C'est le principal domaine dans lequel le terme de « transfert de compétence » est prononcé. On notera que, dans l'esprit des participants, ce dossier inclut la sécurité maritime et alimentaire ainsi que celle des transports. L'opinion a ainsi réagi positivement à l'action de l'Union lors de crises récentes telles que le naufrage de l'Erika. De même, si cette action n'a pas été considérée comme exemplaire dans la crise de l'ESB, la décision de créer une agence alimentaire européenne est largement plébiscitée.

4°) D'autres dossiers européens ont été fréquemment évoqués, mais de façon moins systématique que les précédents :

- L'avenir de la **Politique agricole commune** a été le plus souvent abordé dans le souci de la concilier avec les préoccupations liées à l'environnement et à la qualité de la vie. C'est là une réalité qui témoigne d'une évolution notable des esprits depuis une dizaine d'années. Les intervenants jugent nécessaire, parfois avec virulence, une réforme profonde (« radicale » pour certains) de la PAC, afin de rompre avec le productivisme antérieur. Les représentants agricoles, qui se sont curieusement peu exprimés, l'ont fait de façon modérée, en intégrant le plus souvent cette exigence nouvelle de la société. Ils ont essentiellement plaidé pour le maintien d'une agriculture puissante, en insistant pour que soient préservés les moyens financiers prévus jusqu'en 2006 par l'Agenda 2000. Ils réclament aussi des ressources financières accrues pour couvrir les autres besoins de l'Union dans la perspective de l'élargissement. A de rares exceptions près, cette inquiétude sur les perspectives de la PAC ne conduit pas les représentants agricoles à basculer dans le camp d'une opposition radicale à l'Europe mais, plus modérément, à défendre une agriculture multifonctionnelle et de qualité.

- Peut-être parce qu'ils ne figuraient pas parmi les thèmes du questionnaire, les problèmes immédiats du passage à l'euro n'ont été que rarement évoqués, comme s'il s'agissait d'un acquis et non d'un futur. En effet, beaucoup d'intervenants attendent que l'euro renforce le sentiment d'appartenance à l'Europe. Manifestation d'un préjugé favorable à une intégration plus poussée, le renforcement de **la coordination des politiques économiques** a été souvent réclamé. L'idée d'un « gouvernement économique européen », faisant contrepoids à l'action de la Banque Centrale dans le sens d'une plus grande attention à la croissance et à l'emploi fait son chemin. Un tel pôle de décision est perçu comme nécessaire pour optimiser la gestion du marché intérieur. L'existence de celui-ci est appréciée, ce qui n'interdit pas la dénonciation de ses lacunes : insuffisance de l'harmonisation fiscale, comme déjà indiqué, ainsi que, pour les dirigeants d'entreprise, celle de l'harmonisation des normes. Plusieurs intervenants, sans être contredits, se sont déclarés en faveur d'un impôt européen. Le caractère trop compliqué de la réglementation est souvent mis en cause.

- Cette complexité est également dénoncée dans le cadre de la gestion des **fonds structurels**. Dans les cas où la discussion s'est approfondie, l'excessive centralisation des procédures françaises en a été rendue directement responsable. Sans pour autant se référer au thème de l'Europe des régions, que certains ont évoqué sans trouver beaucoup d'échos, les responsables régionaux et locaux ont du mal à comprendre que leur action en matière de développement soit soumise à une centralisation préalable. Beaucoup de participants réclament un meilleur partage de responsabilités dans l'utilisation des fonds européens, plus de liberté pour les inclure dans leurs « tours de table » financiers et pour coopérer entre régions de différents pays. Ils ont conscience du fait que l'élargissement se traduira par une nouvelle répartition qui leur sera moins favorable. Ils insistent sur la nécessité du maintien d'un lien visible de solidarité comme manifestation de l'appartenance à une même communauté politique et déplorent souvent le fait que la participation de l'Union soit occultée au profit des financements nationaux ou régionaux. Ceux qui ont une expérience de développement régional font également valoir le caractère novateur de la méthodologie communautaire : exigence de projets répondant à des objectifs précis et évaluation des résultats au lieu de se limiter à un droit de tirage sur une ligne budgétaire, comme c'est souvent le cas dans la tradition administrative française.

5°) La difficulté est apparue, tant dans les forums que dans les auditions, d'aborder la **Politique Étrangère et de Sécurité Commune**, et encore plus la **coopération policière et judiciaire**. Ceci ne signifie pas que nos concitoyens ne s'intéressent pas à ces questions (les sondages disent l'inverse). Bien au contraire, il existe un consensus pour que l'Europe occupe une place de premier rang sur la scène mondiale. Cela étant, ils perçoivent mal le rôle joué par l'Union, ce qui explique leur difficulté à entrer dans le sujet. Après le 11 septembre, ces remarques ont pris un tour plus critique quant à la faiblesse de la présence et de l'expression de l'Europe. Le sujet n'a été réellement traité que lorsqu'il était explicitement inscrit à l'ordre du jour : la relance du processus de Barcelone en faveur des relations euroméditerranéennes à Marseille, ou aux forums de Brest et de Chambord, consacrés à la défense et à la politique extérieure. Seule exception, le sentiment très présent, notamment chez les jeunes, qu'un regain d'effort de solidarité avec les pays du Sud est nécessaire pour rétablir une stabilité internationale aujourd'hui disparue.

Dans ces deux domaines, l'action de l'Union manque terriblement de visibilité. La dimension pédagogique du débat y est, plus qu'ailleurs, précieuse et nécessaire.

### **Les modalités de l'intégration politique.**

Les considérations précédentes révèlent que les participants, les jeunes en particulier, n'ont aucune réticence à l'égard de nouvelles avancées communautaires, qu'ils jugeront, de façon pragmatique, selon leurs mérites. « Notre volonté d'intégration nous conduirait assez loin... » déclare un responsable étudiant en admettant cependant qu'il n'a pas de position arrêtée sur la manière de faire évoluer les institutions européennes. Spontanément, ils ne comprennent pas les raisons pour lesquelles, depuis Maastricht, il paraît si difficile de progresser : « Pourquoi ça bloque ? Pourquoi les gens ne veulent pas de projet fédéral ? Pourquoi ont-ils peur d'une perte d'identité ? » s'interroge par exemple une étudiante très applaudie par une large partie de la salle.

Ceci n'a pas empêché, dans le même forum, que plusieurs lycéens et étudiants revendiquent avec force et fierté leur nationalité française, sans que pour autant, plus d'Europe signifie pour eux une perte d'identité. A l'évidence, le public des forums, dans sa grande majorité, ne redoute pas le conflit de loyauté entre des appartenances multiples qu'il perçoit complémentaires. Il est de ce point de vue en avance sur les responsables politiques qui perçoivent ces appartenances comme conflictuelles. Ceci se vérifie de manière spectaculaire dans les régions « périphériques » où par exemple l'identité caraïbe s'enrichit naturellement d'identités française, américaine et bien sûr européenne.

Au delà de cette disponibilité fondamentale, on entre dans le flou : l'idée d'un gouvernement européen est ressentie comme incontournable, sans pour autant que les participants soient en mesure de la préciser. Ainsi, nous n'avons pas décelé, sauf chez les « spécialistes », de réponse articulée aux grandes questions de l'après Nice sur les modalités de l'intégration politique et de l'organisation de l'Europe future. Cependant certaines réformes ou orientations spécifiques apparaissent comme des évidences, sans qu'il soit possible de les intégrer dans un schéma d'ensemble.

1°) **Identité, Charte des droits.** La Charte des droits fondamentaux adoptée à Nice – souvent découverte à l'occasion des forums – est plébiscitée. L'auditoire a souvent réclamé la communication du texte. Les participants considèrent comme allant de soi qu'elle soit intégrée dans le Traité et seraient scandalisés de découvrir qu'elle ne l'est pas. Certaines associations continuent cependant à réclamer qu'elle soit complétée sur un certain nombre de droits (droit au logement, droits économiques...). Au delà de son contenu, la Charte constitue pour les participants une affirmation positive de l'identité européenne. C'est pour cette même raison – le souci de façonner une identité européenne – que les participants, pourtant peu disert sur le détail du « meccano institutionnel », adhèrent spontanément à l'idée d'écrire d'ici 2004 une Constitution ou un pacte constitutionnel.

Au delà des valeurs de paix, de solidarité, de tolérance, ils sont peu précis sur le contenu de cette identité, mais la perçoivent par affirmation des différences par rapport à d'autres cultures. La référence aux États Unis d'Amérique est bien évidemment la plus présente dans tous les esprits.

## 2°) **La démocratie.**

Les Français expriment le désir d'une démocratie représentative effective et jugent, qu'en dépit de l'élection du Parlement européen au suffrage universel depuis plus de 20 ans, elle n'est pas entrée dans les faits : « En Europe, on vote pour des gens qui n'ont pas de pouvoir et pas pour ceux qui en ont », simplifie ainsi un des participants. Le mode de scrutin français pour l'élection des députés européens a été partout et unanimement dénoncé. Les Français attendent que les députés européens soient élus dans de grandes circonscriptions de façon à être connus de leurs électeurs et à leur rendre compte de leur action. Ils ont tendance à mettre du suffrage universel partout où ils souhaitent voir s'affirmer un pouvoir. Ainsi, à la fois pour des raisons d'image, mais aussi de leadership, ils souhaitent élire un Président pour l'Europe, sans trop préciser s'il s'agit du Président du Conseil européen ou de celui de la Commission. Quelle que soit la forme juridique – Traité ou Constitution – des décisions qui seront prises en 2004, les Français entendent majoritairement qu'elles

soient soumises à référendum. La popularité du vocable « Constitution » s'explique par le fait qu'ils n'envisagent pas qu'un texte ainsi qualifié puisse ne pas être sanctionné par un vote populaire. Des jeunes issus de l'immigration et plusieurs associations demandent que soit reconnu, aux étrangers résidents, le droit de vote pour les élections européennes.

Beaucoup voient dans le débat national tel qu'il vient de démarrer, une première expérience de la « démocratie participative » dont ils souhaitent le développement. Ce concept, souvent imprécis, a donné lieu à des débats au Conseil Économique et Social sur la définition de la société civile et l'articulation de la démocratie participative avec les formes traditionnelles de représentation. Les grandes organisations qui ont été auditionnées sont très prudentes et se contentent de demander à être associées à l'élaboration des politiques qui les intéressent sans prétendre interférer avec les responsabilités politiques des élus. Elles insistent toutefois sur le fait que la démocratie participative a un coût qu'elles sont actuellement les seules à supporter, et demandent un statut européen des associations et le financement de leur participation aux politiques publiques.

**3°) Le fonctionnement de l'Union.** Le Groupe a reçu plusieurs contributions écrites proposant, de façon souvent détaillée, des modèles institutionnels pour l'Europe. Elles émanent soit d'associations très engagées, soit de groupes universitaires. Le débat ne s'étant pas noué, il est impossible à ce stade d'en déduire une inclination des Français dans un sens fédéral, confédéral ou autre. Une seule indication parfaitement claire et souvent répétée : les participants jugent anachronique le maintien d'un droit de veto et se prononcent donc pour la généralisation du vote à la majorité qualifiée.

**4°) Le partage des compétences.** De façon générale, ce sujet est abordé par nos concitoyens avec un robuste pragmatisme et sans a priori idéologique, ainsi qu'en témoigne la liste déjà mentionnée des domaines souhaités pour l'intervention de l'Union. Au moins à ce stade, la querelle sur les dangers de la supranationalité n'est pas apparue. Cependant les interventions de personnalités politiques et économiques présentes dans les forums, insistant sur le caractère central de cette question dans le débat à venir, ont été suivies avec beaucoup d'attention. De même les déclarations des responsables agricoles sur les dangers d'une renationalisation de la Politique agricole commune (PAC) n'ont pas été contredites.

Le « principe de subsidiarité » est parfois ressenti comme représentant en fait une menace pour les politiques communes qui intéressent la France (PAC, politiques régionales) : « La subsidiarité, c'est ce qui permet aux gouvernements de ne pas appliquer toutes les décisions qu'ils ont prises à Bruxelles » notait une participante. Comme on l'a déjà indiqué, lorsqu'on envisage son application aux politiques régionales, il débouche souvent sur une mise en cause du caractère centralisé de l'État français, voire même des régions (qui sont accusées alors par certaines communes de centraliser les compétences pour l'élaboration des projets locaux).

**5°) L'élargissement.** Ce dossier a été un des fils conducteurs de l'ensemble des forums, le décor posé par tous pour l'Union de demain. C'est dans cette perspective que Pierre Moscovici, qui a participé à la majorité des forums, a situé les nécessaires

réformes à accomplir par l'Union. La présence quasi systématique de représentants des pays candidats a rendu cette dimension incontournable.

Dans ce contexte, la première réaction des participants a été tout à fait amicale, sur le thème de la réunification de l'Europe. Tout au long de ces journées, aucune forme de rejet radical de la perspective de l'élargissement ne s'est exprimée. Cependant, dès que le débat s'approfondit, les participants manifestent d'évidentes préoccupations. Les Français aiment leurs frères séparés de l'Est, mais se méfient des conséquences de leur venue.... Sur un fond d'inquiétude générale lié au ralentissement économique et aggravé par les événements du 11 septembre, les réticences ont porté de manière très précise sur l'avenir de la PAC (avec une menace de rejet par les agriculteurs des Quinze), la redistribution des Fonds structurels au détriment des régions actuellement bénéficiaires et les risques de délocalisation des entreprises et de concurrence accrue. Les Français, parfois bien informés sur le strict encadrement budgétaire décidé par les Quinze dans le cadre de l'Agenda 2000, redoutent souvent que le manque de moyens n'entraîne un affaiblissement des politiques communes dans l'Union élargie et n'empêche la réussite de l'élargissement.

Reflète de ces inquiétudes, les participants se prononcent le plus souvent pour une approche prudente et progressive de la mise en œuvre de l'élargissement. La question des « frontières de l'Europe » est souvent revenue et témoigne d'un souhait de voir tracer des limites géographiques précises à l'exercice. Elle s'accompagne d'interrogations sur le cas de la Russie, de l'Ukraine, des pays du Caucase, mais c'est à l'évidence la Turquie qui pose le problème de la façon la plus passionnelle, pour des raisons que les participants ne tiennent visiblement pas à clarifier.

Ceux-là qui dénoncent volontiers le déficit démocratique de l'Union soulignent à cette occasion que les citoyens européens n'ont jamais été consultés sur l'élargissement et les engagements pris à l'égard des pays candidats. Ils voient dans le rejet irlandais du Traité de Nice, dont ils déplorent qu'il ait été pris trop à la légère, l'illustration des dangers d'un tel déficit de débat public sur les conséquences de l'élargissement.

De façon générale, les préoccupations relatives à l'élargissement s'expriment de manière différente selon les régions. Par exemple, on notera la crainte particulière des régions du grand Ouest d'être marginalisées par un recentrage à l'Est de l'Union.

### **La poursuite du débat public et son organisation.**

Les participants se sont réjouis de ce que, pour la première fois en France, les citoyens aient été invités, de façon décentralisée, à participer dès son origine à un débat dont l'objet est d'élaborer des réformes pour l'Europe. Ils entendent que l'exercice continue et le disent avec fermeté. Dans cet esprit, ils soutiennent sans réserve le projet de réunir, après Laeken, une Convention qui rassemblera des représentants des États et de la Commission, ainsi que des parlementaires nationaux et européens, associant également les pays candidats. Ils en attendent tout particulièrement la possibilité pour la « société civile » de s'y faire entendre et de participer ainsi activement à l'élaboration du projet européen.

Le Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe », considère que sa mission n'a pas à être prolongée au delà du Conseil européen de Laeken. Il estime en revanche que le dialogue avec les Français doit se poursuivre jusqu'à la réunion de la Convention et ensuite, parallèlement à celle-ci. Encore une fois, l'exercice qui s'achève doit être considéré comme un début, une manière d'appivoiser nos concitoyens à un dossier européen qui, à l'évidence, ne leur est pas encore devenu familier. Il a produit un trésor de contributions qui, faute de temps, n'ont pu encore être discutées, de questions non élucidées qui attendent des réponses. Ce riche matériau serait perdu si son exploitation était suspendue durant plusieurs mois, jusqu'à l'entrée en fonction de la Convention, ou si ensuite le débat européen devait « tuer » le débat national. Celui-ci a suscité un espoir de démocratie participative qui crée indiscutablement un devoir de continuité à ses instigateurs.

Le rôle d'animateur des Préfets, qui a permis un démarrage rapide et efficace de la consultation, doit être maintenant dépassé ne serait-ce que pour des raisons de calendrier électoral. Il nous paraît nécessaire que l'on veuille à préserver la dimension décentralisée de l'exercice. Mais son animation doit être diversifiée, par une meilleure mobilisation de l'école et de l'Université (les recteurs et les présidents seraient invités à faire travailler leurs étudiants sur des thèmes liés aux réformes de l'Europe). Une plus grande mobilisation de l'ensemble des corps intermédiaires, assemblées parlementaires, syndicats, associations, organisations professionnelles, doit également être recherchée. Le Conseil Économique et Social et les Conseils économiques et sociaux régionaux, qui ont joué un rôle actif dans la phase qui s'achève, devraient être encouragés à amplifier leur effort.

Le débat devrait s'appuyer ainsi sur de plus nombreux vecteurs, et ceux-ci auront besoin de conserver un interlocuteur à qui s'adresser pour la poursuite de leurs initiatives. A cette fin, nous proposons le maintien d'une équipe légère permanente. Pour soutenir les initiatives décentralisées, nous recommandons la formule de l'appel à projets, ce qui suppose que le Ministère des Affaires Européennes dispose des moyens financiers nécessaires.

La phase actuelle a, nous semble-t-il, dégagé quelques acquis méthodologiques dont il faudra tenir compte pour l'avenir :

- Si la formule des forums est reconduite sous une forme ou sous une autre, il est important pour la richesse du débat qu'ils soient attentivement et sérieusement préparés par un premier groupe de citoyens. Nous considérons que l'existence ou l'absence d'une telle préparation a joué un rôle déterminant dans la qualité des différents forums.
- La pratique des ateliers de travail, parce que peu formelle, apparaît plus productive pour cette préparation que celle des forums départementaux. De façon générale, la dynamique des échanges a parfois souffert de trop de formalisme, avec une présence excessive des « notables » à la tribune et d'un trop grand nombre d'intervenants aux tables rondes.
- La participation de non Français, en particulier des pays candidats, est précieuse en ce qu'elle apporte une dimension physique au fait européen. Elle gagnerait toutefois à s'exprimer à partir de la salle et non depuis la tribune. Dans le même esprit, la participation de Commissaires européens a été l'occasion de donner « un

visage et une voix » à l'Europe. On a pu constater qu'elle était vivement appréciée par les participants.

- En termes pratiques, on saluera quelques formules d'animation qui nous ont séduits : l'introduction du sujet par une séquence vidéo ou un « micro trottoir », plutôt que par un exposé en forme ; les demandes de parole par carton rouge lorsqu'il s'agit d'une question de compréhension (interruption immédiate de l'orateur) et carton jaune lorsqu'il s'agit d'une prise de position ; le sondage électronique instantané de la salle révélant l'opinion majoritaire sur le sujet en cours de débat.

- Les médias doivent être associés, dans toute la mesure du possible, à cet effort de pédagogie européenne et à l'émergence, en France, d'un espace public de débat sur l'Europe. Leur réponse relève bien évidemment du libre choix de leurs responsables. Ceci n'interdit pas aux dirigeants publics de les sensibiliser autant que faire se peut à l'importance collective de ce débat : au delà de la complexité des dossiers européens, ce qui est en jeu est la formation d'une citoyenneté active, à la dimension des problèmes de notre temps.

## Rendre l'Europe visible

*Lors des différents forums, des suggestions pratiques ont souvent été émises, qui ont été favorablement accueillies. La plupart d'entre elles visent à favoriser les échanges entre européens. Sans souci d'exhaustivité ni de système, on a retenu les suivantes :*

### **Mobilité :**

- Créer un passeport pour les étudiants ou apprentis européens, facilitant leur mobilité et les démarches correspondantes (Nantes).
- Créer un « passeport de compétences » favorisant la mobilité dans certaines professions (hôtellerie/restauration par ex.) (Rouen).
- Créer une carte d'identité européenne (Limoges).
- Établir une définition européenne du stage et un statut du stagiaire européen (Boulogne-Billancourt).
- Instaurer, dans chaque région ou chaque centre de recherche une structure d'accueil pour les chercheurs européens, simplifiant leurs démarches d'établissement (papiers, logement...) (L'Hay les Roses).
- Définir un contrat de travail européen simplifiant la mobilité professionnelle (Clermont-Ferrand).
- Créer au sein de chaque grande ville un document synthétique recensant les groupements proposant une aide à la mobilité (Caen).

### **Autres :**

- Identifier une prestation sociale d'initiative clairement européenne, afin de manifester concrètement l'existence de l'Europe sociale (Clermont-Ferrand).
- Instaurer un « critère de convergence social » ayant le même caractère contraignant que les critères de l'UEM (plusieurs contributions).
- Créer un Institut européen du Transport (Rouen).
- Promouvoir des chaînes de télévision transrégionales, sur le modèle – transnational – d'ARTE (Chalons en Champagne).
- Définir un statut des associations européennes permettant de les constituer, lorsque souhaité, sur une base plurinationale (plusieurs associations).
- Former le personnel communal au montage des projets européens (Le Bourget).
- Former des professeurs bilingues dans des disciplines autres que les langues (Metz).
- Placer des cartes d'Europe dans toutes les salles de classe (Chalons en Champagne).

## **Conclusion : dans l'attente d'une volonté politique**

La qualité d'un débat dépend de celle de l'information des participants. Il existe une demande d'information européenne, mais ce qui est disponible aujourd'hui ne plaît pas. Il est reproché à cette information officielle, française aussi bien que « bruxelloise », de ne pas répondre aux besoins, notamment à ceux des milieux populaires. Un supplément de pédagogie paraît donc indispensable pour que le débat puisse davantage se développer. Comment corriger les insuffisances actuelles ? Il n'y a pas de remède miracle mais il semble que l'on pourrait beaucoup progresser en s'appuyant davantage sur l'école et les collectivités de proximité.

Venons en à la question essentielle : au delà des difficultés à élaborer des réformes de façon collective, comment faire ressurgir un désir d'Europe dans notre pays ? C'est un nouvel effort d'imagination qui est attendu : « L'Europe n'est plus à construire, elle est à densifier » s'exclame un jeune participant.

Le débat ne se nouera véritablement que lorsque sera mis sur la table un projet politique d'ensemble. Les participants n'ont pas l'impression que ce soit encore le cas. Les discours qui, en France, ont jusqu'ici ponctué le débat – au premier rang desquels celui de Jacques Chirac à Berlin en mai 2000, puis celui de Lionel Jospin en mai 2001 – ont rarement été évoqués dans les forums. Les Français sont toujours à la recherche de références et d'une vision. Nos dirigeants sont implicitement invités à clarifier leurs positions de façon à proposer un projet national suffisamment opérationnel pour servir de base à la négociation à venir avec nos partenaires.

Soulignons encore une fois cette impression forte laissée par les forums, ainsi que par les auditions : les Français semblent avoir une longueur d'avance sur leurs dirigeants. Ils veulent davantage d'intégration, et précisent les progrès qu'ils attendent avec le plus d'impatience. Ils voient souvent l'Europe plus intégrée qu'elle n'est en réalité. Soucieux qu'elle soit davantage présente dans le monde, soucieux aussi de lui donner un supplément d'âme, ils écartent comme d'un revers de main les supposées difficultés politiques et institutionnelles qui semblent faire les délices des Conseils européens.

Bref ils sautent volontiers l'obstacle. Séduits par l'idée que le projet européen s'incarne davantage, ils accueillent avec faveur les projets visant à renforcer le rôle du président du Conseil européen...ou de celui du président de la Commission. Mais ils aspirent surtout à ce que l'Europe soit dirigée, qu'au delà d'objectifs sectoriels - socio-économiques, diplomatiques ou autres - un cap soit enfin fixé et qu'il soit tenu. Aux yeux des Français, l'Europe manque de « leadership ». C'est ce que signifie la demande têtue d'un « gouvernement européen ».

# B – ANALYSE DES CONTRIBUTIONS

## 1. Questionnement

Que représente aujourd' hui l'Europe ? Quels doivent être ses contours, demain ? Qu'en attendons nous, avec qui poursuivre la construction de l'Union européenne, pour quoi faire et comment ?

Ce débat est essentiel pour la vie quotidienne de chacun de nous et pour l'avenir de la démocratie.

C'est pourquoi il doit être décentralisé et ouvert à tous. Il est important que s'y expriment toutes les attentes et toutes les craintes vis-à-vis de la construction européenne.

L'animation de ce débat a été confiée à Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des Affaires européennes, assisté d'un groupe de dix personnalités indépendantes que je préside.

Ce groupe a été chargé par le Président de la République et le Premier ministre d'établir une synthèse de vos réactions et des discussions qui se dérouleront partout en France dans les mois à venir (colloques nationaux, notamment dans les assemblées parlementaires, forums dans chaque chef lieu de région, etc.).

Nous disposons de peu de temps : cette synthèse est appelée à nourrir la contribution des autorités françaises au Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement des Quinze de Laeken, en Belgique, les 15 et 16 décembre 2001. Ce Conseil doit définir les grandes orientations pour la poursuite des discussions sur l'approfondissement de la construction européenne.

Pour que cette synthèse puisse prendre en compte toutes les contributions, sans en rejeter aucune comme " hors sujet ", il fallait disposer d'un cadre qui permette de les intégrer. C'est l'objet de ce questionnaire qui pourrait devenir le plan du rapport de synthèse, ce qui ne préjuge aucunement de son contenu.

Ce questionnaire ne doit pas limiter le débat, mais au contraire en favoriser toutes les expressions. Il est donc appelé à être modifié et complété.

Vous n'êtes pas obligés de répondre à toutes les questions : vous pouvez vous contenter d'affirmer les idées ou d'exposer les projets qui vous tiennent à cœur en essayant de les inscrire dans certaines des rubriques proposées. Vous pouvez aussi en ouvrir d'autres.

Nous espérons que cette forme nouvelle de " démocratie participative " fondée sur la transparence et la concertation permettra à la France d'apporter à ses partenaires européens une contribution riche et constructive sur " l'avenir de l'Europe ".

Guy BRAIBANT

Mai 2001

## I - A quoi sert ou doit servir l'Europe ?

1. Y a-t-il, pour vous, une identité de l'Europe qui la distinguerait d'autres ensembles politiques dans le monde ? Comment la définissez-vous ?

2. Quels doivent être, pour les vingt prochaines années, les grands projets européens dans lesquels vous pourriez vous reconnaître ?

*Par exemple :*

*Parachever son intégration économique et monétaire ?*

*Développer une économie de marché équilibrée par une société de solidarité dont une des manifestations serait le rôle et la place des services publics ?*

*Réaliser un grand espace de liberté de circulation et de sécurité ?*

*Devenir une zone exemplaire pour un développement durable et l'éradication de la pauvreté ?*

*Constituer un pôle d'excellence en matière de connaissance et d'éducation ?*

*S'affirmer comme une puissance politique unifiée de rang mondial ?*

*Etc.*

3. Quel avenir envisagez-vous pour l'Union européenne et quelle place doit-elle occuper sur la scène internationale ?

Souhaitez-vous que :

- l'Union limite ses ambitions à la régulation d'un vaste marché, assorti pour les États qui le veulent (et le peuvent) d'une monnaie unique, l'euro ?

ou

- Pensez-vous nécessaire que l'Union européenne puisse s'exprimer d'une seule voix dans le monde, disposer d'une force militaire et d'une diplomatie en vue d'assurer le maintien de la paix et le développement durable de la planète ?

4. Il n'est pas sûr que tous les États membres soient disposés aux efforts d'intégration que vous estimez nécessaires. Dans une telle hypothèse, êtes-vous d'accord pour que se crée une " avant-garde ", pour que ceux qui veulent aller de l'avant le fassent, sans attendre les autres ?

Pouvez-vous donner des exemples de projets où une telle avant-garde vous paraîtrait nécessaire ?

5. L'élargissement de l'Union européenne à d'autres pays vous paraît-elle s'inscrire, ou non, dans la vision que vous avez de l'avenir de l'Europe ? Cet élargissement doit-il être prudent et limité aux pays les plus faciles à intégrer, ou au contraire être ouvert à tous les pays démocratiques d'Europe qui le souhaitent ? Faut-il tracer, une fois pour toute, une frontière à l'Union européenne ?

## II- Quelles doivent être les compétences de l'Union européenne ?

Que doit faire l'Europe ? Que doit-elle ne pas faire ? Précisez dans quels domaines vous estimez nécessaire, voire urgent, que des progrès soient faits, et où, au contraire, vous croyez préférable que l'Europe s'abstienne d'intervenir :

**1. L'économie :** L'Union dispose désormais d'une monnaie unique avec l'euro. Pour en tirer un profit maximum, pensez-vous qu'il faille pousser plus loin qu'aujourd'hui la coordination des politiques économiques, fiscales, budgétaires ? Faut-il aller vers un gouvernement économique de l'Union ?

Au contraire, au-delà de ce qui existe (Banque centrale européenne indépendante et encadrement des soldes budgétaires), pensez-vous que les gouvernements et les Parlements nationaux doivent rester les maîtres du jeu ?

*Par exemple : Faut-il que le budget européen soit alimenté par un ou des impôts européens ? Il est actuellement plafonné à 1,27 % de la richesse des États membres et représente en fait aujourd'hui 1,09 % : faut-il aller plus loin ? L'augmentation éventuelle du budget européen devrait-elle être compensée par une diminution équivalente des impôts nationaux ?*

**2. Les politiques sociales :** faut-il que l'Union intervienne plus dans ce domaine ? Doit-elle rechercher l'harmonisation ou simplement la coordination des politiques et des systèmes nationaux ?

*Par exemple : faudrait-il davantage protéger les droits des travailleurs au niveau communautaire (droit de grève, information consultation, protection contre le licenciement, etc) ? Faut-il développer les politiques et les actions communes en matière de lutte contre les exclusions et les discriminations, en particulier entre les hommes et les femmes ? Prévoir des prestations sociales et des minima sociaux européens (revenu minimum) ? Faut-il renforcer la politique commune de l'emploi et, dans ce cas, selon quelles orientations ? Faut-il conserver le système de sécurité sociale français, c'est-à-dire respecter les traditions dans le financement, la répartition et la gestion ou rechercher un système européen intégré ?*

Dans les domaines où vous souhaitez que l'Union intervienne plus doit-elle le faire par la loi, la négociation collective ou par des actions financières ciblées ? Faut-il encourager le dialogue social au niveau européen et, si oui, comment ?

Existe-t-il, selon vous, un " modèle social européen ", si c'est le cas, quelles sont à votre avis ses principales caractéristiques ? Faut-il le préserver, le renforcer, en faire une référence pour d'autres systèmes sociaux ?

**3. L'agriculture :** Pensez-vous que la Politique agricole commune doive s'adapter à la marge ou, au contraire, être complètement reconsidérée ?

*Par exemple : doit-elle rester un des domaines privilégiés de l'action de l'Union, ou une partie de son financement doit-elle être transférée aux États membres ? Doit-elle être réorientée de façon prioritaire vers le développement rural, l'environnement, la qualité de l'alimentation ?*

**4. La politique régionale :** Elle constitue le deuxième poste du budget communautaire. Faut-il aller plus loin ou, au contraire, en restituer une partie aux

États ? Ses méthodes d'intervention doivent-elles être décentralisées ? À quel niveau (État, Région, collectivité territoriale de base ?)

*Par exemple : Faut-il aller vers une " Europe des régions " instaurant un lien direct entre les régions et les institutions communes au risque de court-circuiter les États ? Ou bien faut-il un passage obligatoire par ceux-ci ? Le budget européen intervient fortement, surtout depuis l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, en faveur des régions les moins prospères de l'Union. Faut-il aller plus loin dans ce sens ou au contraire renvoyer la responsabilité aux États ?*

**5. L'environnement :** L'Europe intervient-elle trop ou pas assez dans ce domaine ? Que devrait-elle faire de plus ? Êtes-vous favorables à ce que davantage de normes soient formulées au niveau européen ?

*Par exemple l'Europe doit-elle légiférer sur la qualité de l'air ou les dates de la chasse?*

**6. La culture, l'éducation :** l' Union intervient sur des sujets non négligeables : aide à la mobilité des étudiants, des enseignants, des jeunes ; encadrement du marché des services culturels (audiovisuel, cinéma), harmonisation des diplômes et des qualifications. Faut-il aller plus loin dans ce sens, pour quelles actions ou, au contraire, ces domaines doivent-ils relever principalement de la compétence nationale ?

**7. La justice, la police et les règles de droit :** La libre circulation des personnes est généralement souhaitée, mais elle crée de nombreuses difficultés tenant à la diversité des règles applicables d'un pays à l'autre.

*Par exemple en droit de la famille (vous épousez un européen d'un autre pays, comment régler le sort des enfants, la validité des clauses du contrat de mariage, l'attribution des biens après décès ?), en droit des contrats (vous achetez une voiture dans un autre État européen, quelles sont les garanties en cas de défauts de fabrication ou de livraison tardive ?), en droit du travail (procédure et conditions des licenciements ?), en droit pénal (les délinquants passent d'un pays à l'autre et la criminalité s'organise de façon transnationale, quelles limites doivent être imposées aux juges, aux procureurs et aux policiers au nom de la souveraineté nationale ?). L'Europe doit-elle aller vers l'harmonisation des règles de droit (c'est-à-dire un certain rapprochement) ou même à l'unification (des règles identiques partout) ? Dans quels domaines ? Êtes-vous favorables à ce qu'Europol devienne une véritable police fédérale européenne ? Faut-il harmoniser les règles pénales et créer un parquet européen ? pour quelles infractions ? ou faut-il se contenter de coordonner justices et polices nationales ?*

**8. La politique étrangère et de sécurité commune (la PESC) :**

Est-ce important pour vous que l'Europe se dote de moyens diplomatiques et militaires pour agir collectivement sur la scène internationale ? Quels sont les domaines et les actions qui devraient rester de la compétence des États ?

*Par exemple : Pensez vous qu'il serait sage que l'Union européenne concentre d'abord son action diplomatique sur les quelques domaines où les positions de ses états membres peuvent à peu près facilement coïncider : lutte contre le réchauffement climatique ; relations avec " l'étranger proche ", c'est-à-dire les pays comme la Russie, l'Ukraine, les Balkans, la Turquie, les pays de la rive sud de la Méditerranée ? La mise en place d'une force européenne d'intervention rapide (60.000 hommes disponibles en permanence) doit-elle être perçue comme la première pierre d'une politique de défense européenne plus complète ou, au contraire, pensez vous qu'il n'est pas très utile de chercher à aller plus avant dans*

*cette voie ? Êtes vous favorable, à terme, à la création d'une armée européenne ?  
S'il fallait pour cela une intégration plus poussée dans l'OTAN, l'accepteriez-vous ?*

**9. La santé :** faut-il une politique de santé publique européenne (chargée par exemple de fixer des normes ou des objectifs communs en matière de nutrition, de lutte contre le SIDA, le tabac ou l'alcool) ? Faut-il pour cela une administration ou une agence européenne ?

**10. L'immigration :** la libre circulation impose à l'Europe des actions communes en matière d'asile et d'immigration. Faut-il en rester à une coopération entre les États ou aller vers une politique commune en la matière ?

**11. etc.**

### **III - La démocratie et les institutions**

Comment l'Europe doit-elle s'organiser pour mener à bien les ambitions et les projets que vous en attendez ? Le fonctionnement des institutions européennes est compliqué, souvent difficile à comprendre et à gérer. Il risque de le devenir plus encore avec l'élargissement de l'Union aux pays candidats. Comment l'Europe peut-elle à la fois être efficace et démocratique ?

#### **1. La citoyenneté :**

Au Conseil européen de Nice, les Quinze ont proclamé une Charte des droits fondamentaux qui consacre les six valeurs fondamentales de l'Union : dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté, justice. Ces six valeurs vous paraissent-elles exprimer de façon satisfaisante l'identité de l'Union européenne ?  
L'adhésion à ces valeurs doit-elle constituer une condition de l'admission dans l'Union européenne ?

Cette Charte des droits fondamentaux doit-elle recevoir force juridique et doit-on l'assortir d'une possibilité de recours ouvert à tout citoyen devant une juridiction pour la faire respecter ?

Les attributs actuels de la citoyenneté sont : libre circulation des personnes et droit de séjour, droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes, protection consulaire et diplomatique, droit de pétition, accès au médiateur européen. Faut-il aller plus loin et comment ?

Faut-il aussi prévoir des devoirs pour les citoyens, sans augmenter pour autant leurs obligations nationales ?

*Par exemple : payer un impôt européen, participer à un service volontaire européen, etc.*

## 2. La nature politique de l'Union :

Comment pensez-vous que doit évoluer l' Union européenne :

- vers une Confédération souple entre États souverains ? Cela implique une coopération en matière de politique étrangère et de défense qui respecte l'indépendance de chaque État et repose sur des décisions prises à l'unanimité,
- vers un super État fédéral ? L'Union européenne se transforme alors progressivement en " États Unis d'Europe " avec un gouvernement distinct des gouvernements nationaux et un Parlement composé à la fois d'une assemblée élue au suffrage universel et d'une seconde chambre représentant les gouvernements ou les parlements nationaux,
- vers une Fédération d'États nations ? L'Union européenne poursuivrait alors son évolution dans le sens d'une construction originale qui repose à la fois sur les États et sur leurs peuples : un gouvernement associant une Commission démocratiquement recomposée avec un Conseil permanent formé de représentants des gouvernements nationaux, et un Parlement qui soit au plus proche de ses électeurs.

## 3. Les institutions :

**La Commission** : pensez vous que la Commission européenne, qui partage aujourd'hui le pouvoir exécutif avec le Conseil des ministres, doit se transformer en "gouvernement européen" avec une large liberté d'action dans les domaines reconnus d'intérêt collectif ?

*Par exemple : Seriez vous d'accord avec l'idée que le président de la Commission soit proposé par les partis politiques européens à l'occasion de l'élection au Parlement européen, puis désigné par la majorité issue de ces élections ? Ou préféreriez-vous encore qu'un tel président soit directement élu au suffrage universel?*

Si la Commission devient le gouvernement de l'Union, préférez vous qu'elle reste contrôlée, non seulement par le Parlement européen, mais aussi par le Conseil des ministres, c'est-à-dire par les gouvernements ?

**Le Conseil européen** : qu'attendez-vous du Conseil européen (réunion périodique des Chefs d'État et de gouvernement qui fixe les grandes orientations politiques de l'Union) ? Doit-il se consacrer à fixer les orientations de l' Union sur les sujets les plus importants ou faut-il qu'il s'implique dans le détail des politiques européennes ? Doit-il s'appuyer sur les autres institutions ou se doter de moyens de fonctionnement propres ?

**Le Conseil des ministres** : comment doit évoluer le Conseil des ministres (réunion des ministres des États membres selon des formations spécifiques : Affaires Générales, Agriculture, Emploi, Industrie, etc.) ? Faut-il le renforcer ? Par exemple en lui donnant une certaine permanence ? doit-il évoluer vers une deuxième chambre du Parlement européen ?

**Le Parlement européen** : êtes vous en faveur d'un renforcement des pouvoirs du Parlement européen ? Pensez vous par exemple qu'il doit recevoir une pleine compétence budgétaire, y compris sur la dépense agricole (un peu moins de la moitié du budget européen), ce qui n'est pas le cas actuellement.

Pensez-vous que les Parlements nationaux de chacun de nos États doivent être directement associés au fonctionnement de l'Union européenne, ou que leur rôle doit rester celui de contrôler leurs gouvernements dans leur action européenne ? Sous quelle forme pourraient-ils participer au fonctionnement institutionnel de l'Union, si vous le souhaitez ?

**4. La démocratie :** que faut-il faire pour que l'Europe ait un fonctionnement démocratique qui vous paraisse satisfaisant ? faut-il simplifier les Traités et les institutions ? Faut-il recourir au suffrage universel direct pour élire : les parlementaires européens, le Président de la Commission, le Président du Conseil européen ? comment dans la gestion de ses politiques, l'Europe peut-elle se rapprocher de ses citoyens ? Comment faire pour mieux prendre en compte les aspirations et les problèmes du " terrain " dans les questions de compétence européenne ? voyez-vous d'autres moyens pour faire participer la société civile à la vie de l'Union ?

**5. Une constitution :** l'ensemble des questions précédentes doit-il continuer à relever de traités internationaux, quitte à les modifier afin de les simplifier, ou doit-il faire l'objet d'une constitution à l'élaboration de laquelle, les gouvernements nationaux associeraient le Parlement européen et les parlements nationaux ? Cette constitution doit-elle inclure une liste détaillée des compétences européennes ? Si ces compétences doivent être modifiées par qui pourront-elles l'être ?

## **IV- La poursuite du débat public sur l'Europe**

La phase actuelle du débat public est prévue pour s'achever au Conseil européen de Laeken (15 et 16 décembre 2001), où seront définies la méthode et les orientations d'une deuxième phase, qui débouchera en 2004 sur la négociation d'un nouveau Traité qui pourrait prendre la forme d'une constitution de l'Union européenne élargie.

1. Pensez-vous que cette deuxième phase relève uniquement d'une négociation entre les États, ou souhaitez-vous qu'elle s'accompagne d'une prolongation du débat public ?

2. La forme actuelle du débat public vous satisfait-elle ou pensez-vous à d'autres méthodes ? Par exemple : donnant un plus grand rôle au Parlement français, au Parlement européen, aux Régions, aux conseils économiques et sociaux ? une formule associant représentants des États, du Parlement européen et des Parlements nationaux, s'inspirant de la Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux adoptée à Nice ?

3. Cette deuxième phase du débat public sur l'avenir de l'Union européenne doit-elle continuer à se dérouler séparément dans les différents pays, ou doit-elle s'organiser au niveau de l'ensemble de l'Union ? Les pays candidats doivent-ils y participer ou doivent-ils attendre d'être membres de l'Union ? En fonction de vos réponses, quelles sont vos suggestions pour l'organisation de cette deuxième phase du débat ?

## 2. Forums thématiques nationaux

L'ensemble des membres du Gouvernement a été invité à prendre toute initiative dans le champ de leurs attributions, pour participer au débat public et pour organiser, si besoin, une manifestation spécifique.

Cet appel a suscité les initiatives suivantes :

- Conseil d'analyse économique : « Subsidiarité et répartition des compétences dans l'Union européenne » (le 29 octobre) ;
- Ministère de l'emploi et de la solidarité, et Conseil Économique et Social : « Des acteurs dans l'Europe sociale » (le 30 octobre) ;
- Ministère de l'équipement, des transports et du logement et Ministère des Affaires européennes : « Service public et Europe » (le 6 novembre) ;
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement : « Environnement » (le 6 novembre), ;
- Ministère de la justice : « Quel avenir pour l'espace judiciaire européen ? » (le 8 novembre).

Pour l'analyse détaillée des contenus de ces différents forums nationaux, il conviendra de se reporter aux développements ci-après. Dans l'ensemble, ces rencontres ont été suivies avec un intérêt soutenu de la part des participants.

Compte tenu de la clôture très récente de ces forums nationaux, on se limitera ici à une synthèse réductrice par rapport à la complexité des sujets abordés.

### **Séminaire « Subsidiarité et répartition des compétences »**

Le séminaire organisé conjointement par le CAE et le Groupe « Débat » rassemblait une trentaine d'économistes et de communautaristes français et étrangers. Le constat de départ était le suivant :

L'intégration européenne a été dès l'origine conçue comme un processus progressif et pragmatique, les compétences confiées à l'Union se sont empilées sans principe de répartition claire et les pouvoirs se sont enchevêtrés sans principe de responsabilité identifiable. La question aujourd'hui, est de savoir « quelle place la subsidiarité peut-elle occuper dans une perspective de refondation d'ordre constitutionnel de l'Union » ?

Pour y répondre, les contributions ont présenté les modes de régulation par le juge européen, et dégagé la spécificité de l'Union européenne par rapport à d'autres expériences étrangères. Elles ont analysé les réponses constitutionnelles au regard de l'intégration actuelle des marchés et des diverses politiques de redistribution envisageables.

De ces échanges, il se dégage, les lignes de force suivantes :

La majorité des intervenants a observé que, jusqu'au Traité de Maastricht, les institutions communautaires avaient exercé principalement **une fonction normative**, soit de dérégulation (union douanière), soit de régulation (politiques communes). Et cette régulation a emprunté très largement la méthode communautaire. Mais déjà, il semblait difficile d'opérer une distinction claire entre les **compétences exclusives** de la Communauté (commerce extérieur, agriculture, protection du vivier aquatique, plus tard monnaie commune) et les **compétences concurrentes ou partagées** qui ont pris le pas assez rapidement sur les premières.

Au-delà de 1992, et surtout à partir de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, cette régulation s'est étendue en s'assouplissant à des domaines faisant l'objet d'une coordination de certaines politiques nationales, spécialement dans les domaines budgétaires (policy mix), et sociaux (emploi et lutte contre l'exclusion). Après les Conseils européens de Luxembourg et de Lisbonne, cette évolution, de nature plus intergouvernementale, a donné lieu à une formulation nouvelle : celle de la «**méthode de coordination ouverte**».

Cependant, une partie importante des intervenants a souligné qu'à travers cette évolution, le rôle de la Communauté, et surtout de l'Union, a glissé d'une fonction normative **vers un rôle de « gouvernance »**. Or, en matière économique, ce rôle s'est davantage affirmé au sein de l'Eurogroupe (instance informelle dépourvue de pouvoir de décision) que dans le cadre plus large du Conseil Ecofin, où règne en matière de coordination budgétaire, et fiscale en particulier, le mode de décisions à l'unanimité. D'où, face au pouvoir « fédéral » de la Banque centrale, la difficulté à mener au niveau de l'Union européenne une véritable « policy mix ».

La réflexion s'est alors étendue **au domaine régalién**, couvert désormais par les deuxième et troisième piliers. A tel point que dans plusieurs secteurs (sécurité intérieure : mandat d'arrêt européen) ou en matière de PESC, se manifeste un certain vide dans l'exercice de ce qui relèverait moins d'une « gouvernance » souple que d'une véritable fonction gouvernementale.

Revenons au problème plus général de la répartition des compétences, les juristes présents ont fait observer le **caractère obsolète** de la distinction compétences exclusives/compétences concurrentes, y compris dans les États fédéraux (en particulier au Canada, mais aussi aux États-Unis). Ils ont souligné le fait que l'interdépendance croissante entre l'action publique des États et de l'Union doit davantage s'apprécier au regard du degré d'intensité de l'intervention des deux catégories d'acteurs : selon qu'il s'agit de compétences abolies (pour les uns et les autres), de compétences transférées, de compétences encadrées, de compétences coordonnées ou de compétences réservées par les Traités aux États. D'où le développement d'un véritable partenariat.

Dans ces conditions, un consensus s'est dégagé pour ne pas suggérer l'établissement d'un catalogue strict, qui risquerait de figer un cloisonnement de compétences exclusives, respectivement réparties entre l'Union et les États, comme ce fut le cas au XIX<sup>e</sup> siècle pour les États fédéraux.

Ce qui n'empêcherait pas d'inclure dans un éventuel Traité fondamental ou constitutionnel une série d'objectifs à assigner à l'Union européenne, servant de **principes directeurs aux politiques communes**. Il en résulterait, pour la compréhension des citoyens et des agents économiques, davantage de transparence.

Resteraient diverses hypothèses pour contrôler la mise en œuvre du **principe de subsidiarité** dans l'exercice des compétences partagées. Or ces hypothèses varient entre différents scénarios allant d'un processus d'évaluation des « politiques publiques menées au niveau européen », destiné à mesurer leur niveau de performance, à l'institution d'une cour constitutionnelle, chargée de garantir l'application du principe sur une base juridictionnelle, en passant par la création d'un organe politique tel qu'il est proposé, par exemple, par le Sénat français.

La richesse de la discussion ne peut se résumer à travers ces propos qui visent seulement à rendre compte de la vitalité et de la rigueur du débat.

### ***Forum « Des acteurs dans l'Europe sociale »***

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité a réuni au CES, dans le cadre du débat national sur l'avenir de l'Europe, l'ensemble des acteurs concernés par l'avenir de l'Europe sociale : chefs d'entreprises, partenaires sociaux, élus locaux, représentants de la société civile française et allemande, ainsi que des institutions européennes.

À partir de l'indivisibilité de tous les droits proclamés par la récente Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Elisabeth Guigou a affirmé le caractère indissociable du triangle entre emploi, cohésion sociale et performance économique qui constituent les fondements de l'Europe politique.

Reprenant une proposition de Lionel Jospin, Premier ministre, formulée lors de la clôture du cycle des forums régionaux à Rennes, Elisabeth Guigou a appelé de ses vœux un « contrat social européen ».

La matinée a été consacrée à une série de témoignages au cours de laquelle M. Jean Peyrelevade a regretté l'absence d'une véritable politique industrielle en Europe ; Rose-Marie Van Lerberghe a proposé un « modèle de management européen » ; M. Krull a soutenu le projet de contrat social et Jean-Pierre Aubert a invité à développer la capacité d'anticiper les mutations économiques.

La majorité de l'assistance s'est prononcée en faveur d'une régulation sociale, certains ont insisté sur l'importance d'une intégration plus forte des politiques économiques européennes.

Dans sa synthèse, Michel Rocard a dégagé quelques lignes de consensus et quelques divergences.

- Consensus : Il existe bien un « modèle social européen ». Il se caractérise par la démocratie, le niveau de vie élevé, la qualité de la protection sociale, la qualité des services publics. On peut le résumer par « les Droits de l'Homme plus la protection sociale ».

- Divergences : Depuis le 11 septembre « la civilisation judéo-croisée » est menacée, il lui faut retrouver un fondement éthique. Le débat institutionnel doit redonner une lisibilité au travail législatif, notamment à celui qui est élaboré par le Conseil de l' Union européenne. Selon lui, l' interventionnisme de l'Europe dans la régulation économique est rendu nécessaire dans le contexte de la mondialisation. La notion de « service public à la française » doit être revue au profit de la notion de « services d' intérêt général », car la référence à l' État gestionnaire est contestable dans le contexte social de certains États membres. Défenseur de l' Europe sociale, il invite cependant ses auditeurs à ne pas trop en attendre ; « il est exclu que le social puisse tirer tout le reste ».

L' après-midi consacré à une table ronde sur « le nouvel équilibre économique et social » a illustré que l' économique et le social étaient deux notions complémentaires, le social étant lui-même un facteur productif. Pour Anne-Marie Idrac nous devons rechercher 3 types d' équilibre :

- l' équilibre du modèle social européen qui combine traditionnellement liberté, prospérité et solidarité en l'orientant vers un équilibre entre liberté et sécurité (cf vache folle),
- l' équilibre entre l'Union et la diversité : l' Union pour lutter contre toutes les formes de dumping en matière de droit du travail ou de fiscalité et la diversité pour l' éducation ou les salaires,
- l' équilibre entre les institutions étatiques et d' autres formes de représentativité, notamment le partenariat social et la société civile.

Pour Renate Hornung-Drauss, du patronat allemand, le premier devoir social des entreprises, c' est la compétitivité. Pour Jean Lapeyre, il faut de toute urgence :

- coordonner les politiques économiques européennes, adopter une politique monétaire et disposer des moyens de relancer l' économie, (à l' exemple des USA),
- clarifier et distinguer dialogue social et dialogue civil,
- assurer la complémentarité entre la loi et le contrat.

Jean-Michel Bloch-Lainé, membre du CES et président de l'UNIOPSS en appelle à la mobilisation de tous les acteurs, notamment ceux de la démocratie participative, pour assurer la complémentarité entre la politique économique et la politique sociale au sens large (santé, lutte contre l' exclusion, enfance, personnes âgées,...)

Un consensus s' est dégagé sur le fait qu' il convient de mutualiser les expériences plutôt que de prétendre adopter un modèle unique.

Dans la perspective d' une éventuelle prolongation de ce débat national, Jacques DERMAGNE, Président du CES, a rappelé au Gouvernement français le rôle que peut jouer son assemblée consultative. « Elle n' est en compétition ni avec les autres assemblées ni avec les multiples centres d' expertises dont il dispose ». Il propose une méthode pour associer tous les concitoyens aux décisions collectives dans une perspective pluraliste.

## **Forum - Débat « Service public et Europe »**

Organisé conjointement par le Ministère des Affaires européennes et le Ministère de l' Équipement, des transports et du Logement, ce forum a réuni une centaine de participants,

syndicalistes, militants, experts et fonctionnaires. Les exposés très techniques sont partis du constat suivant : **les services d'intérêt général sont un élément clé du modèle européen de société** et ont en commun d'assurer la cohésion sociale et territoriale de l'Europe. L'évolution en cours depuis l'Acte unique européen a cependant révélé la prise en compte de la problématique des services publics par les autorités européennes, dont témoignent l'article 16 du Traité, l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la communication de la Commission du 17 octobre 2001 et le mémorandum français de juillet 2001. « *L'avenir des services publics est européen* » : tel est le mot d'ordre laissé par le Forum sur les services publics.

Deux approches ont été retenues pour organiser le débat : le diagnostic sur les services d'intérêt général d'une part, et les perspectives d'avenir d'autre part.

#### ◆ **Diagnostic sur les services d'intérêt général:**

De ces échanges se dégage d'abord un fond commun avec des divergences d'appréciation selon les acteurs (ATTAC, CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique), FO, CFDT) :

1°- **L'attachement au concept de service public** est réel chez les participants; il n'y a pas d'alternative possible entre le marché et les services publics. L'enjeu est au contraire de rechercher la meilleure combinaison possible. En revanche, le sentiment qui règne est celui d'un déséquilibre fondamental de la construction européenne : depuis les origines, la priorité a été donnée à la libéralisation. Il a fallu attendre la seconde partie des années 1990 pour que le volet des services d'intérêt général prenne consistance à l'échelle communautaire, avec pour fondement les notions de solidarité, de continuité et d'égalité pour tous. Les évolutions constatées résultent de plusieurs phénomènes : l'évolution des technologies, la mondialisation et les exigences nouvelles des citoyens.

2°- **Les divergences d'appréciation** portent plutôt sur l'évolution récente : pour certains (CEEP), les textes actuels n'ont qu'une valeur déclarative, et laissent subsister un déséquilibre et une insécurité juridique. Pour d'autres, ces textes ne sauraient cacher un décalage avec le processus et les pratiques de déréglementation en cours dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications (services postaux, téléphonie mobile). Pour ATTAC, deux sources de déséquilibre s'exercent simultanément au détriment des services publics : la dérégulation entreprise dans le cadre européen et la mondialisation. C'est dans ces conditions que l'idée d'établir un bilan des années de libéralisation en Europe fait son chemin parmi les intervenants (militants du PCF).

#### ◆ **Les perspectives des services d'intérêt général en Europe et propositions :**

Un consensus s'est dégagé pour faire figurer les services d'intérêt général au cœur de la construction communautaire. Les débats ont fait valoir plusieurs approches pour y répondre :

1°- **modifier le traité** à l'échéance 2004 pour y introduire un titre spécifique sur les services d'intérêt général ;

2°- mettre en œuvre **une directive cadre**, ce qui présenterait deux avantages : rendre possible une adoption rapide et transitoire, sans toutefois s'opposer à la rédaction d'un nouveau traité et donner une définition positive et une portée normative aux enjeux posés par les services d'intérêt général.

L' idée de **charte sur les Services d'intérêt général** telle que présentée par le CEEP et la Confédération européenne des syndicats (CES), ainsi que la création d' un Commissaire européen chargé des services d' intérêt général ont été discutées par les intervenants.

Quel que soit le vecteur retenu, le contenu de ces textes devrait prendre en compte les orientations suivantes :

- Un **rééquilibrage indispensable entre concurrence et services d'intérêt général**, grâce à une ouverture à toutes les formes d' action communes au niveau européen. Il semble que l'avenir des services publics dépende du lien qui sera établi avec la démocratie. Dans la mesure où les services d' intérêt général doivent bénéficier à tous, leur prise en compte par les institutions est un élément clé de la démocratie européenne.
- Un développement de la notion de **régulation**, tant au niveau national qu'au niveau européen.
- Un **financement adapté**. La communication de la Commission du 17 octobre 2001 qui propose une démarche en deux temps (lignes directrices d' une part et règlement d' exemptions pour les aides publiques d' autre part) a été bien accueillie mais demeure insuffisante.
- **L' évaluation des performances** : un accord général s' est dessiné sur la nécessité de développer une évaluation indépendante et pluraliste, aussi bien au niveau des critères qu' au niveau des acteurs. La création d' un observatoire indépendant sur les services publics pourrait être envisagée. L' évaluation des performances devrait permettre de corriger le déficit d' appropriation locale des missions d' intérêt général.

À la suite des interventions de Pierre Moscovici (Ministre délégué chargé des Affaires européennes), de Christian Pierret (Secrétaire d' État à l' industrie) et de Michel Picqué (Ministre belge de l' économie et de la recherche scientifique), Jean-Claude Gaysot (Ministre de l' Équipement, des transports et du logement) a redit le rôle indispensable de la puissance publique dans le maintien de services publics de qualité. Le moment est venu de restaurer l' autorité publique, non par un retour à l' étatisme, mais par la **prise en compte des usagers et la pénétration de la démocratie dans les services publics**. La richesse de la discussion s' est terminée par un appel en faveur d' une définition européenne des services d' intérêt général, ce qui n' empêcherait pas à terme une modification des textes fondamentaux de l' Union.

### **Forum « Environnement »**

Le forum débat organisé par le Ministère de l' aménagement du territoire et de l' environnement avait pour objectifs :

- de réfléchir sur les enjeux croisés en matière d' environnement et de développement durable ;
- d' étudier la façon dont l' Union européenne prend en compte les questions du développement durable dans ces politiques environnementales ;
- de préciser les aspects institutionnels susceptibles d' influencer, positivement ou négativement, la prise en charge de ces enjeux par l' Union européenne.

L' invitation au forum des diverses composantes de la société civile a permis d' aborder les questions suivantes :

- le processus d'élaboration de la politique européenne de l'environnement souffre-t-il d' un déficit démocratique ?
- comment définir les limites de l' intervention communautaire en matière d' environnement ?
- des modifications institutionnelles sont-elles nécessaires pour réaliser une meilleure intégration de l'environnement dans les autres politiques communautaires ?
- l'Union européenne dispose-t-elle d'outils institutionnels suffisants pour promouvoir efficacement ses positions, et pour coordonner ses actions et celles de ses États membres, en faveur d' un développement durable à l' échelle planétaire ?

Après une introduction de M. Yves Cochet, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le débat a permis les précisions suivantes. **De nombreux éléments positifs** de l' action européenne en matière d'environnement ont été soulignés, parmi lesquels :

- une base juridique pour la politique de l'environnement désormais solide et renforcée par les traités successifs aboutissant notamment au principe d' intégration ;
- une capacité à gérer et dépasser les conflits d' intérêt tout en générant de nombreux actes normatifs en matière d'environnement, pour le bénéfice de tous les citoyens européens ;
- le rôle important de l'Agence européenne de l'environnement et de son réseau de correspondants (notamment l'IFEN en France) pour apporter une information utile sur l' état de l' environnement et sur l'efficacité des politiques.

Cependant, s'agissant du risque de déficit démocratique, **quelques difficultés ont été évoquées** :

- il convient de rendre plus lisible aux yeux du public l' articulation entre l'élaboration des normes européennes et les réalités de terrain ;
- un rééquilibrage est nécessaire afin de mettre fin au poids du « lobbying » qui donne à juste titre l' impression de jouer un très grand rôle dans l' orientation des actes communautaires, alors que les ONG bénéficient de moyens insuffisants pour se faire entendre face au secteur économique privé ;
- les banques européennes mènent leur propre politique environnementale ;
- le FEDER n' a pas de priorité environnementale claire ;
- la fiscalité européenne est incohérente dans le domaine de l'environnement.

Bien que la Commission soit encore la meilleure garante de l' horizontalité des décisions, l' intégration des politiques nationales dans les processus communautaires est très imparfaite.

Les instruments autres que la réglementation ont été peu utilisés.

L' échelon régional rajoute parfois à la confusion.

Ce qui est dit à propos de la protection de l'environnement est encore plus vrai quand on parle de développement durable.

Pour remédier à ces constats, **quelques propositions ont été développées** :

- donner davantage de poids aux opinions des ONG lors des consultations préalables à l'élaboration des normes environnementales et créer un Observatoire européen du principe de participation des citoyens ;

- assurer une meilleure information sur les États faisant l'objet de recours en manquement pour non transposition du droit communautaire, et sur le contrôle du respect effectif des engagements par les États membres, à travers, par exemple, la présentation périodique par la Commission d'un rapport au Parlement européen ;
- adopter une Charte de la démocratie participative ;
- améliorer, au niveau français, l'association des citoyens, des ONG et des acteurs économiques et sociaux aux processus de prise de décision ;
- réformer la BCE ;
- créer un haut comité d'États non membres de l'Union Européenne pour préparer leur intégration ;
- harmoniser la politique communautaire de taxation ;
- élire les députés européens sur des projets politiques transfrontaliers ;
- diffuser les projets de textes de la Commission largement en amont des décisions, pour susciter les réactions de la société civile ;
- rééquilibrer la pression des lobbies par la consultation d'experts indépendants ou d'associations d'intérêt général ;
- réviser les indicateurs de croissance du PIB en y intégrant les études d'impacts négatifs.

Malgré ces considérations diverses, **un consensus semble se dégager** pour reconnaître que l'échelon européen demeure le plus pertinent pour la détermination de la réglementation environnementale, et pour promouvoir le développement durable. Elle nécessiterait une réflexion plus large, sur les modèles de développement à promouvoir à l'échelon mondial.

Encore faut-il que les États membres jouent la complémentarité au lieu de ralentir l'application de certaines directives, de refuser la communication de leurs statistiques et des inspections indépendantes, de ralentir certains flux financiers, de perpétuer parfois la « désinformation » des citoyens.

Un élu a toutefois mis en garde contre une harmonisation par voie de réformes institutionnelles. Selon lui, la politique des petits pas en ce domaine peut éviter les risques de blocage qui seraient encore plus dommageables.

Dans sa conclusion, Pierre Moscovici s'est demandé si l'Union européenne avait ou non trop légiféré en ce domaine. Par exemple, les acquis de l'environnement constituent un obstacle majeur à l'entrée de certains pays candidats et un audit serait sans doute nécessaire. Pour passer de la logique environnementale à une politique ambitieuse de développement durable, il faudrait revoir les méthodes de travail des conseils des ministres sectoriels et imaginer une autorité mondiale de l'environnement.

<b><i>Forum « Quel avenir pour l'espace judiciaire européen ? »</i></b>
---

Face aux attentes des citoyens européens, ce colloque, organisé par le Ministère de la justice en présence de la Garde des Sceaux Mme Marylise LEBRANCHU, s'est proposé de répondre à trois questions :

- quelles institutions ?
- quelles normes ?
- quelles procédures ?

Ce forum a été placé sous le signe de la ‘ transgression’ innovatrice par le Premier Président **Guy Canivet**, suggérant notamment la création d’ un corps judiciaire européen. Le Procureur Général de la Cour de Cassation, **Jean-François Burgelin**, estime que les problèmes de confiance entre les magistrats des différents États membres serait lié à la profonde imbrication entre la justice et la culture. Le Président du Groupe, **Guy Braibant**, a mentionné le Débat sur l’avenir de l’Europe et a insisté sur la nécessité de cumuler désormais démocratie représentative et démocratie participative. **La Garde des Sceaux, Marylise Lebranchu** est également intervenue, mentionnant le mandat d’arrêt européen, destiné à amoindrir le paradoxe selon lequel les frontières sont des obstacles à l’ application du droit reconnu. Enfin, le Commissaire européen **Antonio Vitorino** a évoqué les quatre axes dégagés à Tampere et a dressé un état des lieux des progrès effectués en matière de rapprochement des droits substantiels et de reconnaissance mutuelle. Il a estimé nécessaire d’ intégrer en 2004 la Charte des droits fondamentaux au droit européen et d’ envisager sa compatibilité avec la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l’ Homme.

Au cours du forum, trois branches du droit ont été successivement évoquées. Il est apparu des **lignes de convergences** entre les débats relatifs à chacune de ces branches pourtant très différentes les unes des autres.

La **défaillance des États membres** à appliquer le droit communautaire et international a été dénoncée. Cela peut se traduire par une non-ratification des Conventions internationales en droit pénal comme par la non-transposition des directives et l’ application partielle des réglementations en droit économique. Ces blocages, de nature politique, empêchent toute mise en œuvre de solutions juridiques supranationales. La question de la ratification des Conventions de 1995 et 1996 relatives à l’extradition a été évoquée.

Un **accroissement de la coopération judiciaire** a été réclamé, la situation actuelle restant insuffisante aux vues des multiples complications rencontrées par les juges sur les affaires transfrontalières, même si l’ instauration du réseau judiciaire européen a été salué. Du fait du vote unanime en matière de « Justice & Affaires Intérieures », la coopération renforcée semble être la voie la plus dynamique. Il a été suggéré d’organiser l’ équivalent judiciaire du programme ERASMUS, afin de familiariser les juges au droit des autres États membres.

Mais au delà de cette coopération accrue, c’ est une **plus grande intégration des normes juridiques** qui a été généralement demandée. Il a été remarqué que, malgré la grande variété d’ opérateurs juridiques existant en Europe, la libéralisation du droit d’ établissement avait déjà eu lieu. Une harmonisation de leur statut semble en être le pendant nécessaire. Néanmoins, la méthode d’ harmonisation des normes en Europe n’ a pas fait consensus : la « **politique des petits pas** » a été critiquée par certains, qui craignent une surabondance de mini-réformes dont l’ accumulation provoquerait une paralysie progressive, mais ardemment défendue par d’ autres qui estiment que c’ est la seule méthode réaliste et efficace du fait du vote à l’ unanimité.

Cette harmonisation espérée a été unanimement reconnue comme étant intrinsèquement liée à l’ instauration d’ une **confiance mutuelle** entre les États membres, qui doit au minimum prendre la forme d’ une reconnaissance mutuelle et complète des décisions de justice. Les procédures de contrôle, comme l’ exequatur ou l’ extradition, devraient disparaître au sein de l’ espace judiciaire européen. Pour obtenir cette confiance, il faut que chaque État connaisse les règles et le système juridique des autres États membres, ce qui implique une transparence accrue. Les quelques textes déjà édictés en ce sens sont prometteurs, mais cette tendance reste

limitée, malgré son actualité (notamment en droit pénal, avec l'adoption imminente du mandat d'arrêt européen). Cette reconnaissance mutuelle pourrait entraîner une **harmonisation spontanée**.

Enfin, l'importance primordiale de la **Charte des Droits Fondamentaux** a été reconnue par chacune des tables rondes. Son intégration dans le droit européen, la force juridique qu'il conviendrait de lui donner et son articulation avec la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme – notamment en droit de la famille, très imprégné de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme – ont été envisagés. Il a également été suggéré de la doter d'une approche « horizontale » : y intégrer un socle minimal de considérations judiciaires procédurales, aptes à générer la confiance mutuelle précédemment mentionnée.

Par ailleurs, les particularités de chaque branche du droit évoquée ont provoqué des **réflexions plus spécifiques** au droit concerné.

- Concernant le **droit pénal**, les intervenants se sont étonnés que les grandes affaires de ces dernières années et de ces derniers mois (fuite au Portugal de Sid Ahmed Rezzala, événements du 11 septembre) n'aient pas entraîné de réaction étatique à la hauteur de la sensibilité et des craintes des populations : pourquoi cet aspect de la souveraineté est-il si difficile à communautariser, alors que le pouvoir de battre monnaie l'a déjà été ? Concernant le **mandat d'arrêt européen**, la frilosité des États membres a été ponctuellement critiquée : mandat d'arrêt national à effet européen, ce document reste un acte de coopération et non d'intégration. Il reprend le contenu des conventions non ratifiées, apportant cependant diverses améliorations importantes comme la suppression de la phase diplomatique de l'extradition. L'application transfrontalière des commissions rogatoires n'en est pas facilitée et reste le problème principal, même si un progrès a pu être obtenu grâce au réseau judiciaire européen. L'opportunité de la création d'un **parquet européen** a également été discutée. Enfin, il a été remarqué que, même si l'Union européenne a gagné une crédibilité internationale en matière de droit pénal – elle négocie des conventions pénales avec des pays tiers – la lenteur du processus était préoccupante : il serait paradoxal que la construction européenne soit dépassée par l'instauration d'une Cour pénale internationale et d'un procureur à l'échelon mondial.
- Le **droit de la famille** connaît également des problèmes dès qu'il se trouve dans un cadre transfrontalier : l'Europe des familles existe très concrètement, mais le droit est impropre à neutraliser la douloureuse complexité due au caractère binational des situations. Il y a actuellement une véritable **distorsion entre le droit existant et le besoin des citoyens**, les réponses proposées à cette heure n'étant « ni rapides, ni efficaces ». En ce domaine, il s'agit plus de procéder à une **articulation des droits** existant qu'à une harmonisation, ainsi que de faire voler en éclat l'aspect « tabou ». Il a été regretté que les progrès se soient limités aux règles de conflit de droit et de conflit de compétence, en dehors de l'apport indéniable de la Charte. Plusieurs intervenants ont estimé qu'une modification de la méthodologie législative – une meilleure connaissance des normes des autres États membres – suffirait à dégager des **grandes lignes de convergence** normatives et spontanées, basées sur les paramètres communs à toutes les familles d'Europe. Il a été suggéré de développer les procédures de médiations, de réunir la compétence des juridictions concernées, de mettre en place un acte exécutoire européen ou d'envisager l'organisation d'États généraux de la famille. Les solutions pratiques apportées par la

**Commission franco-allemande** en matière de droit des familles ont également été évoquées.

- Le **droit économique** se place dans un contexte de marché international, qui implique certaines spécificités : une **plus grande homogénéisation** du système juridique européen a été réclamée – notamment en droit des faillites et en matière fiscale, afin d’augmenter la compétitivité mondiale des entreprises européennes – mais aussi une « **homogénéisation intelligente** » qui prenne en compte le contexte mondial dans lequel sont placées les entreprises : les rapprochements de sociétés sont indispensables pour forger des grands champions européens, ce qui est actuellement contré par la Commission. L’harmonisation a en effet été pratiquée très inégalement à ce jour, les sphères qui présentaient le plus de difficultés restant très hétérogènes. Le besoin d’une harmonisation minimale et d’une coopération judiciaire accrue a été clairement exprimé, notamment en matière de droits substantiels et procéduriers très différents.

### 3. Les Contributions des Français de l'étranger

Par télégramme diplomatique du 13 avril, le cabinet du ministre chargé des Affaires européennes a demandé aux ambassades de France dans les pays de l'Union ainsi que celles dans les pays candidats d'organiser des débats, en liaison avec les membres du Conseil Supérieur des Français à l'Étranger (CSFE) de leur circonscription, à l'image des forums programmés dans l'Hexagone.

Sous des formes diverses, les ambassades et les consulats ont ainsi rassemblé les Français de l'étranger dans les 10 pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Pologne et République Tchèque.

Dans bien des réunions, le questionnaire élaboré par le Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe » a servi de guide à la réflexion collective.

La plupart des thèmes abordés à l'étranger recourent les thèmes débattus en métropole. On peut toutefois noter quelques spécificités, par exemple :

- en Allemagne, le coût des transactions bancaires ou des normes communes en matière de contrat de travail ;
- en Belgique, le souhait de voir mettre en place un observatoire de l'application du droit communautaire ;
- en Grèce, le désaccord sur la pertinence d'un gouvernement économique européen ;
- en Hongrie, la question de la place de l'identité nationale dans l'Europe élargie ;
- au Luxembourg, les conditions à exiger pour l'élargissement (calendrier échelonné, respect des acquis communautaires, garantie de ne pas aboutir à un abaissement des niveaux sociaux des européens) ;
- en Norvège, les questions sur l'harmonisation du droit de la famille ;
- en Pologne, la trop faible prise en compte des arguments anti-mondialistes ;
- en République Tchèque, le souci pour l'avenir des services publics.

## 4. Contributions des organisations socioprofessionnelles et syndicales

### Généralités

#### 1° - Bilan de l'exercice :

Les organisations confédérales syndicales et socioprofessionnelles ont été sollicitées de participer au niveau national au débat sur l'avenir de l'Europe dans des cadres différents<sup>1</sup> :

- par une contribution écrite adressée au Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe » en réponse à un questionnement autour de quatre rubriques - finalités, compétences, démocratie et institutions de l'Union européenne, poursuite du débat sur l'Europe ;
- lors des séances du Conseil économique et social des 9 et 10 octobre 2001 pour la discussion et le vote de l'avis sur l'avenir de l'Union européenne ;
- lors de la réunion du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI) du 18 octobre 2001 consacré à l'avenir de l'Europe et à la préparation de la conférence OMC de Doha.

Le nombre de contributions adressées au Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe » est relativement faible, un tiers (13 sur 39). Deux explications possibles, la simultanéité des consultations<sup>2</sup> du Conseil économique et social (contributions écrites de 18 groupes) pour l'avis sur l'avenir de l'Union européenne et du CDSEI avec la demande du Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe », la non implication volontaire de certaines organisations syndicales sur un questionnement jugé relever du domaine du politique (CGT-FO).

Ces contributions émanent des organisations socioprofessionnelles suivantes : la Confédération nationale de la mutualité de la coopération et du crédit agricoles CNMCCA (04/10/2001), la Fédération nationale du Crédit agricole (08/10/2001), la Confédération générale du travail CGT (10/09/2001), le Mouvement des entreprises de France MEDEF (12/10/2001), la Confédération française démocratique du travail CFDT (17/10/2001), le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général CEEP (18/10/2001), l'Union nationale des professions libérales UNAPL (19/10/2001), l'Union nationale des syndicats autonomes UNSA (19/10/2001), la Confédération française de l'encadrement–Confédération générale des cadres CFE-CGC (19/10/2001), la Mutualité sociale agricole (22/10/2001), le Comité de liaison Eurocadres-France<sup>3</sup> (25/10/2001), l'Assemblée permanente des chambres de métiers APCM (29/10/2001), la Confédération française des travailleurs chrétiens CFTC (30/10/2001).

---

<sup>1</sup> Se référer également au colloque sur L'Europe sociale organisé conjointement par le CES et le Ministère de l'emploi et de la solidarité du 30 octobre 2001 et aux Assises sur l'Avenir de l'Europe organisées par l'Assemblée nationale les 7 et 8 novembre 2001.

<sup>2</sup> Au niveau syndical européen, adoption par le Comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats les 10 et 11 octobre 2001 d'une résolution sur l'avenir de l'Europe.

<sup>3</sup> Groupe de cadres, ingénieurs et techniciens intégrés à la Confédération Européenne des Syndicats avec des représentants français de la CGT, de la CFTC, de FO et de la CFDT.

Cinq syndicats (CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC, UNSA) ont répondu directement au questionnaire du Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe ». Les autres organisations socioprofessionnelles (MEDEF, CEEP, Comité de liaison Eurocadres-France, UNAPL, APCM, CNMCCA, Fédération nationale du Crédit agricole, Mutualité sociale agricole) privilégient quelques thèmes majeurs, certaines se référant à leurs récents travaux relatifs à l'Union Européenne<sup>4</sup>.

Par ailleurs, le Conseil économique et social a adopté un avis sur le débat national sur l'avenir de l'Union européenne les 9 et 10 octobre 2001. Les points développés dans l'avis du Conseil économique et social (et dans la résolution de la Confédération européenne des syndicats) sont traités en grande partie par les organisations socioprofessionnelles dans leurs réponses au questionnaire.

Les réponses des organisations socioprofessionnelles sont de deux types : elles indiquent soit des positions sur tout ou partie des thèmes du questionnaire, soit des positions sur une sélection de thèmes résultant de leurs préoccupations ou de leurs travaux antérieurs sur l'Europe. Le MEDEF a jugé difficile de répondre à autant de questions *ex abrupto* et de faire des réponses détachées de toute sensibilité politique ou personnelle.

La question relative à la poursuite du débat public sur l'avenir de l'Europe n'a été abordée que par la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC, le MEDEF, mais toutes les organisations socioprofessionnelles se sont exprimées sur le sujet dans le cadre de l'avis du CES ; les modalités de la poursuite du débat sont le plus développées par l'avis du Conseil économique et social et par la résolution de la Confédération européenne des syndicats.

D'une façon générale, les organisations socioprofessionnelles ne se sont pas exprimées sur la politique étrangère et de sécurité commune, estimant ce domaine hors de leurs compétences. À une exception près, les événements du 11 septembre ne sont pas cités ou traités comme contraires à la paix, finalité unanimement affirmée et revendiquée par les organisations socioprofessionnelles dans leurs contributions.

## **1. La participation du Conseil économique et social au débat national sur l'avenir de l'Union européenne**

L'avis du Conseil économique et social souligne l'importance d'une véritable appropriation par les citoyens du débat sur l'avenir de l'Union, sa réussite étant un enjeu majeur pour renforcer la légitimité des nouvelles institutions. La publication au *Journal Officiel* de la contribution du CES est reprise dans la partie C du présent rapport.

Dans la discussion et le vote de l'avis<sup>5</sup>, les organisations socioprofessionnelles adhèrent d'une façon générale à la démarche du Conseil économique et social, de partir des finalités et du contenu des politiques communes avant de discuter des réformes institutionnelles. Les questions institutionnelles de l'Union européenne sont déjà trop complexes et *a fortiori* ne peuvent être débattues que si, au préalable, il y a eu débat sur les politiques publiques qu'elles

---

<sup>4</sup> Le MEDEF : *Rénover l'Europe pour réussir l'élargissement*, octobre 2000, *Mettre la France à l'heure de l'Europe – Propositions et actions du MEDEF pour réussir le mandat de Lisbonne*, mars 2001, *Pour un code de conduite des acteurs de l'Europe – Dix règles pour une meilleure gouvernance européenne*, juin 2001.

La CNMCCA, la Fédération nationale du Crédit agricole, la Mutualité sociale agricole : *La nouvelle identité économique et sociale de l'Europe*, 83<sup>ème</sup> Congrès, Angers 17-18 mai 2001.

<sup>5</sup> Nombre de votants : 173, ont voté pour : 154, ont voté contre : 11, se sont abstenus : 18.

sont censées décider, financer, gérer et contrôler. Les déclarations des organisations socioprofessionnelles pour le vote de l'avis sont plus nuancées que l'avis lui-même sur les thèmes de la Déclaration de Nice. Par contre, la majorité d'entre elles soutient les « *quatre autres questions prioritaires* » du CES : approfondir la démocratie et la citoyenneté européennes ; faire participer la société civile organisée et s'inspirer du Livre Blanc sur la gouvernance européenne ; trouver un véritable équilibre entre l'économique et le social au niveau européen ; instaurer un gouvernement économique européen.

## **2. Au niveau européen, la Confédération européenne des syndicats a voté des propositions sur l'avenir de l'Europe.**

La résolution de la Confédération européenne des syndicats énonce huit points de réforme de l'Union souvent repris par les confédérations syndicales françaises :

- le processus de réforme lancé par la déclaration de Nice est un processus de réforme en profondeur axé sur la finalité de l'Europe et parachevé par la gouvernance économique, une véritable union sociale, une union politique fondée sur des institutions démocratiques et efficaces et une reconnaissance totale des droits civiques et sociaux ;
- le remaniement des traités doit être fondamental pour rattraper les retards de transparence et de démocratie, clarifier la finalité, le rôle et les compétences de l'Union Européenne, et parler d'une seule voix dans les défis mondiaux ;
- le défi pratique des travaux à venir sur l'intégration européenne est de prendre en compte les diversités constitutionnelles et politiques des États membres : adopter une véritable constitution avec un seul traité intégrant le modèle social européen et les services d'intérêt général et mettant sur un pied d'égalité l'Union sociale et la politique de l'emploi avec l'UEM, intégrer dans la Constitution la Charte des droits fondamentaux à réviser selon une procédure de suivi dynamique ;
- le système européen de relations industrielles doit être développé avec l'autonomie et le rôle de co-régulateur des partenaires sociaux ;
- la future Constitution devra être un « Pacte constitutionnel » reflétant l'ensemble de la société européenne (les partenaires sociaux seraient associés à la Convention à titre permanent en tant qu'observateurs) et préparé par les propositions d'une Convention avec des options alternatives à soumettre à la CIG de 2004 ;
- un large débat structuré sur l'avenir de l'Europe doit être organisé par le Conseil de Laeken, être engagé avec toutes les parties intéressées et se traduire dans les procédures et méthodes de travail pour garantir la légitimité démocratique du résultat.
- la nécessité de clarifier le rôle et la participation des pays candidats au débat sur l'avenir de l'Europe et de les y associer pleinement.

### **2° - Analyse :**

Toutes les organisations socioprofessionnelles ont fait part de leur satisfaction d'avoir été consultées dans cette première étape du débat sur l'avenir de l'Europe, initiative saluée comme un signe d'avancée démocratique. Elles adhèrent à la poursuite du débat public et proposent diverses modalités (association des partenaires sociaux à titre permanent en tant qu'observateurs dans la Convention (CFDT), participation du CES européen comme membre consultatif dans la Convention (CFE-CGC),...). Il est donc essentiel que, de leur côté, les États et l'Europe soient prêts à répondre à cette demande.

La question en suspens est celle de l'autorité politique qui définira et explicitera le contenu des politiques européennes avant de penser à l'autorité responsable de la prise de décision et de sa mise en œuvre.

Le signal fort est que les États et les institutions européennes doivent accepter de regarder de l'autre côté du miroir, condition *sine qua non*, du non blocage de l'Europe et d'une adhésion de ses citoyens. L'avis du CES explicite très bien ce renversement d'approche : **au lieu de demander « faut-il transformer le Conseil en Sénat des États membres ? »** (question de nature institutionnelle) **demander « faut-il diminuer le pouvoir de blocage des États ? »** (question orientée sur la finalité de la politique visée).

L'intégration européenne avec la complexité et les risques accrus, avec l'élargissement et la mondialisation, a besoin de retrouver une démarche pragmatique attachée au contenu des politiques publiques. Les organisations socioprofessionnelles traduisent ce besoin par la recherche d'un projet européen citant souvent en exemple l'existence du projet originel des pères fondateurs de l'Europe. Mais ce projet européen doit équilibrer l'économie et le social ou intégrer l'économie et le social : plus ou moins d'humain (les valeurs) et de politique (les institutions) autour de l'économie et du social. Dans cet équilibre, la Charte des droits fondamentaux devient un enjeu de pouvoir, et les organisations socioprofessionnelles ont bien compris que l'intégrer en « bloc de constitutionnalité » n'est pas neutre : il faudra faire attention à son contenu, la réviser et la contrôler.

Le vecteur d'intégration n'est plus l'euro, c'est maintenant le modèle social européen. La difficulté est que le modèle social européen n'est pas un instrument aussi précis dans sa définition et ses modalités d'existence que l'euro, même si les services d'intérêt général, la protection sociale et les partenaires sociaux sont inscrits comme les « piliers » du modèle social européen. Qui décidera de la répartition des compétences en matière sociale ? Quel sera le degré de normativité ? Autre difficulté supplémentaire qu'intègrent plus ou moins facilement les organisations socioprofessionnelles dans leurs revendications est l'hétérogénéité du modèle social « européen » d'un État membre à un autre. Bien que demanderesse d'intégration et de solidarités communautaires plus fortes, les organisations socioprofessionnelles revendiquent la défense du modèle social européen par des voies de portée différente : harmonisation (progressive) pour certaines, simple coordination pour d'autres. Par contre, malgré ces difficultés, émerge l'idée d'un parallèle entre l'euro comme étape de progrès qui a réussi à s'imposer et le modèle social européen comme force essentielle de l'Europe future. Pourquoi ne pas faire pour le modèle social européen ce qu'on a fait pour l'euro avec une volonté politique, des étapes, des critères voire des indicateurs ? L'Union sociale comme l'Union économique et monétaire ?

Dans cette recherche de promotion du modèle social européen de l'Europe des Quinze dans l'Europe des vingt-sept, le dialogue social européen est plus que jamais important ; il se transforme, il s'adapte aux interactions des territoires et des réseaux, il devient interrégional, transfrontalier, transnational, transeuropéen, il devient le dialogue social et civil européen. Dans cette évolution, la « méthode ouverte de coordination » est peu citée.

Cependant, cet équilibre du social et de l'économie à trouver pour le nouveau projet de l'Europe appelle deux observations. La première qui ne fait que prendre corps (une seule organisation socioprofessionnelle l'a pointée) est la contradiction potentielle entre un équilibre économique/social proche de l'homme ancré dans le territoire et géré le plus possible par la subsidiarité et un équilibre économique/social proche de l'homme

déterritorialisé par de puissants phénomènes de réseaux et donc libre de naviguer entre subsidiarité et supranationalité : comment se situera l' action des syndicats ? La seconde est plus un paradoxe. En parallèle à la demande d' appui sur une Charte des droits fondamentaux ayant valeur contraignante, on peut dire sans dénaturer les positions des organisations socioprofessionnelles que, pour elles, l' identité européenne viendra en marchant et que la revendication de citoyenneté passera par l' appropriation citoyenne effective de la construction européenne.

**L' appel à la société civile** conforte ce retour vers un projet européen adapté au XXI<sup>ème</sup> siècle, c' est-à-dire au service de l' Homme. Mais il s' agit toujours de la société civile dite organisée (difficilement définissable, qui pourrait être assimilée pour certains aux représentants des employeurs, des travailleurs, des associations). Les questions de représentativité et de légitimité restent à éclaircir.

L' association du citoyen au débat sur l' avenir de l' Union européenne devient un enjeu d' autant plus crucial qu' on lui suggère maintenant d' émettre un avis sur le pourquoi et le comment d' une politique commune sans passer par le filtre obligatoire des procédures et des réformes institutionnelles. D' où l' importance pour les organisations socioprofessionnelles de s' interroger sur :

- qu' est-ce que la société civile et quels sont ses représentants légitimes dans le débat ? Les associations ? Les partis politiques ?
- Comment doivent se positionner les organisations socioprofessionnelles et syndicales regroupées au sein du Conseil économique et social par rapport à l' association de la société civile au débat ? par rapport au débat lui-même (le CES a-t-il vocation à débattre de questions relatives à un projet de nature politique comme la construction de l' Europe ?) ?

Pour la majorité des organisations socioprofessionnelles, le mouvement vers plus d' intégration communautaire, que ce soit sous forme de coordination, de coopération ou d' harmonisation selon les domaines ou les politiques, ne remet pas en cause l' État-Nation. Il n' y a pas d' incompatibilité entre pouvoir européen et pouvoir national. La Banque centrale européenne est l' exception, il faut lui trouver un contrepouvoir. Les compétences s' adapteront. L' important est de défendre et de promouvoir le modèle social européen, même si la protection sociale, en particulier la retraite, d' ailleurs très rarement mentionnée, reste du domaine réservé de l' État-Nation au sens large.

Les organisations socioprofessionnelles lient le « plus d' Europe » à des besoins de financement des politiques européennes, communes ou intergouvernementales, et évoquent l' hypothèse d' un **impôt européen sous réserve d' un jeu à somme nulle** avec les prélèvements obligatoires nationaux. Ce « plus d' Europe » est aussi chez elles un désir d' Europe politique. Les coopérations renforcées ne sont qu' une méthode transitoire, et le vote à la majorité qualifiée, s' il est souhaité pour ce qui relève du marché unique, est soit revendiqué, soit interdit pour ce qui touche au social.

On peut s' interroger sur les thèmes les moins développés : la Politique agricole commune, l' économie de la connaissance et les technologies de l' information.

**L' élargissement** est un thème sensible sur lequel les organisations socioprofessionnelles ont en général du mal à avoir une position très précise ou cohérente. Il est difficile de départager l' aspect inéluctable de l' élargissement de l' Europe dû à une évolution historique ou considéré

comme un prix à payer pour la paix et la stabilité, de l' aspect positif de l'élargissement que serait le progrès économique et social étendu à de nouveaux États membres et généré par le partage du modèle de croissance, d' institutions politiques et de relations sociales de l' Europe.

L' inquiétude d' une dégradation du niveau de développement moyen de l' Europe élargie, avec dumping social intracommunautaire et immigration non maîtrisée, est souvent sous-jacente aux positions ou aux propositions des organisations socioprofessionnelles, alors que la diversité des cultures est ressentie comme un atout et une richesse, c' est la « civilisation européenne commune ». Mais certains veulent se rassurer par la Charte des droits fondamentaux qui devrait devenir contraignante pour tous, pour les États membres comme pour les États candidats à l' adhésion. D' autres sont favorables à associer dès maintenant les pays candidats à des politiques communautaires comme acteurs ou comme observateurs. Deux organisations socioprofessionnelles proposent d' accélérer ou de recentrer le programme d' aides de l' Union européenne pour diminuer les écarts de développement des pays candidats. Enfin, dans ce débat sur l' avenir de l' Europe, les organisations socioprofessionnelles dépassent les préoccupations franco-françaises du modèle social européen. En témoigne la recherche d' une autre répartition des richesses dans le monde, d' une autre politique extérieure, d' une autre politique d' aide au développement. Autres thèmes de réflexion et de proposition sont : le développement économique durable, l' environnement, la sécurité alimentaire et la santé. La France doit « s' adapter à l' heure de l' Europe » et l' Europe s' adapter à l' heure du monde dans un périmètre de solidarités.

## **Analyse du contenu des contributions**

### **1° - À quoi sert ou doit servir l'Europe ?**

La CGT part de l' hypothèse d' une crise européenne potentielle qui ne pourra être affrontée **qu' en renforçant la capacité politique et sociale de l' Europe et la revendication de citoyenneté** – véritable enjeu pour les organisations syndicales. « *Il y a besoin de mettre en place d' autres rapports entre pays, d' autres pouvoirs au sein d' une réelle démocratie capable de traiter les habitants de notre continent autrement que comme des consommateurs organisés en lobby au service de leurs intérêts particuliers.* ». deux finalités : **développer une société de solidarité et s' appuyer sur les États nations. Le problème majeur de l' Europe est d' inciter à la coopération entre États membres et de disposer d' instruments efficaces de régulation et de redistribution** pour un développement économique partagé au sein de l' Europe élargie et avec les autres zones ou pays tiers, en particulier les pays en voie de développement.

**Réaffirmer la finalité de l' Union européenne aux frontières territoriales élargies dans un projet européen** est, pour la CFDT, une priorité dans le processus de révision des traités qui est un « *remaniement fondamental* ». Paix durable, valeurs démocratiques partagées, développement économique et social sur la base du modèle social européen sont les fondamentaux du projet européen. La CFDT souligne l' importance d' un **accord sur la finalité et les objectifs de l' Union européenne, sur son modèle de développement et ses valeurs** « *avant de s' interroger sur les réponses en termes de moyens ou de modalités institutionnelles* ». Ce modèle de développement un « *véritable choix politique* » de société visant plein emploi et croissance économique et reposant sur trois piliers : protection sociale assurée collectivement, services publics accessibles à tous et acteurs collectifs capables de réguler.

L' Union européenne est une référence et « *plus d' Europe* » doit permettre de partager et de défendre ce modèle.

De même, pour la CFTC, il faut retrouver la logique du projet européen des pères fondateurs pour remanier le traité constitutif. Il faut avoir « *un projet pour le développement humain* » respectant la « *diversité culturelle* » et partageant « *une civilisation européenne commune* ». La CFTC récuse une Europe « *ventre mou* » du commerce mondial et « *les dérives néo-libérales qui gangrènent et pervertissent la plupart des pratiques et décisions communautaires* ». **Elle appelle à une démarche offensive sur le terrain des idées pour construire le projet européen du XXI<sup>ème</sup> siècle autour de trois thématiques** : « *la refondation de l'idée européenne sur un choix de civilisation, la rupture avec certains dogmes de monétarisme dominant, l'enracinement de véritables politiques communautaires proactives* » .

« *Espace de sens* » pour l' UNSA, l' Union européenne est porteuse de valeurs dont le modèle social européen est à promouvoir. L'Europe doit évoluer en dynamique vers un « *équilibre entre l'économie de marché et les garanties sociales..entre le progrès économique et les avancées sociales* ». Pour l'APCM, représentant l' artisanat « *porteur de lien social* », la dimension culturelle de la construction européenne est nécessaire pour comprendre les enjeux européens.

Pour la CFE-CGC, l'avenir de l' Europe doit tendre vers le **renforcement de l'identité sociale européenne au-delà des diversités nationales**, identité définie comme « *un niveau de vie élevé, une protection sociale généralisée, un dialogue social dans l'entreprise et dans la société civile, une reconnaissance de l'action publique* ».

Pour le MEDEF, « *la construction européenne fait partie intégrante de notre histoire, de notre cadre de vie collectif et de notre avenir* », mais elle doit faire face à court terme à de véritables bouleversements (processus de révision complexe et nouveau du Traité d' ici 2004, négociations d' adhésion avec douze pays candidats, imminence du passage à l'euro) pour maintenir, voire accroître, sa valeur ajoutée. Il faut une **clarification des objectifs et des instruments de l'Union européenne actuelle** ce qui suppose d'engager des « *réformes décisives* » fondées sur « *une rénovation des modes de décision, des méthodes d'organisation et des partenariats d'adhésion* ». **Le but est de construire une Europe plus lisible** compte tenu de la globalisation et de l'élargissement, **une Europe plus sûre** pour les échanges et les conditions de concurrence, **une Europe plus simple** du point de vue de l' intervention communautaire et de sa cohérence avec les réglementations nationales, **une Europe plus participative** avec les acteurs socio-économiques.

#### ◆ **Grands projets européens :**

Pour la CGT, deux grands projets européens doivent être défendus en priorité :

- **la place et le rôle des services publics.** Avec deux mesures : d' une part renforcer la notion de service d' intérêt général dans les droits fondamentaux « *faire monter en puissance les obligations de services publics sur l'ensemble des droits humains fondamentaux* » en intégrant la charte des droits fondamentaux modifiée en ce sens et la charte des services publics dans le traité de l'Union européenne et en précisant dans l'article 16 du TUE la notion de valeur commune élargie à la notion d' intérêt général<sup>6</sup>, d' autre part encadrer les directives sectorielles par une directive cadre sur les obligations générales et les modalités de financement de service public pour les États membres et les opérateurs.

---

<sup>6</sup> La contribution de la CGT se réfère aux propositions de la CES et du CEEP et à celle de la Délégation de l' Assemblée nationale pour l' Union européenne.

- **Le développement de l'économie de la connaissance au service du développement durable** par des politiques coordonnées entre États membres et par une articulation de la recherche développement et du tissu économique et social aux différents niveaux territoriaux.

Pour la CFE-CGC, l'Europe du XXI<sup>ème</sup> siècle a trois projets qui sont des défis majeurs - l'élargissement, le renforcement du modèle social européen, le développement économique durable.

La CFTC interprète les grands projets européens au sens large d'un projet de développement humain. **L'intégration communautaire ne pourra se renforcer que fondée sur ce projet de développement humain et avec le soutien des citoyens.** « *Les citoyens des États constitutants de l'Union européenne ne se mobiliseront pas pour des débats techniques ni mêmes institutionnels* ».

Le MEDEF estime nécessaire de réaliser des grands projets européens comme les infrastructures de transport et les programmes de recherche.

#### ◆ **Avenir et place de l'Europe sur la scène internationale :**

Toutes les organisations socioprofessionnelles veulent renforcer l'Union européenne pour qu'elle soit un acteur et un modèle de référence dans le monde.

Pour la CGT, l'UE doit « *substituer au libre échange un espace de prospérité partagée* » et enrayer les zones de déséquilibre dans le monde. **Quatre dimensions doivent être mieux intégrées dans le débat sur l'avenir de l'Europe : la paix, la démocratie, le respect des droits de l'homme, le social** (« *L'emploi est une priorité absolue* »). Les objectifs de l'action internationale de l'UE doivent viser à améliorer à la fois les conditions de vie, les législations du travail et la cohésion sociale, ce qui nécessite de nouveaux instruments de régulation au niveau mondial (dette, système monétaire international, prix des matières premières...).

La CGT souligne l'importance du **rôle de l'UE dans les négociations avec l'OMC** (échanges agricoles, commerce des services, propriété intellectuelle, droits économiques et sociaux, environnement). La CFTC développe également à partir des relations avec l'OMC le rôle de l'Europe sur la scène internationale, en particulier pour faire respecter les normes fondamentales dans les pays en voie de développement (proposition d'un organe conjoint et d'un accord de coopération entre l'OMC et l'OIT). L'approche de la CFDT sur le respect des normes fondamentales privilégie l'incitation plutôt que les sanctions, c'est-à-dire par le biais d'une politique européenne d'aide au développement et de défense de la démocratie (droits de l'Homme, droits économiques et sociaux).

Pour la CFDT, si l'Europe peut prétendre à un rôle dans le monde grâce à son potentiel économique et monétaire, elle n'a pas la puissance politique nécessaire pour peser dans les institutions internationales. Dans le même esprit, le renforcement de l'autorité internationale de l'Union passe, pour la CFE-CGC, par une force militaire et une diplomatie communes.

#### ◆ **Avant-garde et coopérations renforcées :**

**Les organisations socioprofessionnelles sont plutôt réticentes sur les coopérations renforcées** soit en les refusant dans le domaine social pour éviter tout dumping social (CFTC), soit en les limitant dans le temps comme méthode transitoire d'intégration

communautaire plus approfondie (CFE-CGC). Le MEDEF est favorable aux coopérations renforcées afin de résister à toute dilution ou à tout blocage de l' Union européenne à travers les prochains élargissements.

#### ◆ **Élargissement :**

Concernant l'élargissement de l' Union européenne, **plusieurs sujets d'inquiétude** apparaissent à plusieurs reprises dans les contributions (CGT, CFE-CGC, CFTC, CEEP) :

- le dumping social intra communautaire (en raison des écarts de développement ou de la non reprise effective de l' acquis communautaire) ;
- l' arrivée de personnes des nouveaux États membres sur le marché du travail des Quinze, (« l' immigration ») ;
- la déstabilisation générale du dialogue social communautaire (exemple de la Hongrie dont le dialogue social est un gros point faible).

Seule l'UNSA manifeste une **adhésion sans réserve à l' élargissement de l' Europe.**

La CNMCCA, la Fédération nationale du Crédit agricole et la Mutualité sociale agricole estiment que l' adhésion des pays candidats à potentiel agricole important est un facteur de croissance économique, mais qu' il est nécessaire de prévoir des périodes transitoires et des financements complémentaires pour préserver les acquis des politiques communes actuelles.

Pour la CGT, « *la poursuite de la construction de l'UE et son élargissement se font selon des principes et avec des méthodes qui ne correspondent cependant pas à la vision qu' a la CGT de l'avenir de l' Europe* ». Ainsi, la CGT récite :

- les conditions de l'élargissement de l' UE qui sont fixées sur la seule base de conditions économiques et financières imposées aux pays candidats pour la mise en place d' un « *Très grand marché* ». **Le volet social d' une Europe élargie est insuffisamment traité dans le processus actuel d' élargissement** ce qui renforce les déséquilibres entre les États membres et les États candidats.
- L' idée de frontière de l' Europe qui devrait faire place à un périmètre de solidarité, sur la base du « *principe d' une Union européenne solidaire avec les autres régions et continents du monde* ».

« *La solution n' est pas dans une définition stricte ou floue des frontières mais dans la lutte pour imposer des cadres sociaux réels communs à tous imposant un certain nombre de principes dont la lutte contre le travail au noir, le respect des conditions de travail, d' emploi et de salaire* ». Face à une hétérogénéité de développement des États candidats à l' adhésion, la CGT défend des politiques adaptées (le principe du juste retour est pris comme exemple possible) tout en revendiquant des politiques européennes de solidarité. Le volet social doit être réellement pris en compte pour tirer vers le haut et non vers le bas les politiques sociales et pour assurer la sécurité et la stabilité de l' Europe et en Europe (reprise effective de l' acquis communautaire et intégration des nouvelles normes dans les pays candidats).

La CFDT et le MEDEF font des propositions financières pour faire progresser plus vite la cohésion économique et sociale entre les États membres et les États candidats :

- La CFDT s'engage pour une solidarité budgétaire et propose d' accélérer le transfert de ressources vers les pays candidats en 2003 lors de la révision à mi parcours des programmes des fonds structurels.
- Le MEDEF propose de privilégier l' investissement privé dans les aides publiques en recentrant l' aide communautaire sur l' accompagnement de l' investissement privé, en

engageant une politique active de prêts complétant les subventions, en développant les partenariats public/privé pour les réseaux transeuropéens.

## **2° - Quelles doivent être les compétences de l'Union européenne ?**

### **◆ Économie et budget européen :**

**Un consensus se dégage assez largement pour un gouvernement économique européen,** mais les motivations qui président à la création d'une telle entité sont différentes, de même que les compétences qui lui seraient attribuées.

La CGT s'interroge sur l'opportunité d'un gouvernement économique européen. Pour mettre en place « *une politique budgétaire européenne qui soit solidaire* » mais par exemple selon « *le partage équitable des dépenses européennes ou le principe du juste retour* » et arriver à « *une harmonisation fiscale et financière en Europe qui soit synonyme de solidarité* », la CGT propose **l'ouverture d'un débat politique et institutionnel avec participation directe des citoyens :**

- **sur le processus d'harmonisation fiscale ;**
- **sur le développement d'un budget communautaire** « *Il faut débattre explicitement du financement de l'action européenne dans tous les domaines et donc de la nature et du rôle du budget de l'Union* » ;
- **sur l'organisation d'une politique économique commune.**

Dans cette démarche de politiques économique et budgétaire européennes, la CGT estime que souveraineté française et pouvoir européen ne s'opposent pas. Par contre, la question majeure reste **la maîtrise de la circulation financière** - base éventuelle d'une nouvelle fiscalité communautaire -, **la structure du prélèvement fiscal (capital/travail) et sa répartition entre budget national et budget européen.**

La CFTC propose un gouvernement économique de l'Union chargé de grandes orientations générales et des initiatives budgétaires de dimension européenne par exemple pour les grandes infrastructures, laissant aux États la possibilité d'ajuster leurs politiques macroéconomiques. Le souci de maîtrise de circulation financière de la CGT est repris par la CFTC pour laquelle « *L'Europe doit obtenir, à l'échelle mondiale, des règles permettant d'amortir les effets de la spéculation* ». La CFTC est favorable à une **coordination fiscale**, en particulier **pour le niveau des prélèvements fiscaux et sociaux.**

L'UNSA défend l'idée d'un **gouvernement économique et social, seule entité apte à assurer une coordination des politiques économiques, fiscales, structurelles et budgétaire nécessaire à la cohésion sociale et au développement durable.** La mission de ce gouvernement économique et social serait de définir les politiques à mettre en œuvre :

- d'abord en matière fiscale (harmonisation d'une taxation des revenus du capital et fixation d'un taux minimal d'imposition pour les entreprises),
- puis dans le domaine de la protection sociale (garantie dans les traités d'un socle de droits fondamentaux tels que couverture maladie, retraite, assurance chômage,...),
- le développement des services d'intérêt général, préalable à la stratégie d'emploi de Lisbonne,
- une nouvelle culture de l'éducation et de la formation continue (notamment harmonisation des qualifications et des diplômes),
- une politique européenne de l'environnement et de la sécurité alimentaire.

Préoccupé par le poids du nombre d'États une fois l'Europe élargie, le **MEDEF préconise la facilitation des coopérations renforcées dans le domaine économique** (harmonisation fiscale, simplification des régimes de fusions et de coopérations d'entreprises,...), **mais aussi social** (rapprochement des régimes de sécurité sociale) et intérieur (libre circulation des personnes). Une avant-garde d'États membres, autour de l'axe franco-allemand, devrait permettre de « *résister à toute dilution ou blocage de l'Union européenne à travers les prochains élargissements* ».

Contrairement à ces organisations socioprofessionnelles (CGT, CFTC, UNSA, MEDEF), la CFE-CGC n'évoque pas l'utilité d'un gouvernement européen. Dans le domaine des politiques économiques, l'Union doit pouvoir mener plusieurs actions touchant à l'emploi :

- la création d'un impôt européen compensé par une diminution de l'impôt national pour pouvoir développer des actions et préserver son indépendance par rapport aux États,
- la convergence des systèmes fiscaux (fiscalité des entreprises, TVA) afin d'éviter les délocalisations d'entreprises et de capitaux,
- la prise en compte de l'impact non seulement économique mais aussi social des politiques de concentration dans l'application du droit de la concurrence.

## .. **Politiques sociales :**

**Les organisations socioprofessionnelles revendiquent une Europe sociale plus forte et mieux reconnue dans les traités.** La Charte des droits fondamentaux en est un des supports à condition qu'elle soit révisée pour intégrer des droits sociaux jugés essentiels comme le droit de grève ou le droit aux libertés syndicales transnationales. Sont également proposés l'annexion de la Charte des services d'intérêt général CES-CEEP dans les traités, une Constitution sociale européenne et un Code européen du travail et de l'emploi.

**L'équilibre entre l'économique et le social est le but et la priorité des organisations socioprofessionnelles.** Le modèle social européen en est un des instruments. Les questions sociales ne peuvent être appréhendées comme un sous-produit des politiques économiques.

Le modèle social européen dont les composantes majeures sont parfois définies (démocratie, droits individuels, services d'intérêt général, représentation des travailleurs dans l'entreprise, négociation collective et reconnaissance de l'action publique, systèmes de protection sociale...), est la base des politiques sociales à défendre par l'Union européenne. Même s'il est hétérogène entre les États membres, il est une référence à promouvoir au niveau européen (en particulier dans le processus d'adhésion des pays candidats) et international (respect des normes fondamentales de l'OIT dans les négociations de l'OMC).

Le dialogue social européen qui devrait s'ouvrir à la société civile sans concurrencer les Conseils économiques et sociaux ou les instances équivalentes dans les États membres, reste à améliorer selon toutes les parties prenantes, y compris les partenaires sociaux eux-mêmes. Quelques organisations socioprofessionnelles évoquent la « méthode ouverte de coordination » et l'Agenda social européen qui relèvent d'un programme d'initiative communautaire dans le domaine social, sans grande conviction.

La majorité des organisations socioprofessionnelles réclament **pour l'Union européenne** une vraie politique sociale de solidarité avec **plus de compétences** (accroissement du nombre de questions sur lesquelles elle a compétence pour légiférer, création de normes minimales, extension du vote à la majorité,...) et **plus de résultats** (meilleur dialogue social européen,

prise en compte des conséquences sociales des politiques micro et macro économiques européennes, lutte contre le chômage et l'exclusion, préservation de la protection sociale,...). Il s'agit de tirer l'Europe sociale vers le haut, de se prémunir contre une politique d'alignement sur le moins disant social.

Pour établir des convergences entre les systèmes sociaux et permettre d'assurer des solidarités en faveur des travailleurs (mais aussi des espaces de mobilité), **la coordination est préférée à l'harmonisation**, surtout pour la protection sociale qui doit rester essentiellement de la souveraineté nationale avec une démarche de subsidiarité la plus près possible des personnes concernées. Cependant, plusieurs organisations socioprofessionnelles suggèrent un processus de type UEM pour aboutir à une Europe sociale.

Pour la CGT, **la dimension sociale est « le parent pauvre de la construction européenne » et doit devenir « une priorité de l'Europe »**. Les objectifs de la CGT sont dans le domaine social :

- « un système qui permette une harmonisation progressive vers le haut des différentes législations sociales nationales et qui préserve le rôle et la place des interlocuteurs syndicaux... »;
- « la reconnaissance de la finalité propre du droit social européen » ;
- « un socle de droits sociaux fondamentaux » inscrit dans la charte des droits fondamentaux révisée, rendue contraignante et intégrée dans le TUE (CIG de 2004) ;
- « un élargissement et un renforcement des compétences législatives des institutions européennes dans le domaine social » (extension du vote à la majorité qualifiée à l'exception de la protection sociale, extension du champ de compétences – SMIC,...- , renforcement de la clause de non régression pour les directives européennes dans le domaine social – art 37 du TUE -) ;
- un encadrement strict de la méthode ouverte de coordination dont le recours serait limité à des objectifs pragmatiques ou comme méthode intermédiaire de rapprochement des politiques sociales nationales.

La CGT préconise **pour la protection des travailleurs** :

- la reconnaissance d'un droit de grève transnational ;
- l'adoption d'une directive européenne sur l'information-consultation ;
- la saisine obligatoire des représentants des salariés et de la direction de l'entreprise avant toute décision ayant des conséquences sociales importantes (licenciement, changement de statut, salaires), l'expression et l'intervention des salariés dans la décision de la direction ;
- la prise en compte des conséquences sociales, notamment au regard de l'emploi, dans les avis de la Commission sur les fusions-acquisitions-restructurations.

En ce qui concerne la protection sociale, l'enjeu pour la CGT est de **préserver au niveau de l'Europe les systèmes de protection sociale** fondés sur des systèmes rénovés de répartition couvrant l'ensemble de la population et impliquant les entreprises dans les politiques de l'emploi (sans rejeter l'idée de formes nouvelles et complémentaires de prévoyance).

Pour la CFDT et la CFTC, le **dialogue social européen** qui a donné des résultats positifs en matière de législation sociale et du travail doit être amplifié, mais **son efficacité est à améliorer** (revoir le processus de décision au sein des confédérations européennes CES et UNICE, orientations à donner par le Conseil, inciter la Commission à jouer son rôle, mettre réellement en œuvre la négociation collective de la part des partenaires sociaux eux-mêmes en respectant une bonne subsidiarité et le pluralisme syndical, développer des actions tripartites...).

La majorité des organisations socioprofessionnelles demande un **approfondissement des politiques sociales touchant la vie des entreprises et des salariés** : adoption définitive de la directive sur la Société européenne, révision de la directive sur les comités d'entreprise européens, adoption de la directive sur la généralisation de l'information-consultation (CFDT), encouragement de la responsabilité sociale des entreprises, reconnaissance des droits essentiels des salariés, développement du droit syndical européen, règles sur l'épargne salariale et l'actionnariat salarié (CFE-CGC)...

La coordination des politiques sociales doit, pour l'UNSA, l'emporter sur la concurrence sociale et fiscale et s'appuyer sur les trois axes du modèle social européen – droit du travail et système de conventions collectives, protection sociale à vocation universelle pour la santé, la vieillesse et le chômage, services publics -. Pour une Europe sociale solidaire et capable d'affronter les défis nationaux et internationaux, les traités doivent reconnaître et renforcer le rôle co-régulateur et l'autonomie des partenaires sociaux à tous les niveaux.

#### .. **Agriculture :**

La Politique agricole commune est modestement traitée dans les contributions en termes de contenu. Les organisations socioprofessionnelles non agricoles indiquant qu'une réforme de la Politique agricole commune est indispensable, ont trois préoccupations : ne pas détruire l'équilibre du secteur agricole, évaluer les résultats de la PAC, ne majorer ni les ressources communautaires ni les cofinancements. Pour la CNMCCA, la Fédération nationale du Crédit agricole et la Mutualité sociale agricole, il ne faut pas de réorientation prématurée de la PAC qui pourrait conduire à une renationalisation.

#### .. **Politique régionale :**

L'Union européenne et les États membres doivent modifier leur politique régionale pour pallier les disparités interrégionales qui subsistent et s'accroîtront avec l'élargissement.

La politique régionale, thème peu développé, apparaît importante pour la cohésion économique et sociale de l'Europe. Deux revendications valables aussi bien pour l'Union européenne que pour les États : **plus de subsidiarité dans les décisions et les actions** et **plus de cohérence entre les financements**.

La CGT relève un « *besoin impérieux de resolidariser fortement territoires et entreprises dans tous les domaines* » et un « *immense effort de démocratie publique* » à entreprendre.

Pour la CGT, compte tenu de l'accroissement des divergences spatiales de développement au sein de l'Union européenne et au sein des États membres, les politiques régionales européennes et nationales doivent être appréhendées selon « *d'autres conceptions du service public et d'autres échelles articulant local, régional, État, national, niveau européen, normes et coopérations internationales* ». La CFTC propose que soient créées des entités qui tiennent compte des interactions entre territoires du type Conseils économiques et sociaux transfrontaliers. La CFE-CGC et le CEEP sont favorables à un développement de la politique régionale mais dans le principe de la subsidiarité. Le CEEP préconise un « *plus grand usage des compétences et de l'expérience pratique des acteurs régionaux et locaux* » comme la coordination territoriale des politiques de l'emploi qui a constitué en 2000 une évolution importante du processus de Luxembourg, relayée en 2001 par les programmes nationaux d'actions pour

l'emploi. Pour l'APCM, le rôle des chambres de métiers doit être reconnu dans la politique régionale de l' Union européenne.

#### .. **Environnement :**

Les organisations socioprofessionnelles sont préoccupées par la question de l'environnement qu'elles intègrent dans l'objectif de développement économique durable, «question de solidarité internationale». **Cette compétence doit être européenne**, en faisant jouer la subsidiarité aux États membres pour le principe de précaution, et doit être capable de faire prévaloir les objectifs de Kyoto.

#### .. **Services publics :**

Les organisations socioprofessionnelles s'appuient sur **les services d'intérêt général comme élément fondamental de défense du modèle social européen** et d'une politique de l'emploi, selon la stratégie décidée par le Conseil européen de Lisbonne.

La CGT lie les services publics aux finalités de l'Europe et aux grands projets européens, et demande l'intégration de la notion de service public dans les valeurs communes de l'Union européenne. Pour la CFDT, la déclaration sur les services d'intérêt général adoptée à Nice doit aboutir à des propositions concrètes et, pour l'UNSA, être intégrée aux traités.

L'aspect cohésion du territoire des services d'intérêt général est mis en avant par la CFE-CGC et par le CEEP, notamment avec le développement de réseaux européens de communication, d'énergie et de transport. Le CEEP souligne également l'importance de l'écoute de la société civile au plus proche du territoire par les producteurs de biens et de services d'intérêt général, ce qui doit influencer sur les formes de gouvernance à tous les niveaux.

Les problèmes et la diversité des situations des services d'intérêt général au sein de l'Union existent, ils ne remettent pas en cause le principe d'une ouverture des marchés mais s'interrogent sur les modalités de cette ouverture (insuffisante prise en compte des externalités, risque d'appropriation privée de la rente, laminage des services d'intérêt général par les règles internationales...). Pour le CEEP, il faut clarifier les spécificités, les valeurs et les principes des services d'intérêt général et aller au delà d'une simple référence aux services d'intérêt général dans l'article 16 du Traité sur les valeurs communes de l'Union. Il conviendrait d'adopter un texte réglementaire européen (sorte de décret d'application de l'article 16) comme la Charte des services d'intérêt européen général de la Confédération européenne des syndicats.

#### .. **Sécurité et immigration :**

La CGT préconise des flux migratoires équitables au sein de l'Europe élargie (activation du programme européen de la recherche avec les pays candidats) et avec les autres régions du monde (encouragement des programmes d'échanges d'étudiants et de jeunes travailleurs). Elle demande que la Commission fasse un état de la mise en œuvre de la directive européenne sur les travailleurs transfrontaliers. Pour la CGT :

- la lutte contre le racisme, la xénophobie et les inégalités passe par un « statut unique harmonisé séjour/emploi » (pas de droits fondamentaux proportionnels à la durée ou à la légalité du séjour) ;

- la citoyenneté doit tendre vers l'égalité des droits entre ressortissants communautaires et ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (droit de vote) ;
- le droit d'asile ne doit pas être soumis à une interprétation restrictive de la Convention de Genève ;
- la lutte contre l'immigration clandestine passe par une politique de régularisation des personnes, intégrée dans la politique d'immigration.

Pour la CFDT et la CFTC, l'Europe doit se doter d'une politique commune de l'immigration pour mieux maîtriser les flux migratoires, et mener parallèlement une politique d'aide au développement et de défense de la démocratie dans les pays d'émigration. L'harmonisation des règles sur le droit d'asile et l'immigration est souhaitée par la CFE-CGC.

#### .. Culture et éducation :

Pour toutes les organisations socioprofessionnelles, **une plus grande convergence des politiques nationales de culture et d'éducation est souhaitable entre les États membres, en particulier pour favoriser la mobilité** : reconnaissance mutuelle des qualifications et des diplômes, systèmes d'équivalence, convergence entre les cycles de formation par échanges de bonnes pratiques pour accéder aux qualifications reconnues, ouverture sur l'Europe du dispositif de formation par l'apprentissage. Pour la CGT et l'UNSA, l'Union européenne doit soutenir l'économie de la connaissance et la CGT demande que l'Union européenne élargie se prépare en incluant les pays candidats dans son programme européen de la recherche.

#### .. Justice, Police et règles de droit :

La CFDT relève l'urgence d'un renforcement de la coopération en matière de police, de justice et de sécurité. Pour la CFE-CGC, « *les règles de droit doivent s'adapter à un espace dans lequel les biens et les personnes circulent librement* » ; elle privilégie **la coopération entre les États pour adapter l'espace juridique** (droit de la consommation, de la famille, droit social) **à l'espace économique de libre-circulation**. L'UNSA demande qu'EUROPOL et EUROJUST deviennent des outils efficaces et ne se limitent pas à des échanges d'informations.

#### .. Politique étrangère et de sécurité commune :

La politique étrangère et de sécurité commune n'est pas du domaine syndical. Cependant, la CGT retient comme priorité supplémentaire par rapport à celles retenues par le Conseil économique et social, la construction d'une politique extérieure cohérente de l'Union européenne. La CFDT et l'UNSA demandent la mise en œuvre accélérée de la politique étrangère et de sécurité commune et la CFE-CGC soutient tout renforcement de l'Europe dans ce domaine qui lui permette de diffuser son modèle social.

#### ◆ Santé :

Les organisations socioprofessionnelles abordent peu le thème de la santé ou celui de la sécurité alimentaire, sauf pour **élargir les compétences de l'Europe** à ces domaines. Certaines proposent la création d'une Agence européenne de la santé, d'autres vont plus loin dans l'instauration d'une politique publique européenne de la santé (CFE-CGC, CFTC).

### **3° - La démocratie et les institutions**

#### **◆ La citoyenneté :**

La question de la citoyenneté est très souvent liée à la **Charte des droits fondamentaux** qui constitue pour la CFDT le « *socle commun des valeurs fondamentales* » et pour la CFTC une condition d'examen pour les candidatures à l'entrée dans l'Union. Les différents droits qui y sont reconnus, sont essentiels mais insuffisants pour constituer une identité européenne et consacrer les principes de fonctionnement de l'Union. Excepté le MEDEF qui ne se prononce pas, les organisations socioprofessionnelles demandent :

- **un statut ayant force de loi pour la Charte des droits fondamentaux ;**
- **une évaluation périodique et de nouvelles formulations pour les droits et garanties** dans la Charte des droits fondamentaux dont la formulation, selon la CGT, « *reste faible, vague ou ambiguë* » et doit supprimer les renvois aux législations nationales pour l'exercice de nombreux droits ; il faut mettre en place un organisme de suivi pour la révision du contenu de la Charte.

On peut noter que pour la Confédération européenne des syndicats, la Charte des droits fondamentaux est un « *jalon du processus de constitutionnalisation européenne et un pas considérable vers la finalité de l'Europe* ».

La CFE-CGC est réservée sur l'applicabilité directe des principes de la Charte à l'égard des citoyens. De plus, l'invocation de ses principes généraux serait nuisible à la cohérence des ordres juridiques des États membres.

Les organisations agricoles qui se sont exprimées la CNMCCA, la Fédération nationale du Crédit agricole et la Mutualité sociale agricole soulignent que la Charte des droits fondamentaux n'a pas modifié les compétences communautaires et est une simple déclaration solennelle. Néanmoins, celle-ci joue « *un rôle politique important en renforçant l'idée qu'un grand marché doit être régulé par un ensemble de droits sociaux fondamentaux* ».

#### **.. La nature politique de l'Union et les institutions européennes :**

En général, les organisations socioprofessionnelles qui se sont exprimées sur le sujet, insistent sur la nécessité d'une démarche pragmatique pour modifier la nature politique de l'Europe.

Pour la CGT et les autres organisations socioprofessionnelles, le débat sur l'avenir de l'Europe (Europe des marchés et de la concurrence, Europe sociale, de l'environnement et de la sécurité alimentaire) est trop occulté par les questions institutionnelles et constitutionnelles.

**La CGT estime que la complexification croissante de l'Europe ne permet pas d'aller au delà d'un modèle institutionnel ad hoc** combinant l'intergouvernemental et le fédéral, l'Europe des nations et l'Europe des régions. « *L'Europe doit se fonder sur l'existence des nations* »... « *L'État nation comme régulateur, même affaibli par la globalisation, reste le seul lieu de la solidarité sociale, le seul garant de services publics, le seul lieu de la formation des contrats politiques démocratiques, une référence institutionnelle et culturelle ...* ». La CFE-CGC est également partisane d'un mode de gouvernement « *conjuguant de la façon la plus satisfaisante possible la supranationalité et l'inter-étatisme* » ; elle considère qu'un pacte fixant les principes stables d'organisation de l'Union européenne est nécessaire sous forme d'une Constitution européenne instituant des « *grandes lignes* » déclinées par les traités.

## **La CFDT et l'UNSA prônent une forme fédérale de l' Union européenne.**

Les institutions européennes sont peu évoquées, sauf à revendiquer une clarification du rôle des acteurs et une part beaucoup plus importante de subsidiarité et de participation des partenaires sociaux et des citoyens aux prises de décision de l' Union. Les organisations socioprofessionnelles demandent un renforcement des procédures démocratiques et du rôle du Parlement européen (pouvoir législatif et pouvoir budgétaire, qui doit être fort pour l'UNSA en contrepartie d' une généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil). Dans le processus de l'élargissement, il faut valoriser les Comités économiques et sociaux, étant actés l' accroissement des membres du CES européen et le maintien de leur mode de désignation par les États membres au Conseil européen de Nice.

Les attentes du MEDEF s' organisent autour de **trois axes<sup>7</sup> d' une meilleure gouvernance européenne : remédier aux dysfonctionnements, changer les pratiques, adopter un code de conduite des acteurs de l'Europe. Sans attendre une révision du Traité en 2004, des améliorations et réformes peuvent être engagées sur cette base, mais cela suppose une volonté politique.** Les points importants sont : efficacité, cohérence, co-responsabilité « *indissociable de la réussite d' une Europe de libertés et de solidarités* », co-régulation, amélioration des processus de prises de décision, partenariats d' initiatives avec les acteurs du terrain, « *rigueur sans faille dans les engagements pris* », suivi réel et évaluation des politiques européennes, adaptation de la France à l' heure de l' Europe<sup>8</sup>.

### **.. La démocratie :**

La question de la **démocratie participative** est posée par les organisations socioprofessionnelles qui demandent une plus grande participation de la société civile à la fois au débat sur l'avenir de l' Europe et au fonctionnement de l' Union européenne. La notion de **société civile organisée** qui inclut les associations apparaît. Il n' y a pas de prise de position claire sur la représentativité et la légitimité de la société civile, excepté la CFE-CGC selon laquelle « *les mêmes exigences de représentativité et de démocratie de fonctionnement doivent être faites aux associations qu'aux organisations syndicales* » .

Les forces de la société civile doivent trouver leur place dans la nouvelle Union européenne (CFDT, UNSA). La CGT juge « *urgent de relégitimer le débat citoyen* », non pour convaincre une opinion ignorante ou démotivée mais pour que l'expression des citoyens influe sur les décisions à prendre en 2004. Pour la CGT, « *la question clé [de la démocratie] est celle de la participation de la société civile* » et la confédération syndicale ne vise aucun monopole dans l'expression du débat qui doit au contraire « *permettre l'expression d' une pluralité d'organisations* ». La participation de la société civile ne minimise pas le rôle du Conseil économique et social ou des organisations équivalentes dans les autres États membres. Elle doit, pour l'UNAPL qui se réfère aux avis exploratoires du Conseil Économique et Social, avoir lieu en amont des décisions.

Le MEDEF et le Comité de liaison Eurocadres-France soulignent le rôle moteur de la société civile et des partenaires sociaux dans les politiques de progrès et de réforme. **Les entrepreneurs, les cadres, les acteurs socioprofessionnels, les administrations nationales**

---

<sup>7</sup> Ces trois axes sont déclinés de façon détaillée en dix propositions dans le document *Pour un code de conduite des acteurs de l'Europe*, juin 2001.

<sup>8</sup> Cf la prise de position du MEDEF sur le mandat de Lisbonne dans le document *Mettre la France à l'heure de l'Europe*, mars 2001.

**et européennes doivent pouvoir agir dans une culture européenne de co-responsabilité et dans des espaces de co-régulation.**

- L' Europe doit être participative « *en promouvant l'association des entreprises et des acteurs socioprofessionnels à la définition et à la mise en œuvre des règles qui les concernent directement, avec des espaces de libertés et de co-responsabilité appuyant leurs initiatives européennes* ».
- Les méthodes d'organisation doivent simplifier l'intervention réglementaire, coordonner les administrations sur des missions communes et associer les États candidats à certaines politiques communautaires. « *Les Institutions européennes doivent être plus soucieuses d'efficacité, de simplification et de délégation, les administrations nationales moins réticentes aux transpositions et à la coopération mutuelle.* ».

**4° - La poursuite du débat public sur l'avenir de l' Europe**

Un fort consensus se dégage pour une poursuite du débat sur l'avenir de l' Europe, se référant à la démarche d'élaboration de la Charte des droits fondamentaux. **La méthode de la Convention, et plus rarement celle du Forum public, sont plébiscitées** pour associer respectivement les partenaires sociaux et la société civile. Les partenaires sociaux doivent être associés à la Convention à titre permanent en tant qu'observateurs (CFDT, UNSA). La CFDT propose d'associer également les pays candidats. Le Conseil de Laeken devra arrêter une procédure structurée en vue d'une profonde réforme en 2004. Par contre, la CFTC est sceptique sur l'efficacité des suites de la future Convention étant donné « *sa très vive déception quant aux formes prises pour l'adoption de ce texte [la Charte] lors du Sommet de Nice* » qui ont montré l'écart « *entre une union purement financière et affairiste et l'Union de Peuples pour un projet de progrès* ».

Il faut noter les réserves du CEEP quant à une dérive managériale possible d'une gouvernance européenne qui se traduirait par « *une dérive de quantification généralisée et technocratique* ».

Dans sa contribution écrite, la CGT n'émet pas de proposition sur le type de poursuite du débat sur l'avenir de l' Europe. Par contre, dans l'avis exprimé pour le Conseil économique et social, la CGT adhère à la proposition d'une Convention associant les organisations de la société civile et préalable à la CIG, cette dernière « *ayant seule un rôle décisionnaire* ».

Pour le MEDEF, le débat national sur l'avenir de l' Europe montera en puissance, mais le danger est de multiplier les débats dans l'opinion : il convient « *d'éviter que deux euro-débats [introduction de l'euro en 2001-2002 et révision du Traité d'ici 2004] ne se percutent inutilement* ». La question centrale sera d'intégrer dans le débat sur l'avenir de l' Europe l'adaptation de la France à l'Europe.

## 5. Contributions des cultes et courants de pensée

Dans le cadre du « Débat sur l'avenir de l'Europe », le Groupe a sollicité par écrit différents cultes et courants de pensée de France<sup>9</sup>. Ont répondu :

- la Conférence des Évêques de France par la voix de Justice et Paix France, de la COMECE (Commission des Épiscopeats de la Communauté européenne) et de l'OCIPE (Office catholique d'information et d'initiative pour l'Europe) ;
- la Fédération protestante de France (FPF)<sup>10</sup> ;
- enfin, la Fédération nationale de la Libre Pensée<sup>11</sup>.

L'analyse qui suit se fonde donc sur ces quatre contributions.

Les milieux concernés regrettent de n'avoir pu disposer d'un temps de réflexion plus long pour élaborer leurs propositions, à plus forte raison avec les moyens dont ils disposent. Les cultes ont été néanmoins sensibles à l'invitation du Groupe les sollicitant pour apporter leur contribution au débat national. Deux types de contributions peuvent être distingués : d'une part les réponses explicites au « questionnaire » tel que diffusé par le Groupe (FPF et COMECE), d'autre part les positions qui se fondent sur des réflexions ou des écrits antérieurs et qui reprennent partiellement le cadre du « questionnaire » (OCIPE et Justice et Paix).

Le contenu de leurs réponses a permis de dégager quelques orientations intéressantes bien qu'insuffisantes sur les thèmes institutionnels. Les sujets les plus généreusement traités sont les questions 1 (identité et valeurs de l'Europe) et 2 (politique étrangère et de sécurité commune, aide au développement) sur lesquelles les cultes et courants de pensée se sont sentis les plus compétents. Les autres thèmes de réflexion qui n'ont pas semblé prioritaires aux intervenants ont souvent été sacrifiés.

Les résultats de la consultation ne peuvent donc prétendre à l'exhaustivité, compte tenu du nombre de réponses apportées et du traitement inégal des questions.

---

<sup>9</sup> Conseil permanent de la Conférence des évêques, Fédération protestante de France, Conseil représentatif des Institutions juives de France, Union des organisations islamiques de France, Comité interépiscopal orthodoxe de France, Fédération nationale de la Libre Pensée, Grande Loge de France, Grand Orient de France.

<sup>10</sup> La Fédération protestante de France précise que ses réponses ne correspondent pas nécessairement à ce que pense la majorité, et a fortiori l'ensemble du protestantisme français.

<sup>11</sup> La Fédération nationale de la Libre Pensée a participé à l'exercice mais n'a pas souhaité que ses réponses soient rendues publiques, ni même intégrées au présent rapport.

### **1° - À quoi sert ou doit servir l'Europe ?**

L'analyse du contenu des contributions permet de dégager de grandes tendances. Pour les cultes qui se sont exprimés, l'Europe n'est pas seulement un grand marché, elle est aussi un espace fondé sur les **valeurs de paix, de justice et de solidarité**. Deux questions majeures ont retenu l'attention des cultes : l'identité européenne d'une part, et le rôle de l'Europe élargie sur la scène internationale d'autre part.

#### **1.1 L'identité européenne**

À l'exception de la COMECE qui reconnaît à l'Europe une « *identité politique singulière* », les autres contributions s'interrogent sérieusement sur la réalité de l'identité européenne. Pour la FPF et l'OCIFE, **cette identité est à construire, voire à recréer**. Elle est encore difficilement définissable et émergera sans doute avec « *l'apprentissage du 'vivre ensemble'* ». Ces remarques préliminaires n'ocultent pas des références explicites à la philosophie grecque, aux religions judéo-chrétiennes et aux droits de l'homme, pour définir le socle de l'identité européenne. Elle demeure toutefois un concept vague dont la visibilité, plus que le contenu, serait à concrétiser davantage.

Tout en évitant de raviver trop directement les polémiques sur la Charte des droits fondamentaux, la COMECE indique que la définition de l'identité européenne ne peut occulter une **référence aux convictions religieuses**. Elle se distingue très nettement des autres contributions en souhaitant que la Charte des droits fondamentaux évoque l'existence d'un « *héritage religieux* » ou que l'UE se réfère le cas échéant, à une « *formule inclusive pour les croyants de l'Europe* ». Justice et Paix reconnaît pour sa part que les valeurs contenues dans la Charte figurent au premier plan du modèle européen et viennent renforcer son identité. Les notions de paix et de solidarité sont citées de façon insistante dans tous les courriers.

#### **1.2 L'avenir de l'UE élargie**

Le terme de « **puissance** » est fréquemment utilisé pour définir l'Europe de demain. Celle-ci devra être un partenaire juste (Justice et Paix) et **plus présent sur la scène internationale, capable de maîtriser la mondialisation, sur un pied d'égalité avec les États-Unis** (FPF). Dans une toute autre tonalité, l'OCIFE souhaiterait que l'Europe « *se donne une mission dans le monde* », notamment dans ses rapports avec les pays en développement.

L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale s'inscrit parfaitement dans la vision de l'avenir de l'Europe ; il est généralement présenté dans des termes très positifs, apparaissant à tous comme un devoir : un « *devoir politique et moral* » (CEMECE), un « *devoir de justice et de solidarité* » (OCIFE). Une préoccupation majeure surgit toutefois quant à la **date de l'élargissement** : deux contributions font part de leur inquiétude sur les délais d'adhésion et souhaiteraient éviter tout report. Le respect des critères de Copenhague et de l'échéancier de 2004 est un élément clé du discours des cultes sur l'élargissement (CEMECE, OCIFE). En

revanche, l'adhésion de la Turquie à l'Europe est rarement, sinon très discrètement mentionnée (à l'exception de la FPF). Seule la COMECE se prononce sur la question des frontières de l'Union et ne juge pas utile de les tracer définitivement.

Dans ce débat, l'idée de l'**avant-garde** est diversement appréciée : pour les uns, elle est une « *voie risquée* » qui peut constituer un facteur de déséquilibre (COMECE) ; pour les autres, elle est utile et nécessaire pour aller de l'avant (OCIFE, FPF).

La question relative aux **grands projets européens** n'a pas fait l'objet de remarques particulières. Les grands projets cités dans le « questionnaire » n'ont pas été remis en cause, mais quelques ajouts sembleraient bienvenus tels « *la protection des minorités ethniques, culturelles ou religieuses, et la promotion de sociétés réellement laïques* » (FPF).

## **2° - Quelles doivent être les compétences de l'Union européenne ?**

### **2.1 Une demande d'Europe**

#### **◆ Économie européenne :**

Une action volontariste de l'Europe est attendue dans ce domaine. L'idée d'un « **gouvernement de l'Union** » est relativement bien accueillie par ceux qui la mentionnent (COMECE et FPF). Il en est de même en ce qui concerne **le budget et l'impôt européens** : aucune résistance manifeste n'est soulignée. Une économie internationale régulée, dans laquelle l'Union exerce son influence, semble préférable à une libéralisation incontrôlée. La monnaie unique est brièvement mentionnée comme « *l'embryon d'un pouvoir fédéral européen* » (FPF).

#### **◆ Politique extérieure et de sécurité commune :**

Ce thème, alimenté par les conséquences des événements survenus aux États-Unis, a été soigneusement traité dans les contributions reçues. L'idée générale est que l'Europe doit se donner les moyens de son ambition. Pour cela, la COMECE propose de « *renforcer la dimension commune du Haut Représentant en l'associant plus étroitement à la Commission* ». Plusieurs intervenants insistent aussi sur le rôle clé de l'Europe dans la gestion des crises en Afrique, au Moyen-Orient, au Proche-Orient et dans les Balkans (FPF, Justice et paix, COMECE). La **prévention des conflits** à long terme est un aspect sur lequel les cultes se sont montrés particulièrement sensibles, citant parfois l'éventuelle instauration d'un « *service de volontaires civils pour la paix* » (COMECE, Justice et Paix). Les contributions remarquent toutefois que l'action de l'Union ne pourra être approfondie sans une coopération accrue des États dans ce domaine, éventuellement fondée sur des contacts bi- et multilatéraux (Justice et Paix). Le maintien des ambassades et des sièges du Royaume-Uni et de la France au Conseil de sécurité des Nations Unies est en discussion.

#### **◆ Environnement :**

Aux yeux de tous, l'environnement doit relever de la **compétence de l'Union européenne** (COMECE, FPF, OCIFE). La lutte en faveur de l'application du protocole de Kyoto est un symbole fort de l'engagement européen.

#### ◆ **Éducation et mobilité :**

**Le besoin d'Europe est fortement ressenti en matière d'éducation et de mobilité** (COMECE, OCIPE). Le développement des actions de l'Union dans le domaine éducatif – harmonisation des diplômes, accélération des échanges – constitue un fort point d'ancrage. Si « *l'apprentissage de l'Europe à l'école* » doit être renforcé, il doit néanmoins préserver les cultures et spécificités nationales (FPF, COMECE). Une certaine prudence reste de mise dans ces contributions.

#### ◆ **Sécurité et immigration :**

Au vu des réponses, il semble qu'une réflexion sur une **politique commune en matière de sécurité et d'immigration** soit désormais inévitable. Elle doit être pensée en rapport avec les pays du Sud, mais aussi envers les États d'Europe centrale et orientale, notamment pour les questions de trafics d'êtres humains et de réseaux de prostitution. La définition d'une politique d'asile semble être un point d'accord autant pour les protestants que pour les catholiques. Toutefois, l'espace Schengen ne doit pas devenir le « *mur infranchissable* » d'une Europe repliée sur elle-même (Justice et Paix).

### 2.2 Des nécessités de réforme

#### ◆ **La Politique agricole commune (PAC) :**

Les contributions ont fait valoir l'urgence de **revoir le fonctionnement de la PAC** qui appelle une réforme en profondeur. Un effort de redistribution sera bien entendu nécessaire dans une Europe élargie, y compris dans le cadre de la politique structurelle. La question de la PAC s'accompagne très souvent d'une référence au développement des productions locales dans les pays en développement, notamment en Afrique (COMECE, Justice et Paix).

### 2.3 Les sujets de préoccupation

#### ◆ **Justice, police et règles de droit :**

Les contributions se montrent prudentes sur ce sujet : dans l'ensemble, elles préfèrent parler de « *rapprochement* » des législations plutôt que d'unification des règles de droit. Toutefois, des divergences sont notables : pour la FPF, le rapprochement des droits des contrats, de la famille et du droit social est une éventualité qui n'est pas nécessairement partagée par tous : la COMECE par exemple, lui préfère la notion de « *reconnaissance mutuelle* » afin de préserver les traditions et cultures des pays respectifs.

L'établissement d'une police fédérale européenne, sur la base d'Europol, est discrètement mentionnée par la FPF. Les autres contributions n'ont guère développé le sujet, alors mêmes qu'elles citent **la lutte contre le terrorisme et le trafic d'êtres humains** comme des sujets d'inquiétude majeure.

#### ◆ **Les politiques sociales et de santé :**

L'analyse des réponses démontre que l'existence du « modèle social européen » est contestée par certains cultes (FPF). L'idée de minima sociaux est plus acceptable, dans la mesure où chaque État membre a ses propres spécificités (en matière de protection sociale, vieillissement de la population...). Pour les cultes, **le cadre national demeure l'échelon le plus pertinent en matière sociale**. Ils admettent toutefois qu'un rapprochement serait possible par exemple par le biais des échanges d'expériences. La mise en place d'une politique de santé à l'échelon européen, de même que l'instauration d'agences européennes, doivent aussi se limiter à l'énonciation de socles communs minimaux.

### **3° - La démocratie et les institutions**

Les réflexions sur les institutions sont restées dans leur ensemble très laconiques, appuyant l'hypothèse selon laquelle « *le système n'est pas compris et trop peu connu* » (OCIFE). En revanche, les notions de démocratie et de citoyenneté ont suscité de nombreux commentaires.

#### ◆ **La nature politique et les institutions de l'Union :**

La question de la nature politique de l'Union ne semble pas tranchée. Deux organisations se prononcent très directement en faveur de la création d'un « *système fédéral* », voire d'une « *fédération européenne* » (FPF, OCIFE). Les autres se montrent plus discrètes, reconnaissant la difficulté d'aboutir à une position commune et à des solutions précises sur le sujet (COMECE). Certaines évitent tout simplement de poser la question. Le sujet est donc pour le moins équivoque. Ces quelques réflexions mettent en valeur la nécessité de « *simplifier le jeu institutionnel* » et d'approfondir la « *pédagogie politique* » en matière institutionnelle (COMECE).

#### **L'analyse des contributions fait toutefois ressortir des points saillants :**

- le premier concerne le fait que la transformation de la Commission en un gouvernement n'est plus éludée ; elle est considérée comme une éventualité. Deux contributions l'évoquent expressément. Toutefois, les données concernant sa nomination, son mandat ou sa composition ont été remarquablement esquivées (à l'exception de la FPF). L'essentiel est qu'elle conserve son rôle de « *conciliateur* », représentant le « *bien commun* » européen face aux intérêts des États (COMECE).
- le second point concerne le Parlement européen. L'idée d'adjoindre une seconde Chambre est clairement envisagée, même si elle peut paraître prématurée à certains (FPF).

Le rôle des autres institutions – Conseil européen, Conseil des ministres, Parlements nationaux ... – n'a été que très sommairement mentionné. L'intérêt de ces auteurs est sans doute moindre pour les questions politiques et institutionnelles, mais le manque de clarté du système communautaire peut aussi expliquer cette indifférence notable, y compris à l'égard de la BCE, du Comité des régions, ou du Conseil économique et social européen.

#### ◆ **Démocratie et citoyenneté européennes :**

Pour les auteurs de ces contributions, la démocratie repose sur l'information et sur le dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile. Mais ces deux axes s'avèrent insuffisants à l'heure actuelle. « *L'apprentissage de l'Europe* » est pourtant indispensable et se fonde sur trois éléments essentiels :

- une formation à l'Europe à tous les niveaux,
- une européanisation plus poussée des émissions produites par les médias,
- enfin un engagement plus franc des autorités françaises. Sur ce dernier point, l'exercice national apparaît comme une première étape, destinée à se poursuivre ultérieurement sous la forme de consultations régulières sur les grands sujets européens (Justice et Paix).

Le rapport des cultes à la **Charte des droits fondamentaux** mérite aussi quelques remarques : si son existence est généralement saluée comme un progrès dans l'exercice de la démocratie, son statut juridique pose problème. L'analyse des contributions montre que son intégration dans les traités est pour le moins controversée : aussi bien l'OCIPE que la FPF et la COMECE conçoivent difficilement de lui donner une force juridique. Seule Justice et Paix s'est montrée favorable à ce qu'elle acquiert un caractère contraignant. Pour la FPF, sa force juridique se dégagera progressivement de l'application qui en sera faite par la jurisprudence. Pour la COMECE, la Charte ne peut acquérir une force juridique en son état actuel, ni même constituer un critère d'adhésion à l'Union européenne. Quelques aspects sensibles, tels le clonage thérapeutique, ont été à nouveau mentionnés (CEMECE).

Enfin, l'idée de **Constitution européenne** n'a pas rencontré d'opposition radicale. Pour certains, il s'agit d'un projet à long terme (Justice et Paix, FPF), considéré comme le point d'« *achèvement de la construction européenne* », et en aucun cas son préalable. La COMECE n'est pas défavorable à l'adoption d'un « *texte constitutionnel* », à condition toutefois qu'il élucide la question de la relation Église - État dans l'Union. Quant à l'OCIPE, la simplification des textes en un « *traité fondamental* » suffirait.

L'exercice, bien perçu dans son ensemble, paraît toutefois incomplet : il justifie à lui seul la poursuite du débat public sur l'avenir de l'Europe, mais aussi le devoir d'information des autorités nationales afin de « *faire connaître l'Union dans sa réalité et dans sa vérité historique et politique* » (OCIPE).

## 6. Contributions collectives

### Bilan de l'exercice :

L'analyse du contenu des contributions collectives se fonde sur deux catégories de sources :

- sur les 44 courriers collectifs adressés au Groupe ;
- et sur 10 auditions réalisées par les membres du Groupe au cours de cette période.

Ces courriers écrits émanent des associations, des instituts de recherche et acteurs suivants : *Amicale Europe Pays de Fayence*; *Association Europe Rennes 35* ; *Amnesty International France* ; *Association européenne des anciens élèves de l'ENA (section Luxembourg)* ; *AFCAE (Association française des Cinémas d'art et d'essai)* ; *AFCCRE (Association Française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe)* ; *Association française des constitutionnalistes* ; *AFEUR (Association française d'études pour l'Union européenne)*; *ARFE (Association des régions transfrontalières européennes)* ; *ATD Quart-Monde (Aide à toute détresse Quart Monde)*; *CAFECs (Carrefour pour une Europe civique et sociale)* ; *CCOMCEN (Comité de Coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l'Éducation nationale)* ; *CERCI (Centre d'Études et de recherches sur la coopération internationale)* ; *Coordination française pour le Lobby européen des Femmes (CLEF)*; *Comité Pauvreté et Politique*; *C.N.O.S.F. (Comité national olympique sportif français)* ; *Espéranto-France* ; *Esprit européen* ; *Europe 2020* ; *FCPE (Fédération des Conseils de Parents d'Élèves des Écoles Publiques)* ; *Fédération nationale des combattants prisonniers de guerre et combattants d'Algérie, Tunisie, Maroc* ; *Fenêtre sur l'Europe* ; *FNE (France Nature Environnement)* ; *FONDA* ; *Groupe X-Europe* ; *Inter-Échanges* ; *Jour de la Terre* ; *LDH (Ligue des droits de l'homme)* ; *Maison de l'Europe* ; *Mouvement européen France (MEF)* ; *Mouvement européen international (MEI)*; *Mouvement européen 77 (Seine et Marne)* ; *UEF France (Union pour l'Europe fédérale)* ; *UFCS (Union féminine civique et sociale)*<sup>12</sup> ; *UNAT (Union nationale des associations de tourisme et de plein air)* ; *UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux)* ; *Unirope (Union internationale des Organisations associatives pro-européennes)*; *URACEN (Union régionale des Associations Culturelles et Éducatives du Nord et du Pas de Calais)* ; *USE (Union of Students of Europe)* ; *Refondation Europe* ; *ROC Ligue pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs* ; *S.C.E.E. (Strasbourg Carrefour de l'emploi européen)* ; *Texto (association à vocation culturelle)*.

Il convient d'ajouter deux documents atypiques à cette liste : le Projet d'avis de la *Commission nationale consultative des Droits de l'Homme* discuté ultérieurement en assemblée plénière et annexé au présent rapport, ainsi que la « *Lettre d'humeur* »<sup>13</sup> de Gilles Savary, député européen, complétée par Pervenche Bérés, Bernard Poignant et Olivier Duhamel<sup>14</sup>.

Cet ensemble se divise en **deux catégories**. On trouve d'une part les réponses explicites au « questionnaire » établi par le Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe » : elles constituent plus de la moitié des courriers. L'évolution des débats montre que les associations et les

<sup>12</sup> La contribution de l'UFCS a été établie suite au séminaire organisé conjointement avec l'AFEM (Association des Femmes de l'Europe méridionale) le 8 octobre 2001. La contribution de l'AFEM sera envoyée ultérieurement.

<sup>13</sup> « L'insoutenable légèreté europarlémentaire de la France ».

<sup>14</sup> « Madame, Monsieur le 'Représentant', qui êtes-vous ? ».

acteurs de la société civile commencent seulement à s'approprier le « questionnaire ». Aucune contribution n'a d'ailleurs remis en question le document du Groupe ni les quatre grands thèmes proposés : un seul aspect d'ordre méthodologique a suscité des remarques, à savoir le lien établi de manière assez artificielle entre le développement durable et l'éradication de la pauvreté (AFEUR, CERCI). Les autres courriers sont de nature très différente, et généralement moins denses : plusieurs associations ont simplement présenté leurs brochures, projets, activités et actions de promotion en faveur de l'Europe, sans répondre au « questionnaire ». Certaines d'entre elles, plutôt minoritaires, se sont contentées d'accuser réception du document sans prendre la peine d'y joindre une réponse.

Le Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe » a parallèlement procédé à une série d'**auditions** du 18 septembre au 2 octobre 2001. Cette démarche avait un double objectif : saisir les revendications des groupes qui ne pourraient se déplacer ou se faire entendre aux forums régionaux d'une part, et écouter les responsables associatifs dont les contributions écrites méritaient une audience particulièrement attentive ou qui en avaient fait la demande expresse. Au total, dix associations ont été auditionnées : *Comité Pauvreté et Politique, France-Nature environnement, UNIOPSS, ATD Quart-Monde (Aide à toute détresse Quart Monde), CNAJEP (Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire), Lobby européen des femmes, Droit au logement (DAL), Fonda, CAFECES, ANIMA'FAC. ATTAC* n'a pas donné suite à l'invitation du Groupe. Il faut enfin noter l'entretien du 17 juillet 2001 du président Guy Braibant avec Édith Arnoud-Brill, présidente du CNVA et Hubert Prévost, président de la CPCA.

À l'issue de l'exercice, on peut dire que le sentiment exprimé est dans son ensemble largement **positif et confiant à l'égard de l'Europe**. Les courriers saluent l'initiative des autorités françaises, bien que le sujet traité et l'exploitation du « questionnaire » auraient mérité un **temps de maturation plus long**, en particulier pour les milieux associatifs qui ont éprouvé de grandes difficultés à mobiliser leurs adhérents sur ces thèmes, et à aboutir à des propositions structurées dans une période de temps si limitée. Il est donc essentiel que les pouvoirs publics entendent leurs revendications concernant la poursuite du débat sur l'avenir de l'Europe. Les contributions se sont néanmoins révélées très riches : certaines n'abordent que l'un ou l'autre des thèmes du « questionnaire », en fonction des compétences et des préoccupations de chacun des acteurs. Mais le traitement des thèmes s'avère finalement **inégal** : certaines questions sont très peu abordées telles l'euro, la justice et la police, alors que d'autres sujets sont davantage couverts (élargissement, éducation et mobilité, démocratie).

Près des **deux tiers des courriers** (27 sur 44) proviennent d'associations à vocation européenne, d'instituts de recherche spécialisés sur les relations internationales ou d'acteurs en rapport direct avec le contexte international. Deux explications possibles : un intérêt marqué pour le sujet, ou un discours déjà rodé en matière européenne, facile à retranscrire dans le cadre de l'exercice. L'expérience démontre aussi que le débat s'est progressivement étendu au cours des semaines à des secteurs non spécialisés sur les affaires européennes et à des acteurs domiciliés à l'étranger.

Néanmoins, le nombre des contributions reçues à ce jour **reste faible** compte tenu du nombre de « questionnements » adressés aux milieux associatifs d'une part (+ de 1500 envois

postaux), et diffusés d'autre part lors des forums et différents colloques entre juillet et novembre 2001. La tenue des auditions et des forums régionaux à l'automne a eu cependant un **net effet de déclenchement** sur le nombre de contributions collectives. L'analyse qui suit rend compte de leur contenu dans cette première phase de débat, mais n'a pas vocation à représenter l'avis de l'ensemble de la société civile organisée. La mention des associations, instituts et autres acteurs est inscrite à titre indicatif et ne prétend à aucune exhaustivité.

## **Analyse des contributions**

### **1° - À quoi sert ou doit servir l'Europe ?**

Les contributions ont manifesté un intérêt tout particulier pour le premier thème. Si les réponses sont restées laconiques sur les finalités de l'Europe, elles ont détaillé avec davantage de minutie les grands projets européens, l'identité européenne, l'avant-garde et l'élargissement.

Les **six projets** mentionnés dans le « questionnaire » du Groupe n'ont soulevé aucune objection majeure. Sans s'exclure les uns les autres, ces projets doivent être associés pour parfaire l'équilibre entre économie sociale, démocratie et Europe politique. La paix demeure un objectif essentiel, mais certains acteurs reconnaissent qu'elle doit désormais s'accompagner de réalisations simples et mobilisatrices.

Deux projets majeurs ont émergé :

**1° - L'Europe comme puissance politique sur la scène internationale et au service de la paix** (AFEUR, CERCI, ENA-Luxembourg, ME 77, CAFECES, UEF, Europe Rennes 35) ;

**2° - L'approfondissement – voire l'exportation à d'autres continents – du « modèle social européen »** (MEF, AFEUR, Comité Pauvreté et Politique, MEI, Amnesty International, CAFECES).

L'Europe doit apparaître comme un **modèle d'exemplarité** pour ses partenaires, dans un contexte globalisé. Toutefois, les contributions font preuve de modestie et remarquent que l'Union européenne a encore beaucoup à faire en particulier sur les questions sociales. Les contributions ont été également sensibles au thème de la mondialisation, l'Union européenne apparaissant comme un rempart contre ses effets négatifs.

Bien que l'**identité européenne** soit encore mal perçue par les citoyens européens, elle a inspiré de nombreuses contributions écrites. Le débat a fait apparaître la revendication d'une identité européenne forte, apte à préserver la démocratie, les droits humains, la diversité des cultures et l'ouverture à l'universel (USE ; Amnesty International France ; LDH). L'identité de l'Europe est généralement mieux perçue par l'extérieur, et se construit davantage en fonction de ses rapports à l'autre (ME 77 ; LDH ; Europe Rennes 35).

La superposition des appartenances nationale et européenne n'est pas un obstacle à la poursuite de l'intégration : au contraire, elle est une condition de la réussite du projet. Les contributions insistent néanmoins pour que l'identité européenne se concrétise davantage, par exemple par la diffusion de l'hymne européen dans les manifestations sportives (ME 77,

Europe Rennes 35, UNIROPE). En revanche, l'euro n'est pas apparu comme un élément identitaire prioritaire.

L'idée d'**avant-garde** a soulevé des controverses de nature sémantique. Elle a fait l'objet de critiques ouvertes dans plusieurs contributions (AFEUR, CERCI, MEF), sans toutefois que les termes de « coopérations renforcées » ou de « centre de gravité » recueillent l'assentiment général ou la remplacent de manière satisfaisante. En revanche, la majorité des auteurs n'est pas foncièrement défavorable à l'idée d'avant-garde (ENA-Luxembourg, UNAT, CLEF, UFCS, UEF, USE, Europe Rennes 35), à condition qu'elle conforte l'acquis communautaire et qu'elle soit ouverte aux autres États. L'idée d'une clause de sortie a rarement été évoquée. De manière générale, un régime différencié selon les États ou l'instauration d'une certaine **flexibilité** seraient souhaitables : l'avant-garde servirait alors de « **laboratoire dynamique** » entre les pays les plus avancés. Cependant, on peut déplorer que ses modalités et champs d'application soient restés encore largement indéterminés. L'extrême diversité des propositions n'a pas permis de définir de ligne directrice. L'avant-garde s'appliquerait à des domaines aussi variés que la défense, la protection sociale, la fiscalité, l'environnement ou les cursus universitaires.

**L'élargissement de l'Union européenne** est désormais considéré comme un acquis. Il est aussi un processus inévitable, nécessaire et progressif. En revanche, un très large consensus se dégage pour refuser à la **Russie** son intégration dans l'UE. L'adhésion de la **Turquie** n'est pas totalement rejetée, dans la mesure où son entrée est conditionnée par un changement considérable en matière de respect des droits de l'homme. De rares acteurs expriment leurs craintes de voir l'élargissement à l'Est éclipser la dimension euro-méditerranéenne (LDH). Alors que l'élargissement a été amplement traité, le tracé des frontières a paradoxalement été éludé par la majorité des contributions.

## **2° - Quelles doivent être les compétences de l'Union européenne ?**

### **2.1 Les points de convergence**

#### **◆ Des attentes fortes en matière d'intégration :**

Les contributions ont fait émerger des attentes fortes dans des domaines bien spécifiés tels l'environnement, l'agriculture, l'éducation et la mobilité géographique.

Un consensus quasi-unanime s'est manifesté sur **le transfert de compétences à l'Union européenne en matière d'environnement**. Il est frappant de constater que les mouvements européens, féministes, étudiants et autres, reconnaissent au moins autant que les associations de défense de l'environnement, que l'Europe est l'échelon pertinent pour la prise en compte de l'environnement. La notion de « développement durable » est couramment citée. Les questions les plus traitées sont la lutte contre l'effet de serre (MEF ; AFEUR), la promotion des énergies durables (USE), la préservation de la biodiversité (FNE) et la création d'espaces protégés à l'échelle européenne sur la base du réseau *Natura 2000* (ROC). La création d'une autorité européenne de l'environnement a été mentionnée à plusieurs reprises, de même que l'application du protocole de Kyoto, par lequel l'UE pourrait affirmer plus nettement son modèle européen de développement.

Il est intéressant de noter que le thème de l'environnement est souvent associé à l'**agriculture**. La prise en compte plus systématique des exigences de qualité et de sécurité alimentaire est ainsi fréquemment citée (AFEUR, ME 77, CLEF, ROC, LDH). Les contributions refusent par ailleurs la renationalisation de la Politique agricole commune (PAC), mais une majorité d'entre elles se déclare favorable à une réforme profonde, justifiée par l'évolution du contexte. Curieusement, l'élargissement ne légitime pas nécessairement la réforme de la PAC.

Un accord unanime s'est dégagé sur les **questions éducatives**, aussi bien au niveau des échanges, que de l'harmonisation des cursus et de l'apprentissage des langues. Une grande majorité d'acteurs encourage un appui financier et matériel plus visible en matière d'échanges scolaires et universitaires, et notamment dans le cadre des programmes ERASMUS et LEONARDO. L'harmonisation des cursus, la reconnaissance des diplômes, des professions et des acquis professionnels sont des points de consensus évidents. Des propositions concrètes ont été formulées (tableaux de correspondance/ répertoires des professions – CLEF ; UFCS). Des projets ambitieux sont suggérés en matière d'apprentissage des langues (« *des étudiants bilingues d'ici 10 ans, trilingues d'ici 20 ans* »), sans mettre en péril la diversité des langues (CLEF ; Espéranto-France). Parallèlement, les contributions encouragent l'introduction d'une dimension européenne dans les programmes éducatifs. Quelques points divers sont également mentionnés : l'initiation aux nouvelles technologies – notamment en direction des publics féminins – et le développement de l'Europe de la recherche, dont le budget devrait être revu à la hausse (MEF ; CERCI ; USE).

Un nombre important de contributions évoque enfin la question de la **mobilité géographique**. Les avantages de la mobilité sont largement plébiscités mais les difficultés des jeunes, des demandeurs d'emploi et des femmes à trouver l'information correspondante, constituent autant d'obstacles (S.C.E.E.). Les difficultés d'ordre pratique et administratif sont également dissuasives, notamment pour l'obtention de permis de séjour. Il est enfin suggéré de favoriser l'utilisation de la carte Inter-Rail (USE).

#### ◆ **Les politiques de compétence nationale :**

Hormis pour la coordination des recherches privées et publiques et pour l'édiction de mesures d'urgence en cas d'épidémies et d'épizooties (CERCI, LDH, UEF, USE), un accord particulièrement net se dessine pour **maintenir les politiques de santé dans le champ des compétences nationales**. Plusieurs associations dont la LDH, la CLEF et l'UFCS envisagent toutefois la création d'une agence européenne de la santé.

## **2.2 Controverses et dissensions**

#### ◆ **Économie et budget européen :**

À l'exception de la coordination des politiques économiques, fiscales et budgétaires, ce point ne fait pas l'objet de convergences nettes. Un certain nombre de contributions suggèrent d'augmenter le **budget européen actuel**. Cependant leurs avis divergent sur les modalités de son augmentation (impôt sur les bénéfices des grandes entreprises, taxes sur les mouvements spéculatifs de capitaux, augmentation sur ressources propres...). L'idée d'un **impôt européen** est souvent envisagée (CLEF, USE, Europe Rennes 35, AFEUR, ENA-Luxembourg), à condition toutefois de l'accompagner d'une baisse correspondante des charges nationales.

La référence au « *gouvernement économique* » de l'Europe est abordée mais elle est visiblement très controversée : plusieurs associations en contestent l'idée (CERCI, USE, LDH, UFCS), alors que d'autres suggèrent de parler tout simplement de « gouvernement européen » ou « fédéral » (ME 77, UEF).

#### ◆ **Politiques sociales :**

Les attentes en matière sociale sont particulièrement nombreuses, non seulement au sein des associations caritatives ou d'aide à la réinsertion, mais aussi au sein de la jeune génération (Anima'fac). L'expression « **modèle social européen** » est approuvée dans son ensemble, mais rares sont les contributions qui ont su définir clairement ses contours. Pour remédier aux inégalités sociales, au chômage, à la pauvreté et à l'exclusion, plusieurs associations proposent l'instauration d'un calendrier à l'instar de celui qui fut établi pour l'UEM (ME 77), voire l'établissement d'un 5<sup>ème</sup> critère de convergence (Comité Pauvreté et Politique). Elles regrettent toutefois une « *volonté politique trop balbutiante* » dans ce domaine (LDH).

Quelques acteurs minoritaires ont exprimé des souhaits en faveur de l'adoption d'un revenu minimum d'insertion (AFEUR, UNIOPSS), d'une législation plus engagée en matière de logement à l'échelle européenne (DAL) et d'une déclinaison de la notion de la parité hommes-femmes dans toutes les politiques européennes (UFCS).

Plusieurs prestations écrites ou orales ont fait part de leur crainte de voir l'Union européenne s'aligner sur les législations des États membres les moins protectrices en matière sociale (DAL, UNAT).

### 2.3 Des aspects délaissés

#### ◆ **Euro :**

En dépit de son introduction prochaine, **le thème de l'euro est le grand absent des contributions collectives**. Deux explications peuvent être fournies pour éclairer ce phénomène : soit l'euro est considéré comme un acquis sur lequel il n'est pas jugé utile de revenir et débattre, soit cette indifférence cache un attentisme général qui ne sera rompu qu'au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle monnaie.

#### ◆ **L'Europe de la culture et des loisirs :**

**L'Europe de la culture** a été très rarement mentionnée, hormis pour signaler que les cultures européennes devaient être préservées. Deux prestations – l'une portant sur la promotion de la lecture (Texto), l'autre sur le cinéma (AFCAE) – ont présenté plus ou moins concrètement leurs projets et intentions en matière culturelle. L'exercice a seulement permis de redire toute la difficulté d'obtenir des crédits communautaires et nationaux pour la mise en œuvre de projets. Les autres politiques culturelles n'ont pas suscité de commentaires particuliers.

#### ◆ **Transports et sécurité maritime :**

La réflexion sur ces sujets a été pour le moins elliptique, en dépit d'une actualité récente dramatique. Quelques courriers proposent de développer la sécurité des réseaux européens de

transport – notamment en matière maritime grâce à la mise en place de garde-côtes européens (ME 77). Une réflexion sur les déplacements urbains et le ferroutage serait souhaitable (USE).

#### ◆ La politique régionale :

La question de l'Europe des régions a souvent été évoquée de façon allusive. Toutefois une attente est apparue sur la nécessité d'introduire davantage de souplesse - aussi bien au niveau de l'appréciation et de l'allocation de l'aide apportée aux régions (MEI, MEF, AFEUR et CERCI) qu'au niveau de l'accès à l'information pour les milieux associatifs (C.N.O.S.F.) - à condition qu'elle soit assortie d'un plus strict contrôle (AFEUR). Deux associations (Amicale Europe Pays de Fayence ; ARFE) ont revendiqué l'intensification des **échanges interrégionaux et de la coopération transfrontalière**, mais la création à terme d'une **Europe des régions est restée dans l'ensemble très controversée**. La notion d'« eurorégions » a été abordée à deux reprises (ARFE ; USE).

#### ◆ Les services publics :

Le même constat peut être fait en ce qui concerne les services publics : si le thème a été mentionné dans des termes généraux par les acteurs associatifs, son contenu est resté très succinct. Sauf à évoquer le **caractère indispensable et la continuité des services publics** (transports, gaz, électricité...), aucun trait majeur n'a été avancé. La proposition de directive communautaire sur les services d'intérêt général n'a eu que de rares échos (MEF ; CERCI).

### 2.4 Des attentes ciblées

#### ◆ Politique étrangère et de sécurité commune :

L'étude des contributions a révélé une attente précise en faveur de la création d'une **armée européenne** (AFEUR, ENA-Luxembourg, UFCS, Europe Rennes 35, Contributions des Français de Palerme, CNAJEP), certaines d'entre elles envisageant l'éventualité d'une diplomatie commune. En revanche, les modalités de sa mise en place ne sont guère étayées. La création de la Force européenne d'intervention rapide n'a pas suscité de commentaires particuliers (à l'exception de l'AFEUR). Toutefois une immense majorité souhaite que l'Europe puisse **s'exprimer d'une seule voix** sur la scène internationale (CLEF ; ME 77 ; UFCS ; CAFECs ; UEF, USE, Europe Rennes 35). D'autres suggestions proposent même une fusion progressive des services diplomatiques, un siège permanent pour l'UE au Conseil de Sécurité des Nations Unies (AFEUR) et surtout une représentation extérieure de l'Union qui soit plus visible. À ce titre, il devient urgent de réévaluer le rôle de « Monsieur PESC ».

#### ◆ Sécurité et immigration :

En matière de sécurité, l'analyse fait ressortir une convergence sur la **nécessité d'assurer une lutte plus efficace, en coopération avec les pays candidats, contre toutes les formes de criminalité internationale**. Le contexte international suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 n'a pas produit de réflexes sécuritaires. Au contraire, les contributions ont fait preuve d'une neutralité remarquable, se gardant bien de fournir des alibis à la protection renforcée des frontières de l'espace Schengen. Elles envisagent néanmoins une harmonisation plus poussée en matière de sécurité et d'immigration. Les revendications majeures portent sur la lutte contre le blanchiment de l'argent sale (CLEF), sur la révision de la politique des visas

et d'asile (LDH) - parfois même pour demander une plus grande ouverture des frontières (USE)-, enfin sur la mise en place d'une discrimination positive pour les femmes en matière d'asile et d'immigration (CLEF, UFCS).

◆ **Justice, Police et règles de droit :**

La pertinence d'un **renforcement des politiques européennes** en matière de justice, police et règles de droit est peu évoquée, à l'exception notable d'Amnesty International et de la LDH. Il semble que la création d'un parquet européen et d'un service de police commun qui pourrait s'appuyer sur un renforcement d'Europol (CLEF ; USE) aient recueilli l'attention et le soutien de certains. Trois autres points ont été abordés de façon sommaire : l'amélioration de l'accessibilité à la Cour européenne de Justice, la mise en place effective de la Cour pénale internationale (Amnesty International France) et le traitement des phénomènes sectaires à l'échelle européenne (ME 77).

### **3° - La démocratie et les institutions**

#### **3.1 La citoyenneté**

◆ **La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :**

**La Charte est généralement accueillie dans des termes positifs.** Son intégration aux traités est même une évidence pour la majorité des intervenants (MEI ; CERCI ; FONDA ; UNAT ; ME 77 ; UNIOPSS ; CLEF ; UFCS ; Amnesty International France ; CAFECES ; UEF ; USE ; LDH). Certaines d'entre elles sont plus circonspectes et envisagent d'en perfectionner le contenu avant de lui donner une force juridique contraignante (en matière de droits sociaux, droit des personnes âgées et des personnes handicapées, droit d'association, droit d'asile, droit à la fécondité, droit à la retraite, droit au logement, droit fondamental d'accès aux vacances et aux loisirs...). Toute nouvelle adhésion pourrait être conditionnée par l'engagement de la respecter (UNAT, UEF, ME 77, CLEF, USE). La question de la coexistence de la Charte et de la Convention européenne des droits de l'homme est très rarement abordée.

« *L'éducation à la citoyenneté* » passerait aussi par l'ajout d'attributs tels que le droit de vote aux élections nationales dans le pays de résidence (AFEUR, USE), le droit à se voir proposer un emploi ou une activité (AFEUR), ou le renforcement du service volontaire européen (ENA-Luxembourg, CNAJEP).

◆ **La nature politique de l'Union :**

**Aucun consensus ne se dégage sur le schéma d'ensemble** qui pourrait être retenu à l'avenir (fédération, confédération, fédération d'États nations). Différents termes sont employés - « *Europe fédérale* », « *Fédération d'États nations et de peuples* », « *Fédération d'États et de peuples* », « *Fédération d'États nations* » -, sans que leur définition ne soit nécessairement précisée par leurs utilisateurs, ce qui témoigne d'une perception encore vague de la forme que pourrait prendre l'Union élargie de demain. Certaines associations ne se reconnaissent pas non plus dans les trois propositions du « questionnaire » (UEF, AFEUR, CNAJEP).

### 3.2 Les institutions

Les institutions européennes apparaissent éminemment **complexes et opaques** ; un besoin urgent de transparence et d'accessibilité est ressorti des contributions. Il faut remarquer que les aspects institutionnels échappent à une large majorité des acteurs, à l'exception des corps spécialisés qui les évoquent de façon assez précise.

#### ◆ **La Commission :**

Quelques contributions affirment clairement leurs attentes quant au rôle, à la composition et au mode d'élection ou de désignation de la Commission. Mais rien ne permet pourtant d'affirmer expressément que la Commission prendrait la forme du gouvernement de l'Union ; l'idée est pourtant envisagée dans plusieurs contributions qui pensent **faire désigner son Président à l'issue des élections européennes** (CERCI, ENA-Luxembourg, ME 77, UEF, USE). L'idée du suffrage universel direct semble pour le moment prématurée, voire irréaliste.

#### ◆ **Le Conseil des ministres :**

La transformation du Conseil en « **Sénat** » ou « **Chambre des États** » est souhaitée par divers intervenants (AFEUR, ME 77, UEF, USE). On constate d'ailleurs que la formule bicamérale – « *Chambre des États* » et « *Chambre des citoyens* » – est couramment retenue, tout comme l'extension des décisions prises à la majorité qualifiée (ME 77, CLEF, UFCS, UEF).

#### ◆ **Le Parlement européen :**

Les intentions concernant le Parlement européen sont en revanche nettement plus précises. Un accord très net se dessine effectivement sur deux points : le premier porte **sur la réforme du mode de scrutin au Parlement** qui interviendrait, si possible, avant les prochaines élections européennes de juin 2004. L'idée d'un scrutin pour partie régionalisé et transnational est fréquemment mentionnée ; une telle réforme aurait pour principal avantage de rapprocher les citoyens de leurs députés. Le second point d'accord concerne le **renforcement des pouvoirs du Parlement européen** (en particulier budgétaires – AFEUR, CLEF, UFCS, UEF, USE, LDH). De la même manière, plusieurs députés européens ont contribué au débat et ont demandé un ressaisissement de la position de la France à l'égard du Parlement de Strasbourg.

#### ◆ **Les autres institutions :**

Le crédit dont bénéficie enfin le **Conseil européen** est largement écorné. L'idée d'une réforme est couramment admise, lorsque les contributions ne s'interrogent pas tout simplement sur son maintien au centre de l'architecture politique européenne.

Il convient enfin de mentionner le **Conseil économique et social européen**. La question de la représentativité de cette instance a été largement débattue (ATD Quart-Monde, UNIOPSS, CNAJEP, ME 77). Elles estiment que sa composition devrait être revue dans le but d'y voir représenter plus largement la société civile organisée, par exemple par la création d'un « Groupe 4 » en son sein. L'absence de référence au Comité des régions est enfin révélatrice du peu de cas fait de l'institution, y compris par les organismes directement concernés.

Il est surprenant de constater que l'association des parlements nationaux aux activités de l'Union n'ait pas été un point majeur des contributions (à l'exception des propositions du MEI), alors que ce thème est inscrit dans la déclaration n°23 annexée au traité de Nice.

### 3.3 La démocratie

**La démocratie européenne** est sans aucun doute le thème de prédilection des contributions collectives. Plusieurs aspects ont été abondamment abordés aussi bien dans les courriers qu'à l'occasion des auditions : le rôle des associations dans le système communautaire, la médiatisation des questions européennes et la simplification des traités.

#### ◆ **Le rôle des associations dans la démocratie européenne :**

**Le renforcement de la démocratie participative est un élément majeur du discours associatif.** Les associations sont nombreuses à revendiquer que la démocratie participative vienne compléter la démocratie représentative dont elles soulignent les lacunes (FONDA, UNIOPSS, ME 77). Il existe aussi une demande constante en faveur de leur implication plus large dans le processus décisionnel européen, par exemple par leur reconnaissance en tant que partenaires réels et « *relais de la société civile européenne* ». Certaines envisagent d'inscrire les règles du dialogue civil dans les traités (FONDA, UNIOPSS). Sont également revendiquées la création d'un statut d'association européenne et la constitution d'une enceinte de dialogue et d'expression à l'échelle européenne. Quelques-unes regrettent enfin le faible engagement du *Livre Blanc* sur la gouvernance européenne.

#### ◆ **L'information en matière européenne :**

Les contributions convergent sur la nécessité **d'accroître l'information sur les questions européennes**. Elles profitent de l'exercice pour regretter l'absence de médiatisation sur l'Europe ; le débat national n'est pas épargné par les critiques allant dans ce sens. L'information sur l'Europe pourrait prendre la forme de « *guichets européens* » instaurés dans les communes (Amicale Europe Pays de Fayence ; Contributions des Français de Palerme) et d'émissions de télévision et de radio consacrées aux affaires européennes (« *chaînes européennes* » - AFEUR, CLEF, LDH). La concertation serait assurée par des consultations populaires ou des référendums régulièrement organisés (ENA, ME 77, USE).

#### ◆ **La simplification des traités :**

La simplification des traités est une revendication générale. Disposer d'un « *guide de lecture des traités* » est une idée qui a fait son chemin. Certains acteurs remarquent toutefois que les efforts incombent en priorité aux instances nationales et aux médias, qui devront expliquer ces textes en termes simples.

### 3.4 La Constitution européenne

Les avis sur la Constitution européenne divergent : son contenu est rarement précisé, de même que ses modalités de mise en œuvre. Pour ceux qui l'évoquent, son adoption devrait faire l'objet d'un référendum. Le fait que la Charte en constitue le préambule est un réel point d'accord. Les autres dispositions pourraient concerner l'architecture institutionnelle de l'Union et les politiques communes. Pour certains, la Constitution européenne doit éclairer davantage la répartition des compétences. Quelques acteurs se sont déclarés favorables à l'adoption d'une Constitution européenne (mouvements européens, CERCI, ENA-Luxembourg, UFCS, CNAJEP, UEF).

Les contributions révèlent finalement que le terme n'est plus tabou - il n'a fait l'objet d'aucune remise en question fondamentale. Mais il convient de le manier avec prudence afin de ne pas décevoir les attentes (AFEUR).

#### **4° - La poursuite du débat public sur l'avenir de l'Europe**

La poursuite du débat public sur l'avenir de l'Europe est clairement revendiquée. Une « *véritable éthique de la discussion* » doit pouvoir se mettre en place, de façon plus visible, et à l'échelle européenne (CAFECS). L'analyse montre que les réflexions sur l'avenir de l'Europe ne pourront esquiver un débat public, démocratique et transnational.

Les modalités de la poursuite du débat varient cependant d'une contribution à l'autre. **Plusieurs propositions méritent à ce titre d'être citées :**

- le CAFECS propose ainsi d'utiliser la méthode des « livres verts » et des « livres blancs » ; les premiers, rédigés par la Commission, serviraient de base pour poser les enjeux, les seconds rédigés par la Convention suite à un débat public fourniraient les scénarios envisageables selon les questions posées.
- cette suggestion est reprise par l'USE qui suggère une médiatisation plus importante des « livres verts » et « livres blancs ».
- l'UNAT propose aussi que la poursuite du débat s'inspire de l'initiative des « *Assises nationales de la vie associative avec décentralisation en région, ouverture de forums et communication des résultats aux médias....* ».
- enfin, le ME 77 met en garde contre une répétition de l'exercice du « Dialogue national sur l'Europe » lancé en 1996 par Michel Barnier, et qui n'a connu aucune suite.

L'idée de **Convention** est toutefois largement admise, dans la mesure où elle associerait experts et acteurs de la société civile aux diplomates (MEF, CERCI, FONDA, ME 77, UFCS, CAFECS, UEF, USE). L'expérience réussie de la première Convention justifie souvent cette affirmation. Un consensus se dégage également sur la nécessité d'associer les États candidats à l'exercice (FONDA, ME 77, CAFECS, UEF, USE). Toutefois, la question précise du mandat de la Convention et des « options » est le fait de contributions isolées (à l'exception de la FONDA, de l'UEF et de l'USE). Un consensus émerge pour souhaiter que ce débat éclaire d'une façon ou d'une autre les prochaines élections européennes de 2004.

### *Le débat interactif et les Français*

#### **1°) Des résultats mitigés**

Au terme du débat public lancé dès le début du mois de juin 2001 en vue de nourrir la réflexion française au Conseil européen de Laeken, force est d'admettre que **le nombre des contributions individuelles écrites reçues par le Groupe est décevant, même si ces participations ont été plus nombreuses au cours du dernier mois, notamment sur le site Internet « Sources d'Europe ».**

Il est manifeste que ce sont les colloques, forums régionaux, départementaux et thématiques qui ont enclenché une dynamique de discussion, malheureusement tardive. Le manque de visibilité du débat, qui commence seulement à se nouer malgré les diverses mesures de publicité qui lui ont été associées (distribution de cartes postales, campagne d'affichage, etc.) a d'ailleurs été souligné par certains contributeurs.

Deux chiffres sont à retenir à l'issue de cette première consultation exploratoire :

- **29 courriers postaux ont été reçus par le Groupe au 9 novembre 2001**
- **436 contributions lui ont été adressées sur le site « Sources d'Europe » au 15 novembre ([www.info-europe.fr](http://www.info-europe.fr)).** (À noter que le nombre des intervenants sur le site est inférieur à la somme des contributions, dans la mesure où certains internautes ont envoyé plusieurs messages). Ainsi, l'utilisation du terme « une majorité d'intervenants » doit être relativisée au regard du nombre de contributions reçues.

Le site « Sources d'Europe » mis en place dès l'origine du débat n'a pas, par la nature même du vecteur Internet, permis d'élaborer de débat construit. Les interventions ont été fragmentaires et peu développées dans l'ensemble. Si les contributeurs ont manifesté, en acteurs non spécialistes, leur désir d'apporter leur pierre à l'édifice, le sentiment demeure qu'ils ne se sont pas approprié le « questionnement », jamais traité dans son intégralité et rarement critiqué ou amendé. Certains ont cependant regretté que le forum interactif ait été divisé par thèmes et que les interventions y aient été générales et peu encadrées par le modérateur.

Les courriers papier reçus par le Groupe, émanant souvent de rédacteurs spécialisés ou très sensibilisés aux questions européennes, ont été plus détaillés et généralement exhaustifs.

Certains sujets n'ont été que rarement abordés de façon spontanée (la politique commune en matière d'asile et d'immigration, la PESC, l'avenir de l'espace judiciaire européen), alors même qu'ils constituent d'après les sondages des sujets constants de préoccupation pour l'électeur national. Les 4 sujets inscrits dans la déclaration sur l'avenir de l'UE (la délimitation des compétences entre les États membres et l'UE, le rôle des parlements nationaux, la simplification des traités européens, le statut de la Charte des droits fondamentaux) ont été quant à eux plus souvent traités.

Curieusement, seules quelques contributions ont brièvement réagi à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, soit pour regretter l'absence d'expression unitaire de l'Europe face à cet événement, son incapacité à coordonner ses politiques de défense et de sécurité, soit pour prôner l'idée de nation comme rempart identitaire aux dérives de certaines minorités. Même dans ce contexte sensible, la pertinence des politiques d'immigration et d'asile ou la liberté de circulation n'a pas été réellement discutée (une contribution faisant état de « *l'espace Schengen passoire pour terroristes* »), pas plus que la PESC, la mise en place de l'espace judiciaire européen ou la création d'un mandat d'arrêt européen. La quasi-absence de réaction des citoyens sur le site ou leur détachement apparent étonne, d'autant plus que les interventions des Français ont été nombreuses sur d'autres forums ou dans les médias.

## 2\*) Qui sont les contributeurs ?

Les contributions sont masculines à une écrasante majorité. Il n'a souvent pas été possible, notamment sur le site « Sources d'Europe », de déterminer la profession des Français qui se sont exprimés, de même que leur âge, et s'il habitent en région, à Paris ou à l'étranger.

Les courriers ou les télécopies reçus à l'adresse du Groupe ont émané pour certains de personnalités souhaitant s'exprimer à titre purement personnel.

- Sur les 29 courriers reçus, deux sont de tendance europhobe.
- Moins d'une dizaine d'internautes se sont déclarés souverainistes.

Deux types de contributeurs se sont donc exprimés au cours de ce débat :

### 2.1 Les contributeurs critiques ou méfiants à l'égard de l'intégration européenne

Certains intervenants se présentent comme partisans convaincus de l'Europe mais se disent également **euroseptiques** face aux difficultés pratiques que l'UE ne parvient pas encore à surmonter selon eux (en matière d'harmonisation des législations pénales et civiles, et particulièrement en ce qui concerne les procédures d'état civil ou le droit de la famille, mais aussi sur la question de l'élargissement). La bureaucratisation de l'Europe est fréquemment dénoncée ainsi que son technocratie éloigné du citoyen, de même que la mauvaise gestion ou utilisation de ses structures. L'euroland est particulièrement stigmatisée en ce qu'elle constituerait « *un véritable cheval de Troie pour le monde anglo-saxon* ».

Ces contestataires ont **trois cibles** principales:

- le **gouvernement français**, notamment lors du sommet de Nice, soit parce qu'il brade les intérêts de la France, soit parce qu'il ne va pas assez loin dans l'intégration européenne;
- les **gouvernements européens** dans leur ensemble, parce qu'ils ont refusé de prendre note du référendum irlandais et remettent ainsi en question l'opinion démocratiquement exprimée d'un peuple, et parce que la « crispation » de chacun sur ses intérêts nationaux a bloqué tout débat utile au sommet de Nice ;

- la **monnaie unique**, analysée comme une perte de souveraineté indûment consentie par les gouvernements au mépris de l'opinion des peuples.

La conjoncture internationale semble également favoriser l'émergence d'un troisième foyer de contestation, la mondialisation.

## **2.2 Les Europhiles ou contributeurs sensibilisés à la construction européenne**

Ex :

- « *Je suis officier de marine, Français, en poste à Norfolk, USA, mission militaire française auprès de l'OTAN.(...) La seule solution est de nous regrouper dans un nouveau cadre, une nouvelle Nation, la Nation européenne. Pour ma part, je suis prêt à abandonner demain le drapeau tricolore et la Marseillaise. Je me sens d'abord Européen, ensuite Français* ».
- « *Je suis pour la Nation Europe dotée d'un État fédéral* ».

À ce stade du débat, la position des Français est apparue très claire : l'Europe, oui, mais à la condition d'être lisible, solidaire et démocrate.

## **Les attentes des Français**

### **1° - À quoi sert ou doit servir l'Europe ?**

#### **1.1 Les points de convergence**

##### **◆ Capacité d'action de l'Union européenne :**

L'un des thèmes les plus fréquemment abordés a été celui de la **capacité d'action de l'Union européenne par rapport aux États-Unis**. Les Français souhaitent majoritairement que l'Europe soit **indépendante** des EU, ou du moins fasse jeu égal sur les plans économique, monétaire et politique. La prééminence américaine est très souvent remise en cause, notamment dans les domaines de la défense, de la politique étrangère et de l'économie. (À noter que les événements du 11 septembre n'ont pourtant pas été évoqués sous cet angle spécifique) Les comparaisons qui sont faites dans ces domaines sont critiques à l'égard de l'Europe, taxée entre autres de gabegie, dont la gestion des institutions serait globalement moins efficace, les fonctionnaires pléthoriques, voire feraient doublon avec les fonctionnaires nationaux.

##### **◆ Identité européenne :**

L'**identité européenne**, à la fois politique, culturelle et historique (parfois religieuse en ce qu'elle constituerait l'héritage commun d'un continent judéo-chrétien), encore à construire, a également été un thème très évoqué, à la fois par les souverainistes et les Europhiles.

L'Europe doit **nécessairement se distinguer par sa cohésion et sa singularité des autres continents, notamment américain**. Pour la majorité, l'identité européenne possède une valeur très forte, intrinsèque et emblématique, de nature essentiellement **démocratique et humaniste**, mais doit s'ajouter et non se substituer aux identités nationales ressenties. L'Europe n'est pas uniforme : ainsi, les particularismes des États qui la composent, « *l'exception française* » notamment, ne sauraient être gommés par la simple volonté de vivre ensemble.

Les contributions évoquent aussi la **nécessité** pour l'Europe de **parler d'une seule voix** sur la scène internationale, pour faire contrepoids à l'influence américaine. Quelques rédacteurs évoquent la souhaitable ouverture d'ambassades ou de consulats européens pour ce faire.

◆ **L'avant-garde :**

Pratiquement toutes les contributions qui mentionnent l'avant-garde lui sont **favorables**. Une **Europe graduelle, flexible, à géométrie variable, ou en cercles concentriques** est souhaitée, permettant aux États qui veulent aller plus loin dans l'intégration de pouvoir le faire. L'Europe à deux vitesses est souvent évoquée semble-t-il dans un souci de protection des acquis européens. Plusieurs rédacteurs considèrent que l'avant-garde ne peut être envisageable qu'en ce qu'elle concernerait l'intégration militaire, monétaire et diplomatique. Certains, très minoritaires, soulignent cependant qu'elle ne saurait constituer qu'une étape clairement provisoire en ce qu'elle « *est une solution de facilité technique mais non démocratique* ». D'autres, encore plus minoritaires, en rejettent catégoriquement l'idée, « *dangereuse et contraire à la notion d'unité* ».

Deux suggestions sur la composition de cette avant-garde ressortent de l'analyse des contributions :

- inclure dans l'avant-garde *les 6 membres fondateurs* et y ajouter progressivement les États qui pourront rejoindre ce noyau ;
- inclure dans l'avant-garde *les membres de la zone euro*.

La majorité des intervenants est consciente qu'il s'agit désormais d'organiser les rapports entre cette avant-garde et les autres membres, sur la base d'un nouveau « traité d'Union », ou d'un « traité de base », selon les appellations.

◆ **L'élargissement et les frontières de l'UE :**

Après le sommet de Nice, l'élargissement de l'UE est considéré comme acquis – ou inéluctable -. La prudence des Français est cependant marquée : l'immense majorité des intervenants est **favorable à un élargissement raisonné**, de préférence **graduel** et à condition que certaines **limites géographiques et/ou temporelles soient fixées**. On note une volonté de procéder par étapes et dans le respect des critères de convergence afin de protéger les « *acquis européens* ». Des financements communautaires en vue d'aider les États candidats les moins développés sont envisagés.

Beaucoup font part de leurs **craintes** et de leur **scepticisme**, notamment à l'égard de **l'intégration de Turquie ou de la Russie**. L'Islam-étranger, les chocs de civilisations supposés, la multiplicité des langues et l'existence de mafias sont autant d'arguments mis en avant. L'organisation dans les États membres d'un **référendum ou d'un vote à l'unanimité** concernant l'intégration des États candidats est largement préconisée.

Pour quelques uns, l'intégration totale à ce jour de tous les États membres n'est pas encore réalisée, ou satisfaisante sur le plan économique. La crainte d'une paralysie des institutions, d'une dilution de la capacité d'action de ces mêmes États au sein de l'UE en cas d'élargissement ultérieur est exprimée. Pour certains, l'Europe est fragile parce qu'elle est démocratique.

Très peu se déclarent en faveur d'un élargissement sans conditions aux fins de constituer la Nation Europe.

## **1.2 Les questions qui demeurent en suspens**

L'idée d'une **langue commune en Europe contre l'hégémonie de l'anglais et comme socle d'une culture propre** a été très commentée. Le sujet est à l'évidence sensible et déchaîne les passions.

Certains contributeurs militants ont proposé d'adopter l'espéranto comme langue neutre vernaculaire. D'autres ont souhaité dans un souci de pragmatisme – ou de guerre lasse ? – instaurer définitivement l'usage de l'anglais comme langue de travail. **La grande majorité des rédacteurs se dit cependant très attachée à préserver le multilinguisme, expression des identités nationales.**

La question du coût de leur traduction pour l'UE n'a pas été évoquée.

À signaler plusieurs contributions plébiscitant l'**Europe des régions** et évoquant le fossé entre Paris et la province. Le soutien de l'Europe aux régions est jugé nécessaire, de même, plus marginalement, que le maintien des parlers patois. À l'opposé, certains dénoncent l'importance – trop grande selon eux - accordée aux particularismes régionaux et aux langues régionales, et s'opposent à l'adoption d'une Charte des langues régionales.

## **2\* - Quelles doivent être les compétences de l'Union européenne ?**

### **2.1 Les points de convergence**

#### **◆ L'Europe sociale :**

Les contributeurs, europhiles et europhobes confondus, sont **très fortement attachés au système français de protection sociale**. La montée de la pauvreté en Europe est une crainte qui s'est exprimée.

Le modèle social européen se doit d'être à la fois généreux et réaliste.

Les attentes, techniques et concrètes, portent particulièrement sur :

- l'exigence d'une justice sociale et l'adoption d'un **véritable traité social communautaire, ou Charte sociale européenne** ;
- l'exportation aux autres États de l'UE de la **sécurité sociale** et du **RMI** ;
- **l'harmonisation des systèmes de retraite** ;
- la création d'un organisme transnational de collecte et de versement des allocations familiales.

L' Europe du travail est également la préoccupation de beaucoup : des mouvements de salariés facilités par un système concurrentiel optimal. Les idées ne manquent pas, comme, par exemple :

- l' élaboration et la mise en place de **contrats de travail « simplifiés »** pour les entreprises assorties de la **suspension provisoire des conventions collectives nationales** afin de faciliter l' accès au travail des salariés ressortissants des pays candidats ;
- la **suppression des ordres professionnels, etc.**

Un contributeur dirigeant d'entreprise s' est interrogé sur une possible modification ultérieure des règles de la fiscalité indirecte des échanges et ses conséquences (maintien ou suppression du régime d' exonération de la TVA, en particulier dans les rapports avec les États candidats, mesures compensatoires éventuelles, contrôle a posteriori...).

Parmi les souverainistes, certains craignent qu' une politique sociale commune, jugée parfois impossible à mettre en œuvre, remette en cause les « *acquis sociaux* » nationaux.

#### ◆ **Éducation et mobilité :**

La grande majorité des intervenants indique qu' il s'agit pour eux de la **clé de voûte** de la construction européenne et insiste pour que, au-delà de l'enseignement du fonctionnement des institutions européennes et de l'anglais, y soient ajoutés celui des valeurs communes de l' Europe et de deux langues communautaires dès le primaire. La nécessité des **équivalences de diplômes, de la mobilité des enseignants, chercheurs, étudiants et apprentis ainsi que le développement des programmes d' échanges** fait l' objet d' un large consensus.

#### ◆ **Environnement et transports transnationaux :**

Ces deux sujets ont été parfois évoqués. Un consensus semble acquis sur le partenariat avec les régions européennes dans ces deux domaines, prenant pour certains la forme de contrats régionaux européens pluriannuels, articulés sur des sujets d' intérêt commun, ou d' objectifs territoriaux définis après concertation État/Région/Commission européenne.

Les contributions restent cependant très peu précises, les rédacteurs non spécialistes se contentant de mentionner la nécessité de lutter contre le réchauffement climatique ou d' instaurer un impôt pollueur/payeur. Certains évoquent la notion de développement durable, mais n'explicitent pas les modes d' action envisagés. Un rédacteur fait part de l' intérêt pour l' Europe d' agir dans le respect du protocole de Kyoto et d' assurer la promotion de la norme ISO 14000.

#### ◆ **La PESC :**

Bien que peu abordée, même après les attentats du 11 septembre, l' idée d' une **défense plus intégrée**, modernisée et indépendante fait aussi l' objet d' un **consensus** au sein des intervenants. Cette politique, encore embryonnaire, implique à terme la création d' une armée européenne ayant pour objectif le maintien de la paix sur l' ensemble du territoire. De manière surprenante, certains envisageraient que l' armée européenne puisse servir, le cas échéant, de force supplétive à l' OTAN ou à l' armée américaine. Deux contributions seulement, par ailleurs pro-européennes, rejettent l' idée d' une armée commune.

#### ◆ L' Europe économique et monétaire :

Le sujet a fait l' objet de très nombreuses contributions et d' échanges assez vifs entre internautes, dont quelques unes émanent de souverainistes hostiles à l' **euro**, considéré comme contraire à la Constitution française puisqu' il « *occasionne une perte de souveraineté* » et dont l' adoption aurait dû faire l' objet d' un référendum. Un rédacteur considère ainsi « *qu' il aurait dû rester une devise subsidiaire destinée à la macro-économie* ». A noter que la faiblesse structurelle de l' euro face au dollar et au yen est évoquée fréquemment par ces intervenants.

À l' opposé et **très majoritairement, l' engrenage institutionnel est validé, et la mise en service de l' euro analysée comme fédératrice et stabilisatrice**. Aucune inquiétude n' a semblé se faire jour sur le passage à la monnaie unique (opération déjà intégrée, ou repoussée jusqu' au dernier moment dans les esprits ?), à l' exception d' une contribution isolée faisant état des problèmes de conversion éventuels que pourraient rencontrer les personnes âgées.

Très visiblement, l' harmonisation des politiques économiques est souhaitée à la fois contre l' hégémonie de la monnaie américaine et pour concrétiser l' unité européenne.

#### ◆ La justice, la police et les règles de droit :

Le thème reste peu explicité par les non-spécialistes. Une large coopération de la justice et de la police est déclarée souhaitable au plan européen à défaut de politique commune, dans la mesure où les corps judiciaires nationaux apparaissent pléthoriques et coûteux à beaucoup. Une contribution se fait l' écho du manque d' harmonisation franco-allemand dans le domaine du droit de la famille au détriment des ressortissants français. La lutte nécessaire contre la prostitution, la délinquance financière, les stupéfiants, le terrorisme et le travail des mineurs est une demande forte, mais les modalités de mise en œuvre de l' espace judiciaire européen ont été très peu évoquées, à l' exception de la suggestion de création d' un code pénal européen.

Les contributions de spécialistes ont été moins nombreuses mais plus élaborées. Pour certains, l' avenir de l' Europe ne passe pas nécessairement par l' unification des règles de procédure pénale, dès lors que ce processus de rapprochement se trouverait indirectement réalisé par la Cour européenne des droits de l' homme, arrêt après arrêt. En revanche, l' harmonisation nécessaire des définitions des incriminations est évoquée par le biais de « positions communes » des États membres. De même, l' avènement d' un parquet européen est fortement souhaité, dans la mesure où il serait indépendant de chacun des États membres. Il serait formé d' un procureur général européen entouré, au sein de chaque État membre, de procureurs européens délégués obéissant au principe de l' indivisibilité et exercerait les poursuites dans les affaires intéressant le crime organisé ou la participation à une organisation criminelle.

Par ailleurs, l' entraide répressive au sein de l' Union impliquerait que les Quinze reconnaissent **l' autorité positive de chose jugée** aux décisions rendues par les juridictions des autres États membres, et qu' Europol devienne une véritable police fédérale européenne.

#### ◆ La santé :

L' opportunité d' une **surveillance alimentaire** (par le biais d' agences fédérales sur le modèle américain) est évoquée par plusieurs contributeurs, de même que la nécessaire promotion des

lois sur la protection des handicapés, ou celles autorisant l'IVG. Le citoyen européen devrait pouvoir bénéficier des mêmes traitements médicaux, voire d'une harmonisation des législations nationales dont le respect serait assuré par un ministre européen de la Santé.

#### ◆ **Asile et immigration :**

Le thème n' a été que très peu abordé, même après les attentats du 11 septembre aux États-Unis, et ne semble pas représenter un sujet passionnel pour les Français.

La prudence affichée sur la question de l'élargissement n' est pas sensible, à de très rares exceptions près, sur ces questions. L' Europe débordée par des flux migratoires incontrôlés ne semble pas constituer une crainte actuelle. L' harmonisation et la refondation des politiques d' asile n' a pas été commentée.

Bien au contraire, la majorité des Français qui se sont exprimés rappelle la **nécessité de la libre circulation des personnes**, essentiellement pour des motifs économiques, ou prône une immigration plus généreuse assortie d'aides spécifiques à l' intégration. Une contribution isolée fait état de l' importance pour les États membres de contrôler l' installation des résidents étrangers à l'UE sur son sol et de l' autoriser à l' unanimité.

Cette attitude ouverte est à rapprocher du souhait de beaucoup de voir rééquilibrer les rapports Nord-Sud et d' aider concrètement au développement des pays émergents.

## 2.2 Les questions en suspens

Un certain nombre de propositions émergent du débat et demanderaient à être clarifiées pour la suite :

- la mise en place d' un **Centre européen de la recherche scientifique des technologies nouvelles** ;
- la création d' une **agence de centralisation pour les infractions pénales (trafic de drogue, terrorisme ...)**
- la création d' une **société de loisirs en Europe** pour lutter contre la délinquance ;
- l' harmonisation des **politiques énergétiques** ;
- l' adoption de **labels sectoriels de qualité** pour les entreprises au plan européen... etc.

## 3• - La démocratie et les institutions

### 3.1 Les points de convergence

#### ◆ **La Charte des droits fondamentaux :**

Peu de contributions font état de la Charte des droits fondamentaux. Ce sont visiblement les contributeurs sensibilisés à la construction européenne qui sont le plus intervenus sur ce point. **Ses valeurs ont été généralement validées**, assorties de quelques ajouts ou correctifs. Un intervenant regrette que la Charte ne soit « *ni institutionnelle, ni contraignante, [n'ajoutant] rien à la Convention des droits* ». Une autre contribution suggère une réduction du nombre des valeurs de la Charte à 4 « *liberté sans « s », égalité, solidarité et dignité* ». Toutes insistent sur la nécessité de lui conférer force juridique. Selon plusieurs rédacteurs, un recours

devrait être ouvert à tout citoyen pour en faire respecter les termes auprès d'une juridiction civile locale ordinaire, assorti d'un appel fédéral. Un intervenant souhaite ajouter une valeur complémentaire, « *l'art de vivre* », tandis qu'un autre contributeur suggère la rédaction d'une Charte des devoirs des citoyens. Beaucoup envisagent d'annexer la Charte en préambule à la Constitution européenne. Le respect des droits par elle édictés devrait être préexistant à toute future adhésion à l'UE.

#### ◆ La citoyenneté :

Nombreux sont ceux qui attendent de l'Europe qu'elle constitue pour ses citoyens un espace identitaire repérable de liberté, de solidarité, de tolérance et de protection des droits de l'homme et de la démocratie. Le débat n'est cependant pas entré dans le détail architectural des attributs de la citoyenneté ou de ses devoirs, sauf une proposition isolée d'instauration d'un service européen obligatoire. Un rédacteur a proposé que la citoyenneté européenne s'acquière **au terme d'une démarche volontaire** de demande de statut.

Les contributeurs se déclarent **favorables à l'instauration d'un impôt européen**, à condition qu'il soit identique pour tous et accompagné d'une baisse ou d'une disparition concomitante des impôts nationaux. L'harmonisation des politiques fiscales est une préoccupation majeure.

#### ◆ La nature politique de l'Union :

Les **souverainistes** revendiquent une « Europe des États souverains », une Europe « communauté de Nations » ou tout simplement une « Europe des nations ».

À l'opposé, **la grande majorité des contributeurs a adopté une attitude fédéraliste, sans que soit dégagé pour autant de schéma d'ensemble**. Diverses appellations sont utilisées : **Union fédérale européenne, État fédéral, ou Nation européenne**.

Ce que recouvre ces entités demeure peu clair.

#### ◆ La démocratie :

Beaucoup de Français ont abordé le sujet. L'envie et le besoin de démocratie pour l'Europe, le souci de dialogue sur les questions qui se posent à l'Union européenne est une préoccupation constante pour des citoyens qui se veulent aussi acteurs de leur existence quotidienne.

Le sentiment qui ressort de l'analyse des contributions est celui d'une frustration générale due à l'**absence de politiques visibles de communication et de consultation sur la construction européenne**. De nombreux Français refusent de voir la démocratie confisquée par les gouvernements ou les Eurocrates à chaque sommet européen, et auraient souhaité davantage de **transparence et de concertation** lors de l'adoption des textes fondateurs (traité de Maastricht, Charte des droits fondamentaux...)

Le **déficit démocratique résultant de l'absence de proximité des institutions européennes et de leur apparente complexité** est souvent dénoncé. La **simplification des traités** apparaît par exemple comme une revendication essentielle. Les citoyens sont demandeurs d'informations et d'échanges et très majoritairement favorables, dans un souci de légitimation des institutions, à des consultations élargies, telles que des **référendums** ou **des débats**

**organisés en région**, qui se tiendraient à l'échelle européenne et auraient vocation à aborder «*tous les secteurs de compétence, réels, supposés, voulus, de l'Union européenne.* »

À la démocratie représentative devrait s'ajouter la pratique effective de la démocratie directe, qui associerait acteurs institutionnels et citoyens.

L'un des intervenants a proposé sur un plan pratique qu'un **lexique** soit annexé aux traités afin de permettre à tout citoyen de comprendre ces textes. D'autres souhaitent que des **permanences parlementaires régulières, souples et ouvertes** à tous soient instaurées **dans chaque région** afin d'informer les citoyens sur les décisions, projets et les enjeux communautaires.

La création de postes de médiateurs enseignant le fonctionnement des institutions européennes dans les communes a été proposée.

#### ◆ **La Constitution européenne :**

L'idée de Constitution européenne a en général été abordée **favorablement** – certains se disant cependant pour une simple compilation des traités existants- bien que sa future fonction n'ait pas été explicitée, non plus que la mise en place du calendrier d'élaboration. La plupart propose que cette Constitution soit **ratifiée par référendum** par la population européenne ou par les parlements nationaux, et **emporte force juridique**. Plusieurs rédacteurs suggèrent en outre la création d'un Conseil constitutionnel transnational ayant mission de prévenir les dérives constitutionnelles éventuelles des États et pouvoir de modifier la Constitution.

### 3.2) Les questions en suspens

#### ◆ **Les institutions de l'Union européenne :**

Assez peu de contributeurs - là encore non spécialistes - se sont risqués à aborder le sujet : Hésitation ou méconnaissance des institutions actuelles ? Résultat : aucun consensus ne peut à ce stade du débat se faire jour.

**Les contributions qui entrent dans le détail des réformes de l'architecture institutionnelle abordent essentiellement quatre points :**

#### ◆ **La désignation d'un président :**

L'une des modalités la plus couramment admise est celle qui consiste à nommer pour président(e) la personnalité désignée par le parti politique vainqueur aux élections européennes. De la même façon, la majorité des intervenants souhaite que le Président de l'Union soit aussi le président de la Commission européenne. En revanche, son mode d'élection ou de désignation diffère radicalement selon les contributions :

- les uns souhaitent qu'il soit élu par le Conseil des ministres ;
- les autres pensent qu'il devrait être élu par les deux chambres au suffrage indirect (notamment dans une phase intermédiaire) sur proposition du Conseil de l'Europe;
- beaucoup envisagent une élection au suffrage universel direct (phase finale);
- d'autres proposent enfin qu'il soit élu par le Conseil européen.

#### ◆ La réforme des institutions législatives :

Un **Parlement bicaméral** ou une **assemblée bicamérale** : les intervenants envisagent de maintenir le Parlement européen en l'état actuel, qu'il soit totalement autonome, mais souhaitent y ajouter une seconde chambre (« Chambre des États » ou « Sénat » selon les appellations) qui serait composée de représentants des parlements nationaux. Plusieurs contributions évoquent la possibilité de transformer le Conseil des ministres en Sénat (ou seconde chambre, représentant les États), et une de le limiter à un rôle de concertation/information par thème particulier (affaires générales, agriculture, etc.).

Suivant une contribution, une Chambre de contrôle dont les membres seraient désignés par les Parlements nationaux devrait recevoir compétence budgétaire.

D'une manière générale, les intervenants se montrent désireux d'un **rapprochement députés/citoyens**, les premiers étant jugés trop éloignés des électeurs, et sont **favorables à un nouveau mode de scrutin** (un député européen élu par région au scrutin majoritaire à un tour par exemple).

#### ◆ La réforme de l'exécutif :

Elle apparaît nécessaire à beaucoup. Un certain nombre de contributions propose la création d'une **structure permanente siégeant à Bruxelles**, un des reproches formulés étant l'intermittence et partant l'inefficacité du Conseil européen, voué à disparaître pour quelques uns. Pour un contributeur, le Président devrait être élu pour 5 ans et constituer son exécutif avec 20 commissaires européens désignés par rotation.

#### ◆ La CJCE :

Un contributeur propose une réforme du mode de désignation des juges de la **CJCE** et regrette que le questionnement n'ait pas pris en compte le rôle de la Cour de Justice.

### **3\* - La poursuite du débat public sur l'avenir de l'Europe**

Il s'agit finalement de l'une des préoccupations centrales des Français : poursuivre le débat, en France et dans l'Europe entière, et imaginer les modalités de son organisation future.

Le processus de consultation engagé ne doit pas, en effet, en rester à la simple préparation du Conseil de Laeken : les Français souhaitent très majoritairement la **poursuite du débat public** sur l'avenir de l'Europe non seulement jusqu'aux élections de 2004, mais au-delà, auquel les institutions et les corps intermédiaires devraient être associés, ainsi que les États candidats en qualité d'observateurs.

La plupart dénoncent la tentation d'un **faux débat, monopolisé par les experts, et mettent parfois en garde contre les modalités actuelles de son organisation** (forums régionaux, départementaux – Internet, jugé insuffisant et fragmentaire).

Tous ont conscience de la **fracture numérique**. Au vecteur Internet devrait être ajouté le relais des médias.

**Diverses propositions ont été faites pour la poursuite et de la généralisation de ce débat, qui pourrait prendre la forme d' un recensement, d' un référendum ou de la diffusion d' un questionnaire simplifié identique à l' usage des citoyens et émanant de tous les États membres.**

Une contribution suggère également l'organisation de **forums de citoyens européens** sur un rythme régulier entre élus et citoyens, qui pourraient se tenir à Strasbourg, au sein du Parlement. Ces forums devraient incarner l' image « *d' une Europe multipolaire et décentralisée* ».

**Il est enfin souhaité que les conclusions du débat à venir fassent l' objet de publications officielles.**

## 8. Analyse de la presse quotidienne régionale et nationale

Il a été entendu au forum de Chambord que « *la presse est le miroir de notre société.* » Dans cette optique, le Groupe s'est intéressé à la manière dont la presse écrite a fait écho au déroulement des forums régionaux, tant d'un point de vue organisationnel qu'au regard de ce qu'il y a été dit.

### ***L'organisation des forums, relatée par la presse***

Entre le début du mois de juillet et la fin du mois d'octobre, le regard porté par la presse sur la tenue de ces forums a considérablement évolué.

Les articles relatifs aux premiers forums consistaient principalement en des entretiens de Pierre Moscovici, qui a beaucoup contribué à dynamiser un débat encore balbutiant : les titres étaient « *Faites nous croire à l'Europe* » (Ouest France, 02/07/01) ou « *L'Europe, c'est vous !* » (Journal du Dimanche, 01/07/01). La presse semblait douter. Un malentendu persistait : Pierre Moscovici répétait qu'il était « *venu pour écouter et non pas pour répondre* », ce qui ne semblait pas avoir été compris par le public (par exemple, L'Union, 10/07/01).

Les événements du 11 septembre ont bouleversé cet ordre des choses : après avoir occulté la poursuite du débat dans la presse dans un premier temps (le forum de Marseille, qui a eu lieu 6 jours après, est passé quasiment inaperçu dans la presse), les débats sont apparus comme un fait établi et n'ont plus été contestés dans leur principe.

Les articles laissent cependant peu de place à l'événement en lui-même et aux opinions des citoyens qui s'y sont exprimés, la quasi-totalité de leurs colonnes étant consacrée aux déclarations des personnalités politiques lors de ces forums, déclarations qui échappent au champ de ce rapport.

#### **1° - Les forums dans l'ombre du politique**

Dans une très large majorité, les articles mentionnant le déroulement des forums sont en effet consacrés aux personnalités politiques présentes et à leurs déclarations plutôt qu'au contenu du débat qui s'y est tenu.

Au sujet du forum de Rouen, les articles de presse ne font que relater les propos tenus par Laurent Fabius (Paris-Normandie et Havre-Presses, 13/10/01 ; le Journal d'Elbeuf, 16/10/01) ; ce travers est tout autant celui de la presse nationale que de la presse régionale, comme en témoignent les articles relatant le forum de Lyon ...

*À titre d'exemple, France soir, Libération, Lyon Figaro et Le Progrès, le 16/10/01.*

... ou ceux relatifs au forum de Bordeaux où se trouvaient Alain Juppé et Pierre Moscovici (Sud-Ouest, 15/10/01 et 16/10/01). Le Parisien (16/10/01) a même mentionné comme étant « *en marge d'un forum à Lyon* » le discours de Pascal Lamy qui, en fait, faisait partie intégrante du forum !

Cette tendance a pu être également observée pour l'audiovisuel, ce qui se comprend mieux du fait de la brièveté des communiqués.

*À titre d'exemple, le forum de Metz n'est relaté qu'au travers des déclarations de Pierre Moscovici sur France-info (le 08/10/01 à 20h30) et France-Inter (le 09/10/01 à 07h00).*

L'exception notable est France 3 Dijon, qui mentionne davantage l'existence du forum que les déclarations des invités (le 17/10/01 à 19h06 ou encore le 19/10/01 à 12h14 et 12h53).

Cette disparition du contenu des débats a été encore plus nette à l'occasion des forums de Montpellier et de Rennes, auxquels assistaient respectivement le Président de la République et le Premier ministre.

- « *Chirac tire dans tous les sens. Armée, 35 heures, compétences de Jospin ... Le Président poursuit sa guérilla* » titre Libération le 05/10/01 ;
- Valeurs actuelles mentionne le 21/09/01 que le Président de la République va prononcer « *un discours important sur la nécessaire évolution institutionnelle de l'Union européenne* », sans que le mot 'débat public' ou 'citoyen' n'apparaisse dans le corps de l'article ;
- Les déclarations du Premier ministre forment l'unique contenu des colonnes de La Tribune, Le Figaro, Les Échos et Libération du 30/10/01 ;
- Ouest France (30/10/01) demeure une exception : bien que consacrant la plus large partie de son article au Premier Ministre, il publie cependant les citations de plusieurs intervenants au forum.

En conséquence, la plupart des articles de presse mentionnant les débats ont un contenu non représentatif de l'opinion des citoyens présents aux forums ou des échanges qui s'y sont tenus.

## **2° - Les différentes approches retenues**

La Presse nationale a mentionné le débat très tôt, notamment en publiant des entretiens du président Guy Braibant.

*Voir notamment Le Monde (16/04/01) et le Figaro (13/07/01).*

La suite des événements a été principalement couverte par la presse régionale, d'une manière particulièrement diversifiée.

Quelques jours avant le forum, la majorité des journaux régionaux relataient l'approche de l'événement en publiant un programme de la rencontre : énumération des experts annoncés et des thèmes des tables rondes.

*À titre d'exemple, le Pays (11/10/01), Sud Ouest (03/10/01), La République du Centre (25/09/01), La Gazette (10/10/01) ou le Courrier Picard (12/10/01).*

Certains journaux vont cependant plus loin :

- Nord éclair (16/10/01) et La Nouvelle République (01/10/01) indiquent les moyens d'obtenir une invitation pour le forum ;
- L'Écho (03/10/01) consacre ses colonnes à une plaquette publicitaire intitulée « *Vous aussi participez !* », avec les deux adresses Internet où le lecteur pouvait trouver les informations relatives au forum ;
- Sud Ouest publie quelques entretiens avec des Européens provenant initialement d'autres États membres et qui vivent en Dordogne depuis plusieurs années (éditions du 05/10/01 au 11/10/01). Enfin, Paris-Normandie a commandé différents sondages et les a publiés quelques jours avant le forum de Rouen (du 10/10/01 au 12/10/01).

Une fois le forum passé, les rédactions ont traité l'événement de plusieurs manières. En dehors des articles reprenant les déclarations d'une personnalité politique (et ne mentionnant qu'accessoirement le forum), l'article est le plus souvent présenté de façon très factuelle : les personnalités présentes, les sujets abordés et le fait que la teneur des débats soit destinée à « *alimenter la contribution de la délégation française au sommet de Laeken.* »

À titre d'exemple *L'Union* du 09/07/01 ou *Marne hebdo* du 11/07/01.

Mais certains journaux ont choisi d'aller plus loin et n'hésitent pas à relater les centres d'intérêt du public et les interventions citoyennes les plus marquantes.

Par exemple, *Ouest France* (04/07/01 ou 22/10/01), *La Montagne* (03/07/01 ou 04/07/01), *L'Écho* 03/10/01, *Le Pays* (13/10/01, particulièrement précis), *Le Loiret Agricole et Rural* (12/10/01 ou 19/10/01) et *Sud Ouest* (10/10/01 ou 11/10/01).

### **3° - L'intérêt des forums**

#### **◆ La proximité avec le citoyen :**

La pratique veut que les pôles de décisions en matière européenne soient généralement cristallisés autour de quelques villes clés : 'Bruxelles' évoque la Commission européenne, 'Strasbourg' le Parlement européen. Or, ce débat sur l'avenir de l'Europe s'est totalement détaché de ces lieux clés. On aurait pu craindre qu'il ne se passe qu'à Paris, mais l'ensemble des régions françaises a été concerné, y compris l'Outre-mer. Cet état de fait n'a pas échappé à la presse.

Une grande majorité des journaux ont en effet salué l'inhabituelle proximité européenne avec les citoyens. Les titres s'en sont fait écho : « *L'Europe près de chez soi* » titre L'Écho suite au forum départemental de l'Indre.

- « *Les francs-comtois dessinent l'Europe* » ; au-delà du titre, *Le Pays* (13/10/01) revient sur cet aspect dans le corps même de l'article : « *long, intense, animé et parfois agité, le forum régional sur l'avenir de l'Europe n'a sans doute pas été inutile.* »

#### **◆ L'ouverture à la société civile :**

Néanmoins, le point clé de cette consultation reste la volonté d'associer un acteur inhabituel, le 'citoyen lambda', à ces débats.

Dès le mois de juillet, alors que les forums régionaux commençaient tout juste, cet aspect de l'opération s'était attiré la sympathie des journalistes...

- Les Échos (02/07/01) « *Des forums régionaux seront organisés (...) et accueilleront le public le plus large possible* » ;
- Ouest France (02/07/01) « *Mais le sel de ce forum devrait venir de la table ronde avec les représentants de la 'société civile' (...) [, cette dernière] ne se contente pas de 'regretter', elle propose aussi* » ;
- « *Le 'grand débat citoyen' sur l'Europe donne la parole aux Limousins* » titre le Populaire du Centre (24/09/01) ; « *rapprocher la population et les institutions européennes jugées lointaines et incompréhensibles, c'est l'objectif ambitieux du grand débat pédagogique [de Limoges].* »

Le fait que les articles soient enthousiastes semble indiquer que la presse, dans l'ensemble, n'a pas été déçue par l'accueil réservé aux citoyens.

- « *À Nantes, la société civile s'invite au débat européen* » titre Les Échos (03/07/01) ; « *hier à Nantes, la société civile avait la parole* » ;
- « *Débat sur l'Europe : une parole qui comptera* » titre l'Alsace (28/10/01)
- L'Écho (03/10/01) « *[À] Limoges, c'est une salle comble qui a abreuvé de questions les invités de la tribune* » ;
- Centre Presse (08/10/01) « *Il y avait dans l'amphi des européens enthousiastes, des sceptiques et des déçus* » ;
- Sud Ouest (11/10/01) « *S'il y a une grande idée qui se dégage de cette soirée, c'est celle d'une Europe des citoyens. À la fois par les propos qui ont été échangés, et dans le principe même de la rencontre* » ;
- La Montagne (04/07/01) ; « *L'objet de ces forums régionaux (...) est de sensibiliser le grand public [aux enjeux européens] en lui donnant la parole.* »

Cependant, certaines colonnes ont précisé qu'une telle ouverture ne pouvait se faire qu'à la condition de certaines modifications quant à de la clarté des propos, afin que le débat soit aussi transparent que possible.

- La voix du Nord (20/10/01) « *L'avenir de l'Europe ne se décide pas uniquement en haut lieu. (...) Si le sujet est inaccessible pour le public, le débat doit être aussi pédagogique* » ;
- « *Europe : trouver les termes d'un débat citoyen* » titre Ouest France (20/08/01) ; « *les forums régionaux qui accompagnent en France le 'Débat public sur l'avenir de l'Europe' (...) ont d'ores et déjà démontré que la société civile française était prête à soutenir un projet politique européen.* » L'auteur précise cependant que, selon lui, des « *phénomènes de société concrets* » et proches des gens devraient être abordés plutôt que des questions institutionnelles. Ce qui semble confirmé par d'autres journaux ...
- Les Échos (03/07/01) « *le débat [régional de Nantes] a surtout permis de constater que ce qui passionne d'abord les citoyens, c'est l'Europe au quotidien.* »

Cette ouverture semble être une réelle réussite, d'autant que l'accueil était réel ; les lecteurs ont l'habitude de voir une Europe lointaine et inaccessible, ce qui génère une certaine frustration.

- Ouest France (04/07/01) « *On pouvait craindre un discours convenu. Il n'en a rien été* » ;
- La Nouvelle République (02/10/01) « *Il s'agit aussi de consulter parallèlement les citoyens sur le fait européen auquel ils sont d'autant plus sensibles qu'ils éprouvent une certaine frustration à être tenus à l'écart du pouvoir décisionnel.* »

◆ **Ce qui n' a pas (ou peu) été mentionné, l' innovation de la méthode :**

La plupart des journaux ont mentionné le fait que cette grande consultation ait vocation à enrichir la contribution de la délégation française au sommet de Laeken. Cependant, c' est la première fois que les Français sont consultés en amont d' une conférence intergouvernementale ou de la genèse d' un nouveau traité. Si la presse a parfaitement perçu le caractère innovant de cette consultation en matière de proximité et d' ouverture, ce caractère d' antériorité lui a le plus souvent échappé.

- « *Avenir de l' Europe : la France innove en lançant un débat démocratique* » titre Les Échos (02/07/01).

**4° - Les limites des forums**

Si les critiques de fond sont restées relativement isolées, la presse s' est fait écho des critiques de nature organisationnelle. Les forums régionaux n' étaient pas exempts de défauts, que certains articles ont déploré. Ces critiques peuvent être cataloguées en trois types.

◆ **Un volume trop grand de discours par rapport à celui des débats :**

Les forums régionaux ont été d' une qualité très inégale, et certains d' entre eux n' ont pu se libérer du poids des discours. Ce travers a fait l' objet d' articles acerbes. On a pu cependant remarquer que ces critiques se sont fait globalement de plus en plus rares ; il est à espérer qu' une saine émulation ait pu être instaurée entre les préfetures et que celles-ci ont veillé à alléger les interventions au fur et à mesure.

- « *Le forum européen rattrapé par les discours* » titre L' Union (10/07/01) ; « *une journée de débat prise d' assaut par les discours et les considérations abstraites (...)* *Une discussion qui se voulait interactive sur des thèmes concrets (...)* *C' était sans compter sur les talents oratoires des principaux invités* » ;

- Libération (03/07/01) « *Moins formel et creux qu' on pouvait le craindre, le premier des débats sur l' Europe, décentralisés région par région, n' a pas évité hier à Nantes quelques lourdeurs, style cours de géographie IIIe République, et de pieuses abstractions sur la démocratie ou les harmonisations fiscales* » ;

- « *Forum européen et technocrate* » titre L' Union ; « *Pas assez concret et trop éloigné des préoccupations des Champenois (...)* *Les séances de questions (sans réponse de la part du ministre) qui ont suivi (...) ne sont pas parvenus à faire de cette journée un moment privilégié de dialogue entre l' État et les citoyens.* »

◆ **Des forums trop peu ouverts à la société civile :**

Si l' initiative d' ouvrir les forums à la société civile a été approuvée par la presse dans l' ensemble, une marge a cependant estimé que cette ouverture avait été trop restreinte et que les citoyens n' avaient que peu de chances de voir leur avis concrètement pris en compte. Cette critique a parfois été légèrement suggérée, mais n' a été que très rarement ouvertement formulée.

- Libération (03/07/01), suite au forum de Nantes « *Autant dire que les idées du citoyen nantais auront peu de chance de figurer dans la synthèse des synthèses* » ;

- Le Monde (04/07/01) « Patrick Hébert, [secrétaire départemental de Force Ouvrière de la Loire Atlantique] n'avait pas vu l'intérêt de s'associer à ce 'simulacre de démocratie'. 'On veut faire croire aux citoyens qu'ils peuvent influencer les décisions, alors que celles-ci sont prises par les dirigeants. Dès lors que l'on se réfère au peuple, on ne tient pas compte de ses choix s'ils sont contraires aux intérêts des gouvernements' » ;

- Lyon Figaro (16/10/01) « Florence Kuntz, députée européenne souverainiste a indiqué, dans un communiqué, qu'elle était 'offusquée' de la façon dont ce débat avait été organisé. 'Une fois de plus, ni le public, ni la tribune n'étaient représentatifs d'une opinion publique majoritairement rétive à la façon dont l'Europe se construit aujourd'hui'. »

#### ◆ Des débats peu passionnés :

La pertinence d'un débat sur l'Europe n'a pas rencontré d'opposition notoire dans la presse, tout au plus, et très ponctuellement, un regret que ce débat ne soit pas plus enthousiaste ou plus spontané.

- Ouest France (22/08/01) « le débat sur les nouvelles frontières de l'Europe, pour peu qu'il existe, manque pour le moins de passion et de souffle. (...) Un devoir plus proche du pensum que l'élève paresseux s'est engagé à rendre (...) que l'impératif moral et politique » ;

- Sud Ouest (12/10/01) « Les quatre forums et le grand débat sur la construction européenne organisés hier dans le département [du Lot et Garonne] à l'initiative du préfet de région n'a pas suscité un grand intérêt populaire » ;

- L'Union (10/07/01) « Destiné à recueillir les points de vue des différents acteurs de la région sur la construction de l'Europe, le forum [régional de Chalons en Champagne] n'a pas permis le débat approfondi que les nombreux participants attendaient. »

### **Les thèmes abordés lors des forums, relatés par la presse**

Le corpus est relativement maigre, et particulièrement dispersé : de nombreux articles se contentent de mentionner les sujets abordés sans préciser ce qui en a été dit. De plus, les articles plus précis quant au contenu ne spécifient pas toujours la qualité de l'intervenant. Les paragraphes suivants se réfèrent donc tout autant à des interventions de simples citoyens qu'à des avis d'experts spécifiquement invités aux forums.

#### **1° - Ce qui passionne les français : les consensus**

Certains points sont relatés de manière uniforme dans l'ensemble de la presse : les témoignages cités vont tous dans le même sens, les citoyens semblent parler d'une seule voix. Sur ces points, la presse constate un consensus au sein de la population.

#### ◆ Une envie d'Europe :

« Europe : stop ou encore ? » titre Centre Presse (08/10/01). Y a-t-il un réel désintérêt du citoyen pour les questions européennes, comme nous l'entendons si souvent ? À cette

question, l'ensemble des articles de presse relatifs aux forums apporte une réponse homogène :

- La Croix (04/07/01) « À une écrasante majorité, selon un questionnaire qu'elles étaient chargées de remplir, [les personnes présentes au forum régional de Nantes] ont affirmé que l'Union européenne était un projet mobilisateur ... » ;
- Sud Ouest (10/10/01) « 'Est-ce que nous avons toujours envie de parler d'Europe ?' (...) De toute évidence, la réponse est positive. »

Cette conclusion est relativement logique puisque les citoyens cités présents ont fait l'effort de s'inscrire et de se déplacer à un forum sur l'avenir de l'Europe. Le consensus peut être cependant précisé, quant à la tendance 'europheiles' ou 'eurosceptiques' du public. Le Monde estime avoir vu à Nantes une salle « plutôt favorable à l'Europe » (04/07/01), mais la plupart des articles adoptent des positions plus subtiles : des citoyens somme toute favorables à l'Europe, mais pas à n'importe laquelle.

- Le Pays (13/10/01) cite une intervenante « L'Europe, ça me fait peur mais c'est aussi un message d'espoir pour moi de voir cette Europe qui s'ouvre » ;
- Ouest France (22/10/01) « Une constante est revenue dans la bouche de l'ensemble des intervenants : 'L'Europe est indispensable, elle doit être plus proche des gens.' »

#### ◆ La citoyenneté européenne :

Peu d'articles de journaux mentionnent ce sujet, mais ceux qui le font y consacrent un volume satisfaisant. Au travers de la presse, cette question ne semble donc pas être de celles qui ont marqué le plus.

- La Montagne (04/07/01) « La préparation à une véritable citoyenneté européenne repose en grande partie sur le creuset scolaire et culturel. [Plusieurs intervenants] ont célébré le rôle déterminant des arts dans la construction d'une identité culturelle européenne » ;
- Sud Ouest (11/10/01) « 'Je suis citoyen de sa Gracieuse Majesté. Il y a longtemps qu'elle ne m'a pas vu. J'habite en Périgord depuis douze ans. Je ne sais pas si je lui manque.' Ce témoignage (...) arrivait en conclusion du débat sur l'Europe (...) Un témoignage plein de chaleur, empreint d'un humour très british, pour illustrer une intégration particulièrement réussie. (...) 'Il y a un mot clé, c'est l'inter-communication. Chaque pays doit garder son identité linguistique et culturelle ...' »

#### ◆ La solidarité :

Bien que peu d'articles mentionnent ce sujet, il semble avoir fait consensus au sein des populations : l'Europe actuelle n'est pas un espace de solidarité, mais devrait le devenir.

- La Croix (04/07/01) « À une écrasante majorité, [les personnes présentes au forum régional de Nantes] ont aussi estimé que (...) l'Union européenne n'était pas un espace de solidarité » ;
- Le Pays (13/10/01) « Une Europe plus solidaire aussi, comme l'a fait remarquer [un intervenant] pour qui 'nous devons éviter de construire une société sans fraternité.' »

#### ◆ Mobilité, éducation & recherche :

Ces trois aspects sont les plus souvent mentionnés par la presse.

À titre d'exemple, Le Pays (13/10/01), Sud Ouest (11/10/01), Les Échos (03/07/01).

Cependant, les articles rentrent assez peu dans le détail, dans la mesure où les opinions étaient assez largement partagées par la population : une intégration relativement avancée avec cependant des freins financiers qui se maintiennent, une reconnaissance des diplômes avec maintien de la diversité des formations universitaires.

- L'Est (10/07/01) « *Ce dont on parle essentiellement, c'est de mobilité* » ;
- La Nouvelle République (07/10/01) « *Contrairement à la monnaie, le diplôme unique n'est pas pour demain. (...) Ce colloque a permis de mettre en exergue une crainte largement partagée : que va devenir l'égalité d'accès aux études supérieures, quand on sait que la plupart des universités anglaises demandent 30.000F de frais d'inscriptions à leurs étudiants* » ;
- La Nouvelle République (07/10/01) « *Contrairement à l'idée reçue du chercheur dans sa tour d'ivoire, c'est bien dans ce domaine que l'intégration est le plus en avance.* »

#### ◆ **L'Europe des langues et de la culture :**

Ces questions reviennent assez fréquemment dans l'énumération des sujets abordés, mais peu de développements leur sont consacrés dans le corps de l'article, en-dehors des déclarations d'élus locaux.

*À titre d'exemple, La Croix (04/07/01) et Le Pays (13/10/01).*

Certains journaux donnent cependant quelques avis citoyens

- Libération (03/07/01) « *[un intervenant] plaide pour des programmes de langues plus riches en heures et pour l'enseignement de matières comme l'histoire et la géographie par des professeurs d'autres États membres dans des programmes d'échange* » ;
- Les Échos (03/07/01) « *L'Europe ne se fera pas sans culture.* »

#### ◆ **L'Europe sociale :**

Peu mentionnée par la presse, cette question ne semble avoir été abordée en profondeur qu'à certains forums, plusieurs articles de presse y faisant alors simultanément référence.

- Le Pays (13/10/01) « *'L'Europe sociale ne doit pas être la régression sociale' a de son côté évoqué un homme en évoquant le travail de nuit pour les femmes autorisé depuis une loi votée il y a quelques mois* » ;
- Ouest France (22/10/01) « *'Quel modèle social ?' a demandé une étudiante. 'Chez nous, les syndicats réclament plus de social. En Irlande, ils trouvent que le social prend déjà trop de place.'* »

C'est un sujet sur lequel les journalistes ont donné peu d'écho aux déclarations citoyennes, leur préférant des interventions de personnalités politiques.

*À titre d'exemple, la presse relative au forum de Rennes : Ouest France, la Tribune, Le Figaro, Les Échos, Libération, Le Monde (30/10/01).*

#### ◆ **L'agriculture et l'aménagement du territoire :**

Comme la culture et les langues, ces deux sujets sont souvent mentionnés par les comptes-rendus de presse, mais fort brièvement : peu d'articles développent ce sujet.

*À titre d'exemple, Sud Ouest (10/10/01 et 11/10/01), Le Loiret Agricole (27/07/01), Les Échos (03/07/01).*

Il semble qu' il y ait consensus : c'est une matière où l' intégration européenne a été maximale et les acteurs concernés s'en sont montrés satisfaits.

- Ouest France (22/10/01) « ... les intervenants se sont félicités de la pertinence d'outils européens comme la PAC, avec demain la nécessité d'une agriculture durable. »

#### ◆ **Démocratie et institutions européennes :**

Ce sujet, qui a la réputation d'ennuyer les Français, a connu un très large écho dans la presse, la quasi-totalité des articles relatant les forums y faisant référence. Il y a une très nette convergence d'analyse des citoyens sur l' opacité et le déficit démocratique des institutions européennes. La plupart souhaitent une réforme et plusieurs pistes sont alors proposées, sans qu' il y ait à leur sujet un net consensus ou de réelles oppositions : c' est le principal point sur lequel le débat semble ne pas être parvenu à son terme...

- Ouest France (04/07/01) « *Sus à l'Europe technocratique : il faut que l'Europe se convertisse à la démocratie, l'un des grands déficits dénoncés par tout le monde* » ;

- La Croix (04/07/01) « *À une écrasante majorité, [les personnes présentes au forum régional de Nantes] ont aussi estimé que les procédures de décision étaient opaques et peu démocratiques ...* » ;

- Ouest France (22/10/01) « ... les participants à ce forum ont critiqué l'absence de lisibilité d'une gouvernance de l'Europe. 'Allez faire un tour dans la rue, demandez qui gouverne l'Europe, comment elle fonctionne ? Personne ne pourra vous dire les rôles respectifs du triangle institutionnel Commission européenne, Conseil européen et Conseil des ministres. Beaucoup trop compliqué' » ;

- Le Pays (14/10/01) « ... il a été beaucoup question des traditionnelles critiques formulées à destination des institutions européennes : 'trop lointaines, trop technocratiques ...' Et des propositions concrètes ont été formulées ... » ;

- Centre Presse (08/10/01) « ... Comment faire face à cette complexité, cette bureaucratie à l'échelle Européenne ? Il faudrait des élections (...), des consultations, des référendums suggéraient les uns et les autres. 'Ratifier un traité par oui ou par non, c'est donner une réponse binaire à un problème complexe !' » ;

- La Montagne (04/07/01) « *La révision du mode d'élection du Parlement européen et le renforcement de la présence de la société civile (...) auprès des élus ont fait partie des suggestions formulées ...* » ;

- Sud Ouest (10/10/01) « *[un participant] en a profité pour s'interroger sur 'l'équilibre de la démocratie entre ruraux et citadins dans une Europe de plus en plus urbaine de 350 millions d'habitants.' (...) Un élève [de lycée] est venu dire au nom de ses camarades 'l'utilité d'un gouvernement européen.'* »

## **2° - Ce qui divise les français : les dissensus**

#### ◆ **L' élargissement de l' Union :**

Aux vues de la presse, ce sujet a également été l' une des questions 'phare' de cette grande consultation. Dans un premier temps, un consensus a pu être dégagé : aucun article ne dit que les Français sont contre l' élargissement, et plusieurs mentionnent au contraire qu' il est accueilli favorablement.

- Ouest France (22/10/01) « *À propos de la douzaine de pays qui frappent à la porte de l'Europe, la 'réunification' (...) n'a pas été contestée* » ;

- Les Échos (03/07/01) « *L'élargissement est par ailleurs, dans l'ensemble, accueilli comme un phénomène positif.* »

Mais, dans un deuxième temps, on peut remarquer que deux questions font l'objet de fortes oppositions :

**Quand procéder à l'élargissement ?** Le fait de procéder simultanément à l'élargissement et à la réforme des institutions européennes semble avoir été perçu très différemment selon les personnes : certains citoyens semblent accepter ce double défi simultané, alors que d'autres préféreraient accueillir les États candidats après avoir procédé à la réforme des institutions.

- Le Pays (14/10/01) « *Le forum (...) a confirmé la fracture entre les partisans d'un élargissement rapide et les eurosceptiques pour qui il faut d'abord consolider les fondations de la maison européenne* » ;
- L' Union (10/07/01) reprend l'intervention d'un participant : « *On a du mal à construire une politique sociale à 15, comment va-t-on y parvenir quand nous serons 30 ? Ne faut-il pas poser les fenêtres avant la toiture ?* »

**Jusqu'où élargir ?** Si la candidature de la plupart des États semble faire consensus, le statut de deux États paraît poser problème : l'élargissement à la Russie ou à la Turquie n'est pas souhaité par l'ensemble des citoyens, bien que certains y soient favorables.

- Sud Ouest (11/10/01) « *Une Europe à 25 pays d'ici quatre, cinq ans ? 'Une chance incontestable', a dit [un intervenant]. Mais ce sera une Europe plus disparate. Comment pourra-t-elle fonctionner ?* » ;
- La Croix (04/07/01) « *À une écrasante majorité, selon un questionnaire qu'elles étaient chargées de remplir, [les personnes présentes au forum régional de Nantes] ont affirmé que l'Union européenne (...) devait s'ouvrir aux pays d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'à la Turquie.* »

On peut également remarquer qu'au sein de la presse, le terme de « réunification » s'est peu à peu substitué à celui d'élargissement, sans toutefois le remplacer totalement.

#### ◆ La préservation de l'environnement :

Comme en matière d'élargissement, un premier consensus a pu être dégagé : ce sujet est d'une très grande importance pour les Français.

- « *Environnement : une priorité pour l'Europe* » titre La Nouvelle République (04/10/01) ;
- « *Un thème d'actualité !* » La Nouvelle République (07/10/01) ;
- également mentionné par Les Échos (03/07/01), Le Pays (13/10/01), ...

Le dissensus apparaît sur la question des compétences. D'un côté, certains souhaitent une communautarisation de la matière, l'Europe étant l'échelon le plus pertinent pour traiter un problème transfrontalier ; de l'autre, les partisans de la régionalisation en vertu du principe de proximité pensent que les régions sont les plus aptes à agir.

- La Nouvelle République (07/10/01) « *On a ainsi beaucoup parlé de délocalisation. [Un intervenant] estime que les régions gagneraient à gérer plus de questions environnementales car leurs délimitations géographiques sont 'plus proches des grandes unités paysagères et écologiques'.* » ;
- La Croix (04/07/01) « *... , une accélération des mesures de prévention des marées noires ...* »

### **3° - Ce qui n'apparaît pas (ou peu) dans la presse**

Enfin, certaines matières abordées dans les forums ont connu un très faible écho dans la presse pour des raisons très diverses. Il s'agit le plus souvent de sujets abordés sous d'autres angles par l'actualité, les articles relatifs aux forums ne souhaitant sans doute pas s'y attarder davantage : ce sont des questions sur lesquelles les forums régionaux se sont trouvés « dans l'ombre de l'actualité. »

- **L' espace judiciaire européen** : le plus souvent, ce sujet a été abordé par les articles relatifs à la lutte contre le terrorisme, à la création du mandat d'arrêt européen et à l'harmonisation des incriminations des infractions liées au terrorisme ;
- **La Politique Extérieure et de Sécurité Commune** : cette question a principalement été abordée dans le cadre du conflit en Afghanistan et de la position de l'Europe sur la scène internationale dans la crise qui a fait suite aux évènements du 11 septembre ;
- **L' euro** : les journaux ont énormément publié au sujet de la monnaie unique au cours de ces derniers mois, principalement sous l'angle de l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2002 et des futurs tracassés de la vie quotidienne ;
- **Les transports** : les questions du ferroutage et de la gestion des transports en Europe ont principalement été liées aux évènements du tunnel du Mont-Blanc et de celui du Gothard.

## 9. Analyse des colloques sur l'Avenir de l'Europe

### Généralités

De très nombreux colloques relatifs à l'Europe ont eu lieu en France grâce à l'impulsion d'associations ou d'instituts : ils constituent des initiatives privées contribuant au débat sur l'avenir de l'Europe. Ceux de ces derniers mois sont survenus parallèlement aux forums régionaux et aux auditions organisées par le Groupe.

Ces colloques obéissent cependant à des règles très différentes de celles des forums régionaux. Les thèmes sont extrêmement ciblés et les contributeurs, bien qu'appartenant à la société civile organisée, sont majoritairement des experts : le contenu de ces colloques est donc souvent plus technique que celui des forums régionaux, comprenant davantage d'expertises particulièrement pointues sur différents aspects de l'avenir de l'Europe.

L'extrême richesse du tissu associatif à l'origine de ces colloques et leur grand nombre n'a pas permis au Groupe d'assister chacun d'entre eux. **Ces quelques pages ne saurait donc en constituer un écho exhaustif.** Elles ont pour but d'exposer sommairement la teneur des débats qui ont eu lieu au cours des seuls colloques auxquels le Groupe a pu se rendre.

- « Construire l'avenir politique de l'Europe », organisé par le C.A.F.E.C.S., le 19 mai 2001 ;
- L'université d'été de Cluny des Jeunes Citoyens Européens, du 9 juillet au 10 août 2001, ayant abouti à un projet de Constitution européenne (ci-après nommée 'Constitution des Jeunes Citoyens Européens') ;
- « Passions d'Europe », organisé par le C.A.F.E.C.S., le 21 septembre 2001 ;
- La journée d'étude bilatérale sur l'évolution des institutions européennes (ci-après nommée 'Journée d'étude bilatérale franco-autrichienne'), organisée par l'IFRI et le Centre franco-autrichien pour le rapprochement économique en Europe, le 16 octobre 2001.

***Nota Bene :** Le séminaire « Ensemble, construisons l'Europe : Pourquoi et comment ? » du 8 octobre 2001, organisé par l'Association des Femmes de l'Europe Méridionale et l'Union Féminine Civique et Sociale, a donné lieu à une contribution écrite qui a été prise en compte et directement intégrée à la synthèse des contributions collectives.*

### 1° - À quoi sert ou doit servir l'Europe ?

#### ◆ **La Constitution des Jeunes Citoyens Européens**

Le projet de Constitution européenne proposée par les JCE propose ce qui semble être une **identité de l'Europe** dans ses premières clauses, en affirmant la **personnalité morale** de l'Union et les **grands principes** sur lesquels elle se fonde. Ce point, bien que primordial, n'a pas été développé outre mesure, les auteurs ayant préféré une poignée de clauses brèves et limpides à un exposé plus dense. Ce projet de Constitution propose également une liste « d'objectifs généraux » que doit poursuivre l'Union européenne, ces objectifs n'étant pas des projets spécifiques mais plutôt la reconnaissance d'un mode de vie européen. En outre, le titre IV définit les objectifs et activités de l'Union Européenne, principalement la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

**L'Élargissement** est également envisagé : le projet de Constitution consacre une clause aux conditions d'accession à l'Union, sans toutefois donner plus de précision : respect des principes énoncés par la Constitution, conditions d'accession à définir par le Conseil et le Parlement en codécision. Le projet de Constitution semble se reposer entièrement sur la pratique actuelle de l'Union, le principal ajout aux critères de Copenhague étant le respect des principes énoncés par la Constitution.

#### ◆ **Journée d'étude bilatérale franco-autrichienne : table ronde, quelles réponses à l'élargissement ?**

Envisageant l'**équilibre entre petits pays et grands pays**, Caspar Einem (député autrichien) a davantage envisagé une stricte égalité entre les États plutôt que l'idée d'un Directoire. Ce dernier se heurterait à une forte résistance internationale du fait de la présence de plusieurs grands pays en son sein. Quoi qu'il en soit, la réforme institutionnelle ne doit pas mettre fin à la dynamique de négociation entre petits et grands pays. La solution pourrait être de doter le Parlement européen d'une véritable compétence, notamment en matière budgétaire, et d'une représentation davantage proportionnelle à sa population, ce qui permettrait de défendre les intérêts des populations plutôt que ceux des États.

Dans le **contexte international issu du 11 septembre**, Laurent Cohen Tanugi (avocat et essayiste) estime qu'il est fondamental de concilier sur le plan institutionnel élargissement et approfondissement. Après avoir précisé que ces événements contribuent à une réelle accélération de la construction européenne, il a estimé qu'ils renforcent l'argumentation de ceux qui défendent l'idée d'une Europe puissance. Du point de vue de l'élargissement, ces événements mettent en lumière l'importance d'une conception géopolitique et géostratégique de l'Europe, avec une stabilisation des zones à risque. Le dosage entre élargissement et approfondissement doit donc être soigneusement pensé et doublé d'une modification des institutions au profit d'un fédéralisme ou de coopérations renforcées.

Au sujet des **coopérations renforcées en matière économique et financière**, Anne-Laure de Coincy (adjointe au chef du bureau des affaires européennes du Trésor) estime qu'elles sont

assez peu utilisées, principalement à cause des conditions de fond et de forme particulièrement précises et contraignantes. D'autres processus existent cependant, le plus souvent des coopérations qui apparaissent de façon spontanée hors du cadre défini par les traités et qui sont ensuite institutionnalisées. Selon elle, une extension de ces coopérations au domaine budgétaire serait pertinente. Elle a enfin démontré que ces mécanismes de coopérations n'avaient pas pour effet de mettre à l'écart les pays candidats qui y sont systématiquement associés très tôt.

Le **débat sur l'élargissement** a mis en évidence un consensus : une trop grande extension provoquerait une forte hétérogénéité et donc des structures institutionnelles moins efficaces. Tout refus risquant d'être perçu comme une discrimination, la solution proposée a été celle d'un statut de coopération économique renforcée semblable à ce qui est actuellement instauré avec les pays du Maghreb.

## **2° - Quelles doivent être les compétences de l'Union européenne ?**

### **◆ La Constitution des Jeunes Citoyens Européens**

Le projet de Constitution européenne est un document très riche qui réserve un sort très inégal à ses différents titres, deux points ayant particulièrement retenu l'attention de ceux qui ont contribué à son élaboration : **les droits fondamentaux** et les institutions européennes (sur ce point, voir plus loin). Au sujet du premier, il est visible que les JCE ont calqué leur plan sur celui de la Charte des Droits Fondamentaux (cinq chapitres distincts : dignité, libertés, égalité, solidarité et justice) ; certaines dispositions ont cependant été ajoutées alors que d'autres n'ont pas été reprises. Une modification notable cependant : la citoyenneté, qui figure parmi les droits fondamentaux reconnus par la Charte, a été extraite de cette matière et a été instaurée en titre à part entière, ce qui révèle une démarche volontaire de la part des auteurs : prêter à la citoyenneté une importance égale à celle de la protection des droits fondamentaux. Cette modification substantielle peut s'expliquer aisément : la finalité d'une Constitution n'est pas la même que celle d'une Charte des droits universels. À titre d'exemple, la consécration de la **protection de l'environnement** (article 37 de la Charte) est également reprise, ainsi que la **protection de la santé** (article 35 de la Charte, un alinéa relatif au droit du patient à être informé y étant ajouté).

Outre ces droits fondamentaux, le projet de Constitution européenne envisage une **politique commune en matière policière et judiciaire**, et consacre un titre entier à la PESC : affirmation d'une politique commune de défense et d'une politique étrangère commune, affirmation de principes de loyauté et de solidarité. Ce projet envisage également l'instauration d'une force professionnelle commune de défense.

### **◆ Journée d'étude bilatérale franco-autrichienne : table ronde, quelles politiques pour l'Union de demain ?**

Présidente de cette table ronde, Eva Nowotny (directrice des affaires européennes au MAE autrichien) explique que l'Europe (davantage identifiée comme la somme de ses composants que comme un ensemble) perçue va devoir **assumer de plus en plus sa responsabilité politique**, et qu'elle doit être davantage perçue comme un véritable acteur sur la scène internationale.

Envisageant la réforme des institutions en matière de **défense et de coopération**, Paul Luif (professeur à l'Institut autrichien de politique internationale) a commenté une double défaillance : l'Union s'est dotée d'une capacité d'action sur la scène internationale, qui connaît des problèmes sur le terrain (ex : la Macédoine) ou qui n'est pas reconnue comme telle (ex : l'Afghanistan), ce qui nuit à sa crédibilité. Pour y remédier, il propose de passer du vote unanime au vote majoritaire en matière de PESC, afin d'augmenter la précision et la rapidité des prises de décision. Reste à déterminer s'il faut ou non un mandat de l'ONU pour une intervention militaire de l'Union, comme certains États l'exigent. Paul Luif conclut qu'à l'heure actuelle, l'Union européenne est au mieux une puissance régionale, mais certainement pas une puissance mondiale. Stefan Lehne (secrétariat du Conseil de l'Union européenne) a mentionné que la Présidence tournante de l'Union donne à l'Europe une image assez négative faute d'une continuité minimale de décision en matière militaire. Il estime qu'il faudrait regrouper les fonctions de Commissaire européen des Relations extérieures et de Haut représentant du Conseil dans un souci d'opérationnalité et de lisibilité : cela permettrait de rentabiliser les hommes engagés sur le terrain en articulant des équipes complémentaires. Le débat a cependant révélé que tous ne souhaitent pas ce regroupement (une forte résistance est pressentie, tant de la part des 'intergouvernementalistes' que des 'intégrationnistes'), même si tous reconnaissent le besoin d'efficacité et la nécessité d'avoir un coordinateur unique à la défense : jusqu'à maintenant, l'Europe a pu se permettre de ne pas avoir de politique extérieure commune, mais cela ne saurait durer.

Philippe Moreau Defarges (chargé de mission auprès du directeur de l'IFRI) a présenté un paradoxe : les **systèmes de solidarité sociaux** sont totalement nationaux alors que, grâce à la libre circulation des personnes, l'espace de concurrence est transnational, sans même disposer de l'instrument budgétaire adéquat. Il estime que l'élargissement va aboutir à une crise, l'arrivée de pays créant un appel en matière de solidarité, avec le passage à l'euro qui privera les États membres d'une possibilité de régulation par la politique monétaire. Il prône l'établissement d'un instrument budgétaire pour l'Europe pour pallier ces problèmes, mais reconnaît qu'instituer un tel instrument ne peut se faire sans modifier l'Union en profondeur.

En ce qui concerne la **Cour de Justice des Communautés Européennes**, Thomas Eilmansberger (professeur de l'Institut de droit communautaire de Salzbourg) a envisagé différentes réformes allant au-delà de ce qui a été proposé à la CIG de Nice :

- plus de transparence dans les arrêts, avec une expression des opinions divergentes ;
- modification de la nomination des magistrats permettant une plus grande indépendance ; éventuel allongement de la durée de leur mandat à 9 ou 12 ans ;
- répartition entre les chambres selon la nature du dossier et non la personnalité du plaignant ;
- jugement en première instance les cas de violation de traités ;
- extension des compétences de la Cour au deuxième et troisième pilier.

### **3° - La démocratie et les institutions**

#### **◆ Constitution des Jeunes Citoyens Européens**

En proposant leur **projet de Constitution européenne**, les Jeunes Citoyens Européens ont voulu démontrer que l'élaboration d'un tel document était possible, et non aboutir à un produit parfait. Ce document a consacré un grand nombre de clauses aux droits

fondamentaux : il se calque sur les dispositions institutionnelles déjà présentes dans les Traités, mais officialise quelques pratiques et innovations récentes (Eurojust, etc). Certaines dispositions ont été modifiées de manière significative, mais elles restent rares et extrêmement ponctuelles. Un titre est consacré aux précisions techniques de nature constitutionnelle : ratification, entrée en vigueur, procédure de révision, cas de violation, etc.

Remarquons que ce projet a été rédigé partiellement en anglais et partiellement en français ; le préambule est, quant à lui, traduit en toutes les langues de l'Union, reflétant l'importance symbolique que les rédacteurs semblent vouloir lui donner.

#### ◆ « Passions d'Europe »

Martine Méheut (présidente de l'Union pour l'Europe Fédérale) a précisé que le **fédéralisme** n'implique aucunement l'exclusion d'une souveraineté nationale ; elle a également dissipé deux malentendus courants : d'une part le fédéralisme n'implique pas nécessairement une sur-centralisation mais plutôt une **recherche du juste volume des compétences à exercer en commun** ; d'autre part, une Union européenne fédérale n'aurait pas pour conséquence un affaiblissement des droits des citoyens. Une fédération est une organisation sur deux niveaux, qui préserve d'une part la souveraineté des États membres et d'autre part le contrôle démocratique des citoyens par des recours en justice (y compris dans les matières ayant été transférées). Elle insiste sur la nécessité d'un **fédéralisme *sui generis*** compte tenu de la diversité culturelle et politique en Europe. Le fédéralisme qu'elle défend prône, dans la répartition des compétences, un **équilibre optimal entre union et diversité**. Un équilibre qui demeure cependant à définir, mais où le transfert des compétences reste à l'initiative des États membres. Les deux principes directeurs du fédéralisme sont, selon elle, le principe de subsidiarité et le principe de proximité : que chaque citoyen sache où se prennent les décisions et dispose du pouvoir d'intervenir. La transparence vis à vis du citoyen est donc une donnée fondamentale de sa conception de l'organisation fédérale européenne.

Paul Thibaud (ancien directeur de la revue Esprit) reproche au fédéralisme de n'être qu'une idée abstraite et idéale, éloignée de la réalité du processus d'intégration. Il estime que ce processus n'est actuellement qu'une **dépossession des compétences nationales arbitrairement justifiée**. Il reproche également à l'Europe actuelle d'être idéalisée : elle n'a pas à être soumise à la critique et on ne la voit que sous la forme prospective, ce qui fait qu'**elle en devient infallible**. Elle n'est que « *la matérialisation de nos bonnes intentions* ». Paul Thibaud a par ailleurs exposé la distinction entre **souveraineté** et « toute-puissance » : il a établi un parallélisme entre la souveraineté (notion collective) et la liberté (notion individuelle). Il dénonce l'absence de contrôle constitutionnel sur le droit européen dérivé, supérieur aux Constitutions nationales, ce qui l'amène à conclure qu'il n'y a plus de réelle souveraineté nationale. Enfin, il constate une discordance : l'Europe a été construite par le droit, le marché et surtout la dépossession du politique ; or, aujourd'hui, on aborde une **nouvelle étape**, celle d'une Europe politique, en discontinuité avec la première Europe construite. Plusieurs discussions ont eu lieu sur la difficulté ressentie pour envisager l'Europe de demain : « *nous sommes actuellement sur un seuil, ce qui a pour conséquence une impression de panne : avec l'euro, on termine une phase de la construction européenne. La question de l'institution, de l'action ou de la figuration de l'avenir reste ouverte.* » C'est pourquoi il estime qu'il est temps que les Parlements nationaux procèdent à un bilan.

Pierre Rosanvallon (directeur d'études à l'EHSS) souhaite réfléchir à des expériences pratiques de fédérations, juger les expériences réalisées et non les modèles. Selon lui, les

problèmes actuels ne sont pas dus à des difficultés institutionnelles mais à une **mutation de la démocratie contemporaine**, contribuant au déficit démocratique. Ces transformations se déclinent en quatre volets :

- différenciation de la fonction du politique en deux aspects : une **fonction de régulation et une fonction d'institution**, les deux réunies formant la souveraineté. On observe actuellement, selon lui, une dissociation entre les deux : la fonction de régulation étant diffusée tandis que la fonction d'institution reste nationale ; Paul Thibaud propose de compléter ces deux fonctions par une fonction d'action, « *les vues de l'avenir étant l'apanage des nations* ». Pierre Rosanvallon précise ce qui est selon lui la particularité de la nation : c'est non seulement une identité collective mais aussi une universalité.
- l'acteur collectif est passé de la forme d'unité et d'unanimité à celle de la multiplicité : on ne pense le peuple que sous l'une de ses formes, alors que l'Europe d'aujourd'hui connaît une pluralité de formes ;
- processus de dissémination du politique : l'ensemble du champ politique connaît une imbrication de plus en plus grande ;
- sécularisation du politique : le politique, jadis connu comme une « incarnation puissante de la volonté possible », est aujourd'hui soumis à un sentiment d'impuissance et à une chute du militantisme.

Le débat a permis d'aboutir à un double consensus : les **modèles simples ont été récusés** et il y a bien une mutation du mode de fonctionnement de la démocratie. Il y a cependant dissensus sur les conséquences de ce dernier point. Un autre dissensus est révélé par ce débat : l'Europe peut-elle être une démocratie, ou n'y a-t-il vraiment pas de démocratie sans nation ? Ce débat a révélé « *un grand désir du 'vouloir ensemble', mais au sujet duquel le désaccord réapparaît dès que l'on cherche comment.* » L'Europe est-elle un but ? Une véritable communauté politique est-elle réellement souhaitée ? « *Être ensemble est-il plus important que les désaccords d'être ensemble ?* »

#### **4° - La poursuite du débat public sur l'Europe**

##### **◆ « Construire l'avenir politique de l'Europe »**

Le CAFECES a défini cinq chantiers fondateurs, qu'il estime prioritaire, puis expose une procédure d'organisation d'une Convention permettant d'aboutir à un document en 2004. Les cinq chantiers fondateurs sont, sommairement, les suivants :

- l'élargissement ;
- le modèle européen socio-économique de développement social ;
- le rôle de l'Europe dans le monde ;
- les institutions politiques de l'Union ;
- les valeurs & finalités poursuivies.

Lors du colloque « Passions d'Europe », un intervenant a regretté que ces cinq chantiers soient beaucoup trop abstraits : pour regagner la compréhension des citoyens, il estimait qu'il fallait revenir à des projets plus simples et plus proches des citoyens.

La procédure proposée est la suivante :

1. La Commission reçoit mandat pour élaborer un document faisant le point des questions qui se posent dans chacun des cinq domaines (livres verts) ;

2. Mise en place d'une Convention, qui soumet ces documents aux États membres et aux États candidats courant 2002 et 2003 ;
3. Consultation de la société civile par la Convention, suivant un protocole non précisé ;
4. À terme, rédaction par la Convention de 5 documents (livres blancs) actant des consensus et des dissensus et proposant dans chaque cas plusieurs scénarios.

Le CAF ECS remarque cependant que le mode d'élection du Parlement européen doit être revu avant l'aboutissement de cette procédure.

#### ◆ **Journée d'étude bilatérale franco-autrichienne**

Laurent Delahousse (MAE, sous-directeur des affaires communautaires internes) a présenté la **méthode actuellement envisagée** en France pour réviser les traités : une Convention inspirée de celle qui a abouti à la Charte. Il a envisagé sa composition et la possibilité d'établir un *Praesidium*. Il précise cependant que la finalité n'est pas la même que pour la précédente Convention : il ne s'agit pas d'aboutir à un texte fini, mais à un rapport qui procède à des analyses sur la situation actuelle et propose diverses options quant à l'évolution de l'Union. Pour associer la société civile, cette Convention devrait travailler en réseaux, avec un forum consultatif et des auditions.

# C– DOCUMENTS

## **Site internet de la Présidence de la République Forum sur l'avenir de l'Union européenne**

### **Synthèse des contributions**

*Cette synthèse a été effectuée par un consultant extérieur à la Présidence de la République et n'engage pas cette dernière.*

Le forum, ouvert le 9 mai 2001, a suscité l'intervention de quelques 1200 internautes en plus de 5 mois. Il y a eu environ 32 000 accès.

### **Rappel du questionnaire du forum**

- Quelle Europe voulons-nous construire ensemble ? Pour réaliser quel projet ? Promouvoir quel modèle de société ? Avec quels pays ? Quels sont vos souhaits s'agissant des institutions de l'Europe de demain ?
- Jugez-vous important de clarifier, simplifier la présentation des traités européens, afin d'en rendre le contenu plus compréhensible pour les citoyens ? Comment atteindre cet objectif ?
- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée à Nice. Doit-elle demeurer une déclaration politique ou se voir conférer une portée juridique ? Pourrait-elle devenir le préambule d'une éventuelle Constitution de l'Union ?
- Qui doit faire quoi entre l'Union européenne et les États membres ? Quelles compétences doivent être attribuées aux différents niveaux ? Quelles politiques doivent être traitées à 15 ? A l'échelon national ? Régional ? Comment voyez-vous la subsidiarité ?
- Les parlementaires nationaux doivent-ils jouer un rôle plus important dans le processus de décision européen ? Selon quelles modalités ?

# PARTIE I : A quoi sert ou doit servir l'Europe ?

## 1/ L'identité de l'Europe.

---

- A la question : "y a-t-il une identité de l'Europe qui la distinguerait d'autres ensembles politiques dans le monde ?" Les internautes répondent en majorité que l'Union européenne doit constituer un rempart contre les dangers de la mondialisation.

- Les internautes estiment que certaines valeurs sont à l'origine de ce qu'ils qualifient de "modèle européen", "modèle à promouvoir et à développer dans le monde".

La qualification de ces valeurs demeure néanmoins très évasive. L'héritage spirituel et les valeurs qui en découlent sont le plus souvent avancés sans que l'une de celles-ci soit expressément nommée.

**Les internautes veulent une "Europe généreuse tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières". Les notions de paix et de développement humain sont régulièrement citées. Ces principes doivent être relayés par des actions concrètes sur la scène internationale, que ce soit de façon multilatérale dans le cadre du système des Nations-Unies et au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce, ou par des actions bilatérales.**

L'identité européenne repose plus sur un cadre politique et institutionnel spécifique que sur des valeurs et des principes qui lui seraient propres. L'élection d'un Président au suffrage universel direct représenterait ainsi un élément identitaire important aux yeux des internautes.

Enfin, les internautes optent volontiers pour la défense et le respect d'identités existantes, qu'elles soient nationales ou régionales, plutôt que pour la promotion d'une identité européenne, qui leur paraît difficile à appréhender.

## 2/ Les grands projets européens.

---

- Globalement, une majorité d'internautes estiment que l'UE doit proposer de grands projets afin de mobiliser les citoyens européens.

Pour autant, des projets tels que l'achèvement de l'intégration économique et monétaire, la réalisation d'un grand espace de liberté de circulation et de justice, etc... ne retiennent pas prioritairement leur attention.

- **Seuls quelques projets symboliques font l'objet de propositions concrètes. A ce titre, les domaines de l'éducation et de la recherche sont spontanément avancés par les internautes. Certains souhaiteraient voir la concrétisation d'un espace d'éducation européen avec des formations "diplômantes" européennes. D'autres citent l'exemple de la conquête spatiale, ou les projets Ariane et Airbus, ainsi que la recherche scientifique et technique.**

- Les internautes attendent surtout de l'Europe une série d'actions ponctuelles touchant leur quotidien.

**L'élection d'un Président européen au suffrage universel direct ou l'adoption d'une constitution européenne sont considérés comme des projets mobilisateurs pour une majorité d'internautes.**

### **3/ L'UE, acteur des relations internationales.**

---

La place de l'UE sur la scène internationale est sans conteste l'une des réalisations que veulent voir aboutir les internautes.

- **En premier lieu, ils s'accordent à dire que l'UE est mieux placée que les États membres agissant de façon individuelle, que ce soit en termes diplomatiques ou économiques. Par sa nature même, elle est perçue comme un acteur crédible en matière d'économie et de commerce international, car elle est un facteur de régulation dans le processus de mondialisation. Elle doit agir et incarner une ligne politique, notamment au sein d'organisations internationales telles que l'OMC, afin de promouvoir un ordre économique plus juste, plus équilibré, et plus solidaire avec les pays du sud.**

- **L'action internationale de l'Europe ne peut se limiter aux seules questions d'ordre économique. Elle doit pouvoir s'imposer diplomatiquement.**

Certains envisagent ce rôle notamment au sein du système des Nations Unies, même si la question d'un siège européen au sein du Conseil de Sécurité n'est guère évoquée ; d'autres envisagent une politique autonome en matière de promotion et de défense des droits de l'homme, ou de paix au Proche-Orient.

- Les aspects de défense sont également présents. Il paraît primordial pour les internautes de clarifier les relations qu'entretient l'UE avec l'OTAN. Les contributeurs sont généralement favorables à une force européenne autonome. Une "force de réaction rapide" pouvant agir sur un champ d'intervention européen ou extérieur est souvent évoquée.

- **L'UE est créditée d'une certaine efficacité en matière économique, même si les internautes estiment son action perfectible. Par contre, son action diplomatique et militaire est très largement perçue comme insuffisante. Pour les internautes, la seule volonté politique ne suffit pas. Il est impératif de pouvoir "faire parler l'Europe d'une seule voix", et d'éviter un blocage en matière décisionnelle (minorités de blocage, veto).**

### **4/ Quelle avant-garde ?**

---

- **Le débat autour de la constitution d'un "groupe pionnier", d'une "avant-garde" ou d'un "noyau dur" est associé, dans la majorité des interventions, à celui de l'établissement d'une Fédération européenne. Cette avant-garde, par son action, devrait préfigurer le mode d'organisation et de travail de la future Fédération européenne.**

- Dans la majorité des cas, le couple franco-allemand constitue le "prototype" de cette avant-garde communautaire. Une avant-garde constituée du seul couple franco-allemand pourrait toutefois se révéler contre-productive, plusieurs de nos partenaires européens pouvant y voir un groupe exclusif. Dès lors, les internautes préféreraient l'existence d'une avant-garde moins ambitieuse, mais élargie à quatre, cinq, voire aux six membres fondateurs de la Communauté Européenne.

- **A défaut de la constitution d'une avant-garde, le développement et l'approfondissement du système communautaire et de ses politiques entre les 15 membres actuels devraient se poursuivre.**

## **5/ Elargissement.**

- **Le prochain élargissement ne constitue pas, quantitativement, le sujet principal d'intervention des internautes. Il n'est qu'indirectement évoqué à travers le débat relatif à la délimitation des frontières de l'UE. Il n'en demeure pas moins que ce thème donne lieu aux interventions les plus argumentées et les plus controversées du forum.**
- Les internautes admettent que les frontières de l'UE ne sont pas figées et que la configuration géographique de l'UE va être amenée à évoluer. Mais ils se demandent jusqu'où peut aller son extension et selon quels critères.
- **La définition de ces critères reste pléthorique et floue. Aucun de ceux-ci ne semble faire l'unanimité chez les internautes. En réalité, ces critères sont plus souvent exclusifs qu'inclusifs. Les internautes ne savent quelles frontières donner à l'Europe. En revanche, ils sont plus clairs sur les États dont ils n'envisagent pas la candidature.**

Ainsi, la Russie, bien que culturellement et géographiquement européenne pour la majorité des internautes, ne peut aspirer à appartenir à l'UE. Sa participation aurait tendance à "diluer plus qu'à raffermir l'UE".

**Les avis sont partagés quant à l'entrée de la Turquie au sein de l'UE.**

- **S'agissant des pays de l'est européen, l'élargissement semble entériné par la plupart des internautes. Ici, le débat porte essentiellement sur des aspects institutionnels (efficacité des institutions, représentativité) et financiers. Une question revient fréquemment : " L'UE a-t-elle les moyens structurels et financiers d'intégrer ces nouveaux pays ?"**

Il est souvent fait référence aux difficultés que connaît l'Allemagne depuis la réunification.

- **Enfin, la grande majorité des intervenants estime que les autorités des différents pays-membres de l'UE ne peuvent faire l'économie d'une consultation populaire par voie de référendum sur le futur élargissement.**

## **PARTIE II : Quelles doivent être les compétences de l'Union européenne ?**

- **Mises à part les contributions des internautes se déclarant eurosceptiques, rares sont les interventions catégoriques. En ce sens, hormis le domaine de la protection sociale, il n'existe pas de domaine de compétence où l'action de l'UE serait à exclure, pas plus qu'il existerait un domaine où elle devrait absolument intervenir.**
- **Les observations portées par les internautes sur les politiques de l'UE sont souvent d'ordre général ou, à l'opposé, très ponctuelles :**
  - soit les internautes ont connaissance d'une politique communautaire qu'ils considèrent efficace. Leur intervention se limite alors à des formulations générales.
  - soit ils pensent que l'UE n'intervient pas ou devrait intervenir différemment dans un domaine donné ; et ils demandent alors la mise en place d'actions spécifiques.

- La première catégorie regroupe la Politique commerciale commune, la Politique étrangère et de sécurité commune, la Politique de défense. Les propositions n'ont pas trait au niveau de l'intervention et à ses finalités, mais plutôt à l'efficacité de l'action de l'UE en la matière, notamment en termes institutionnels et de représentation.
- La seconde catégorie regroupe un ensemble de politiques telles que la politique sociale, la politique d'éducation, la politique culturelle, etc...  
**Par exemple, les internautes ne se prononcent pas pour la mise en place d'une politique sociale commune, mais formulent des attentes précises comme la "création d'un SMIC européen", une "fiscalité sociale commune" afin de faire face au dumping social, une "politique de l'emploi européenne".**
- Pour ce qui relève de la politique d'éducation et de la culture, les internautes demandent une reconnaissance mutuelle des diplômes nationaux à l'échelle communautaire ou la création de diplômes européens, des mesures en faveur d'une mobilité accrue pour les étudiants, enseignants et chercheurs, un programme d'apprentissage des langues européennes.
- En matière de Justice et Affaires intérieures, les internautes veulent voir aboutir des mesures concrètes en matière d'état civil (passeport européen unique), de procédures judiciaires (divorces, procédures d'extradition).
- L'environnement fait également partie des domaines où les internautes voudraient voir l'action de l'UE se développer, mais sans commune mesure avec les domaines cités précédemment.
- La politique régionale n'est pas directement évoquée en tant que telle. Elle l'est plutôt sous l'angle de la protection des identités linguistiques et culturelles locales.
- Enfin, la PAC n'a pas fait l'objet de contributions.

## **PARTIE III : La démocratie et les institutions**

- Une des préoccupations formulées par les internautes est que l'Europe soit efficace tant à l'intérieur de ses frontières que sur la scène internationale. Cette attente se double d'une volonté que le fonctionnement de l'UE réponde à des principes démocratiques fondamentaux.

### **1/ La citoyenneté européenne.**

#### **La Charte des droit fondamentaux**

- Si les internautes défendent le principe d'une Charte des droits fondamentaux, ils n'ont pas nécessairement une connaissance précise des valeurs et principes proclamées par celle-ci.  
**Ils mettent plutôt en avant les valeurs issues de l'héritage culturel et spirituel, auxquelles ils ajoutent la défense de la démocratie et des droits de l'homme.**

- **Les intervenants estiment que la Charte des droits fondamentaux doit être un élément de base de la future constitution de l'UE, qu'ils appellent majoritairement de leurs vœux. L'acceptation et le respect de ces valeurs doit également constituer une condition d'entrée au sein de l'UE.**

- **Ils sont dans l'ensemble favorable à ce que la Charte des droits fondamentaux ait une valeur juridique, même si cela leur paraît parfois redondant. Nombre d'entre eux pensent en effet que les droits proclamés sont déjà inscrits dans notre constitution ou dans des textes de droit international à portée universelle.**

- **Des doutes sont néanmoins exprimés en ce qui concerne les conditions et l'exercice de ces droits :**

- Qu'advient-il en cas de contestation d'un droit existant à l'échelle nationale, si ce dernier n'est pas inscrit dans la Charte ?
- Quelle valeur attribuer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, en cas de contradiction avec la juridiction de la cour européenne compétente en la matière ?
- Qui sera le juge compétent pour interpréter la Charte si celle-ci prend une valeur juridique contraignante ? Le juge national, la Cour de Justice des Communautés Européennes ou la Cour européenne de droits de l'homme ?

Ce questionnement amène les internautes à penser qu'un conflit de juridictions se ferait au détriment de la protection réelle de ces droits.

### **Les attributs de la citoyenneté**

- Concernant les attributs juridiques de la citoyenneté européenne, les internautes se contentent d'évoquer les droits déjà existants. Ils restent assez évasifs sur d'autres droits à promouvoir, citant successivement le droit au travail, le droit au suffrage, le droit au pluralisme.

- **Une partie des internautes estime que le paiement d'un impôt européen ou l'existence d'un service d'intérêt général européen sont des mesures envisageables pour l'avenir. Pour autant, il est perceptible que le soutien à de telles mesures est d'ordre symbolique. Ils constituent plus des signes tangibles d'appartenance à une communauté qu'un mode d'exercice de la citoyenneté européenne.**

## **2/ La nature politique de l'Union.**

---

- **C'est sur ce point que les interventions des internautes ont été les plus importantes tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.**

- L'idée d'une confédération est nettement minoritaire et ne suscite l'adhésion que parmi les internautes qui se présentent comme les moins favorables à la construction européenne.

- **Les internautes se prononcent plutôt en faveur de l'idée d'un État fédéral ou d'une Fédération d'États-Nations. Aucun de ces deux modèles ne l'emporte de façon nette.**

- Les internautes ne rejettent cependant pas d'emblée l'Union dans sa configuration actuelle, basée sur la méthode communautaire et l'équilibre du triangle institutionnel. Les internautes seraient plutôt prêts à favoriser le développement de l'Union par touches successives empruntées à l'un ou à l'autre des systèmes plutôt que d'essayer de passer sans transition à une Fédération ou à une Fédération d'États-Nations.

- **Quelle que soit la configuration retenue, des aspirations irréductibles sont perceptibles. La future architecture de l'UE devra obligatoirement reposer sur :**

- Un contrôle politique étendu des institutions.
- Un recours étendu au referendum.
- La décentralisation du processus décisionnel à 3 niveaux (Européen, national, régional).
- Le respect des identités locales et culturelles.

### **3/ Les institutions.**

---

**La Commission :**

- **A l'avenir, les internautes sont prêts à accepter l'idée d'un gouvernement européen. Ce rôle est attribuée indifféremment à la Commission ou au Conseil Européen.**

**En l'état actuel de l'Union, les internautes estiment en majorité qu'il reviendrait à la Commission d'exercer cette tâche. De ce fait, elle devrait disposer de compétences plus larges. La Commission devrait alors faire l'objet d'un contrôle politique plus étroit, notamment de la part du Parlement Européen, mais également du Conseil Européen.**

- De même, les internautes se prononcent assez favorablement pour une politisation de la Commission. Ils admettent le principe d'une concordance entre la majorité politique du Parlement Européen et des membres de la Commission et/ou de son Président. Cette option n'exclut pas l'élection de ce dernier au suffrage universel direct.

**Le Conseil Européen :**

- Le rôle actuel du Conseil Européen n'est pas remis en cause, ses fonctions d'impulsion et d'arbitrage sont clairement perçues et soutenues par l'ensemble des internautes. Il est souvent perçu comme "un exécutif européen".

- **La majorité des contributions relatives au Conseil Européen est en réalité associée au rôle et à la désignation de son Président, qui pourrait être élu au suffrage universel.**

**Le Conseil des ministres :**

- Le Conseil des ministres est généralement appréhendé par les internautes comme "un exécutif européen". Il pourrait donc également, moins souvent que la Commission, incarner à leurs yeux un gouvernement européen.

- Dans l'éventualité où la Commission deviendrait un gouvernement européen, certains internautes n'excluent pas l'éventualité de voir le Conseil des ministres devenir une seconde chambre.

### **Le Parlement Européen :**

- **Il s'agit certainement de l'institution qui a retenu l'attention du plus grand nombre d'internautes, tant sur sa place dans la configuration institutionnelle de l'UE, que sur son rôle ou ses relations avec les parlements nationaux.**

**Il apparaît que Parlement Européen et la Commission sont des institutions clairement identifiables par les internautes, à la différence du Conseil des ministres ou du Conseil européen, dont la nature et les attributions sont moins nettes à leurs yeux.**

Les internautes sont attentifs à l'évolution du Parlement européen car il est l'institution la plus à même de représenter l'avis, voire "l'intérêt général de l'Europe et des européens", "à la différence du Conseil des ministres" dont "les décisions représentent les États membres".

- Le sentiment des internautes vis-à-vis de cette institution est teinté d'une certaine ambivalence. D'un côté, il participe en tant qu'institution européenne à ce que certains qualifient de "dépossession" de l'exercice de la citoyenneté, de la démocratie à l'échelle nationale, voire locale. De l'autre, il est la seule "institution représentative des citoyens de l'Union" et participe à ce titre à la recomposition de l'espace public à l'échelle européenne.

### **Relations avec les parlements nationaux :**

- Mises à part les contributions qui envisagent qu'un choix soit fait entre Parlement national et Parlement européen, les internautes admettent généralement la légitimité et l'utilité de chacun.

- **Dans ces conditions, les internautes sont favorables à un accroissement des prérogatives du Parlement Européen, mais qui ne doit pas se faire au détriment des pouvoirs des Parlements nationaux.**

- Ainsi, les contributeurs se déclarent généralement favorables au développement de relations de travail plus étroites entre Parlement Européen et parlements nationaux.

Certains internautes sont opposés à l'idée que les parlements nationaux puissent avoir "une influence trop importante sur le processus de décision communautaire". En revanche, ils souhaitent que ceux-ci puissent exercer un contrôle et disposer d'informations plus substantielles sur les décisions prises par le Parlement Européen.

D'autres pensent que les parlements nationaux devraient être mieux représentés au Parlement Européen, soit par l'intermédiaire de délégations nationales, soit par des députés nationaux "spécialisés sur les questions européennes" qui participeraient directement aux travaux du Parlement Européen.

**D'une façon générale, la relation de travail que les internautes souhaitent voir s'instaurer entre les deux institutions serait de type "coopératif" plutôt que "codécisionnel".**

- Enfin certains intervenants préconisent une codification des compétences respectives de chacune des deux institutions. Au parlement national, les questions nationales, au Parlement Européen, les questions européennes.

## **4/ La démocratie européenne**

---

### **Démocratie**

- Quel que soit le sujet considéré, le thème de la démocratie revient systématiquement dans l'ensemble des contributions du forum.
- Ce concept est entendu dans des termes très généraux. Cependant, un sentiment souvent exprimé, que ce soit par les internautes eurosceptiques ou pro-européens, est celui de la dépossession de l'exercice de la citoyenneté et de la démocratie à l'échelle nationale.
- **La réponse évoquée comme recours à ce vide démocratique est celle du referendum. Une autre solution retenue réside dans le principe de l'élection d'une personnalité représentative de l'Europe, qui officierait comme Président, l'idée étant d'identifier le pouvoir européen.**
- Outre le souci de généraliser le recours au vote, les internautes manifestent une volonté d'améliorer la transparence du processus décisionnel de l'UE tout en reconnaissant que cette opacité résulte aussi d'un manque de connaissances personnelles et d'informations diffusées à ce sujet.

### **Les traités**

- Beaucoup d'intervenants pensent que les traités sont trop abscons et n'ont guère de sens concret pour chacun, pas plus qu'ils ne voient l'impact de tel ou tel article du traité sur leur quotidien.  
La révision fréquente des traités génère également un sentiment de confusion chez les internautes, qui ont le sentiment que ceux-ci sont sans cesse remis en cause et ne peuvent durablement marquer les esprits.
- Ils estiment qu'un travail de simplification des traités devrait être effectué, à commencer par la rédaction d'un texte unique.  
Certains pensent qu'un texte court mémorisable, "à la manière de la constitution américaine", énumérant précisément les objectifs de l'UE, serait une façon de les rapprocher de l'UE.
- **Cette difficulté de compréhension est critiquée mais relativement tolérée car les internautes s'accordent à penser qu'un texte juridique relatif à l'organisation de l'UE n'est pas forcément à la portée de chacun. En revanche, ils sont persuadés qu'il appartient aux "responsables politiques de remplir ce rôle de pédagogie, chose qu'ils ne savent pas faire ou ne font pas".**

## **5/ La constitution de l'Europe**

---

- **La constitution est d'emblée associée à l'idée de démocratie, car ce texte procède naturellement, selon les internautes, du referendum. Les internautes attribuent une forte valeur symbolique à la future constitution de l'Europe.**
- **Aux yeux des internautes, l'adoption d'une constitution n'est pas forcément liée à l'organisation des pouvoirs européens. Par exemple, la répartition des compétences entre l'UE et les États membres n'est pas spontanément évoquée comme une composante du futur texte constitutionnel.**
- **Le simple fait d'adopter une constitution apporterait pour beaucoup d'entre eux une réponse aux problèmes soulevés par les traités.**

## **ANNEXE : La question des langues**

- La place et le rôle des langues au sein de l'UE a généré un nombre de contributions importantes. Le débat porte :
  - d'une part sur l'usage individuel des langues : la pluralité doit être le principe ;
  - d'autre part sur les langues officielles et de travail de l'UE.

- Les internautes expriment leur inquiétude en ce qui concerne l'utilisation de notre langue. Plus précisément, ils contestent la prépondérance de la langue anglaise, souvent assimilée à la culture anglo-saxonne, et de ce fait à "la mondialisation uniformisatrice des cultures". Certains y voient une menace pour notre langue et notre identité nationale.

- Néanmoins, nombre d'entre eux estiment que "la diversité linguistique n'est pas un obstacle au développement de l'UE" (Beaucoup d'internautes citent l'exemple suisse). Elle constitue au contraire "un élément essentiel de son originalité".

Pour les contributeurs, cette "liberté d'expression linguistique" doit être défendue même si "on ne peut pas multiplier indéfiniment les vecteurs de celle-ci". Les internautes admettent le bien-fondé et la légitimité de la reconnaissance de plusieurs langues nationales, mais également des langues régionales. Mais ils estiment qu'une telle profusion linguistique dans l'UE ne doit pas nuire à son action.

- Autant la liberté d'utilisation doit être totale d'un point de vue individuel, autant certaines restrictions doivent être apportées pour l'utilisation des langues officielles et des langues de travail de l'Union à l'échelle communautaire.

En théorie, beaucoup d'internautes n'écartent pas l'utilisation d'une seule langue par l'UE, mais la crainte de voir l'anglais monopoliser ce rôle les incite à penser que l'UE devrait avoir plusieurs langues de travail ou "langues pivot". Ainsi, l'UE devrait s'exprimer et travailler autour de plusieurs langues de référence. Le Français, l'Anglais, l'Espagnol, le Portugais et même le Russe sont ainsi régulièrement avancés.

- Enfin, une large majorité d'internautes souhaite que l'enseignement des langues communautaires soit généralisé et étendu dans l'ensemble des pays membres, et ce, dès le plus jeune âge.

Paris, le 19 novembre 2001

**Synthèse des débats des Assises  
sur l'avenir de l'Europe  
ASSEMBLEE NATIONALE  
- 7 et 8 novembre 2001 -**

*Cette synthèse n'est pas un relevé de conclusions adopté par les participants aux Assises. L'objectif de cette manifestation était de favoriser un débat large et ouvert sur les enjeux de la construction européenne, pas de négocier un texte de position. Les participants étaient d'ailleurs d'origines multiples (élus, syndicalistes, organisations professionnelles, étudiants, experts, responsables associatifs) et les points de vue exprimés de nature très diverse. Il n'en demeure pas moins que le déroulement des débats a permis de faire émerger quelques lignes de partage. L'objet de cette note de synthèse est de présenter, sans parti pris, les grandes tendances de la discussion publique qui s'est tenue à l'Assemblée nationale les 7 et 8 novembre 2001.*

Les débats des Assises se sont déroulés au sein de deux forums, l'un portant sur le contenu, l'autre sur l'architecture institutionnelle de l'Union, chacun de ces forums comprenant trois tables rondes. Raymond Forni, Président de l'Assemblée nationale et Alain Barrau, Président de la délégation pour l'Union européenne ont souhaité souligner, par cette organisation des débats, que la prochaine réforme des institutions ne sera réussie et acceptée des peuples que si elle est l'expression d'un projet politique commun. La tenue de ces Assises doit **permettre à l'Assemblée de participer à un exercice de refondation de l'Union qui aura des prolongements constitutionnels** (Raymond Forni) et d'être **le lieu d'une forme nouvelle de démocratie participative impliquant les citoyens** (Alain Barrau).

• **La nécessité d'instituer un nouveau partage des compétences entre l'Union et les États membres afin de clarifier et d'actualiser le système existant a été approuvée par beaucoup des intervenants à la première table ronde.** Alain Lamassoure a ainsi proposé d'établir des listes de compétences permettant de distinguer les compétences exclusives de l'Union (politique commerciale commune et politique monétaire), les compétences exclusives des États membres (droit de la nationalité et pouvoir fiscal) et les compétences partagées entre les États et l'Union (autres domaines). Cette approche a été contestée par Jean Vidal, qui a fait valoir que l'établissement de telles listes risquait de « figer les compétences de l'Union » - alors que « la construction européenne est toujours en

devenir » - et d'entraîner une régression dès lors qu'une partie des États membres en profiteraient pour demander à revenir sur certaines compétences allouées à l'Union. Ce témoin a estimé que l'exercice de répartition des compétences risquait de ne déboucher que sur un simple habillage des traités et que l'enjeu devait être plutôt de réfléchir à la mise en place d'un espace politique européen. De même, Paul Thibaud a estimé qu'il fallait identifier l'objet politique de l'Europe plutôt que répartir les compétences compte tenu du décalage entre le niveau des valeurs politiques fondamentales – celui des Nations – et celui de l'exercice du pouvoir européen. Alain Barrau a rappelé à ce sujet que la construction européenne se construisait à partir des nations, qu'elle pouvait même redonner de l'espace aux choix nationaux pour l'Europe et que personne ne prétendait à l'existence d'une nation européenne. Pour le reste, plusieurs membres du public ont soutenu l'idée de clarifier les compétences pour « ne jamais perdre de vue le nécessaire esprit de responsabilité qui doit animer la construction européenne », parce qu'elle serait le moyen de redonner la parole aux citoyens ou parce qu'un tel exercice, loin d'être impossible, a déjà été entrepris au niveau national dans la loi sur les compétences des communes, des communautés et des agglomérations.

• S'il est un objectif que chacun s'est accordé à fixer à la construction européenne, c'est bien **la promotion du modèle économique et social européen**, c'est à dire d'un modèle de développement reposant sur la garantie d'une protection sociale de bon niveau et la reconnaissance d'accords collectifs qui dépassent les intérêts particuliers (Huguette Brunel). Toutefois, selon Jacques Creyssel, ce modèle doit avant tout être un « ensemble de bonnes pratiques » plutôt qu'un « patron comme pour les modèles de couture ». Il implique – et cela a été souligné par beaucoup des participants – **une extension du vote à la majorité qualifiée afin de permettre une nouvelle gouvernance européenne dans le domaine social** – et cela même si ces nouveaux transferts de souveraineté ne sont pas sans poser de sévères interrogations soulignées par Marie-Susie Pungier (quelles prérogatives restera-t-il aux États pour assurer l'égalité et la liberté des citoyens ? quel devenir pour les services publics ? quelle évolution pour les systèmes de protection sociale ?). La défense de ce modèle suppose aussi **qu'un nouvel élan soit donné au dialogue social européen** (Joël Decaillon) qui ne progresse guère comme l'a constaté Elisabeth Guigou : la procédure instaurée par le traité de Maastricht permettant de transformer en directive un accord social européen doit à ce titre être utilisée sur la base d'un programme de travail (Jacques Creyssel). Mais cette relance -souhaitée par tous- de l'Europe sociale ne doit pas déboucher sur une harmonisation par le bas en choisissant le seuil de subsistance légal le plus bas de tous les États membres (Patrick Picandet) : **l'objectif doit être au contraire de renforcer les droits syndicaux, de mieux traiter les conséquences des restructurations et de garantir un haut niveau de protection sociale** (Elisabeth Guigou). Il faut également **inscrire la Charte des droits fondamentaux dans les textes de l'Union** (Joël Decaillon).

• **D'importants progrès ont été accomplis en matière de défense européenne commune qui contrastent avec le statu quo absolu observé en ce qui concerne la politique étrangère commune**, c'est : ce constat de Nicole Gnesotto a servi de fil rouge aux débats de la table ronde. Même s'il est trop facile de critiquer l'apathie de l'Europe sur la scène internationale, « le dispositif bruxellois en matière de politique étrangère est extrêmement complexe », a rappelé Loïc Hennekine, et il n'existe pas de consensus clair sur ce que doit être une diplomatie européenne, les États membres poursuivant en parallèle leur propre politique étrangère. L'image de la diplomatie européenne apparaît encore brouillée en raison notamment de la multiplicité de ses visages et du caractère confus de la troïka européenne (François Loncle). Des solutions ont été avancées par Nicole Gnesotto :

**renforcer les pouvoirs du Haut-Représentant pour la PESC en lui donnant un pouvoir d'initiative, organiser régulièrement des Conseils de sécurité européenne au niveau des chefs d'État et de gouvernement...** En revanche, des options plus radicales comme celle avancée par Pervenche Bérès de rattacher le Haut-Représentant pour la PESC à la Commission ou celle de Robert Toulemon de constituer un directoire, composé non de représentants des États mais de personnalités qualifiées, pour gérer la PEDC ont été contestées comme étant susceptibles d'effrayer les États. Il reste que la politique étrangère européenne ne doit pas se restreindre à la gestion des crises : elle doit également englober des domaines comme l'environnement ou l'aide au développement (Jean Nestor).

• Les débats aux Assises ont démontré que **l'idée de constitution européenne** n'est plus un tabou. **Personne n'a contesté la nécessité de rédiger « un texte communautaire fort qui donne à l'Europe une réelle portée politique » et la possibilité que ce texte prenne une forme constitutionnelle n'est guère a priori contesté.** Un seul des témoins (Nicole Catala) s'est opposée à l'idée de constitution européenne - préférant l'option d'une charte des États de l'Union européenne - pour des raisons de principe liés au fait que la Constitution est normalement l'instrument juridique qu'adopte un peuple pour exercer et contrôler le pouvoir politique sur son sol : or, l'Union européenne n'est pas un État et il n'existe pas de peuple européen. Cette dernière affirmation a été contestée par des intervenants dans la salle qui ont affirmé se sentir européens en même temps que citoyens français. Il n'en demeure pas moins que **personne n'a estimé que l'élaboration d'une constitution permettrait de résoudre comme par enchantement les dysfonctionnements institutionnels de l'Union** : tout dépend de son contenu et comme l'a dit un des intervenants du public, « on ne peut se prononcer sur l'opportunité ou non d'élaborer une constitution européenne dès lors que les protagonistes ne se sont pas encore entendus sur le contenu du texte ». Même si Dominique Latournerie a évoqué la nécessité de rendre la parole aux citoyens, soit via une assemblée constituante composée d'élus du Parlement, soit via la mise en place d'une convention, **personne n'a non plus demandé que la prochaine convention de révision des traités s'érige dès le départ en assemblée constituante** : entrer à priori dans la logique d'une constitution européenne, a souligné Hubert Haenel, pourrait conduire à « concevoir de nouvelles règles du jeu » qui soient défavorables à l'Europe et aillent de pair avec « un affaiblissement des politiques communes ». Une constitution ne saurait donc être que le produit d'une réforme ambitieuse des traités qui permette de clarifier la répartition des compétences (Jean-Luc Sauron) et d'améliorer l'efficacité et la légitimité démocratique des institutions. A ce titre, l'idée de constitution n'est pas sans soulever certaines interrogations. Ne risque-t-on pas de figer l'évolution de la construction européenne en lui retirant « sa flexibilité, son adaptabilité et sa placticité » ? Quelle serait l'articulation entre la constitution européenne et les constitutions nationales ? Cette constitution ne pourrait-elle prendre la forme d'un traité fondamental qui résulte d'une simplification et d'une amélioration des traités actuels ? L'idée a d'ailleurs été évoquée par Gérard Fuchs – et approuvée par Hubert Haenel – que ce futur traité fondamental puisse entrer en vigueur dès qu'il serait ratifié par un nombre minimum d'États membres – constituant ainsi l'instrument de formation d'un noyau dur d'États membres. Le mot constitution est désormais largement utilisé dans le débat public européen et ce simple fait constitue « un grand pas en avant » : il traduit **l'importance donnée à la concrétisation d'une Europe politique** ».

• Plus essentiel est apparu le débat sur « **quel gouvernement pour l'Europe ?** » car de lui dépend la mise en place de moyens d'action et de décision efficaces susceptibles de faire progresser l'intégration européenne. **Certaines options ont été clairement récusées par les participants comme celle prévoyant de faire de la Commission le seul gouvernement**

**de l'Europe ou celle tendant à prévoir l'élection du président de l'Europe au suffrage universel.** Alain Juppé a présenté son plan de réforme des institutions européennes qui prévoit d'instaurer un gouvernement européen nommé par le Conseil européen. Il faut toutefois noter que le corollaire de cette proposition – la suppression de la Commission et du Conseil dans leur forme actuelle – a été contesté par certains intervenants. Laurent Cohen-Tanugi a fait référence à un autre modèle qui, selon lui, a la préférence des Français : il s'agit de restructurer de manière parallèle la Commission et le Conseil et de constituer autour d'une conjonction entre ces deux institutions le gouvernement de l'Europe. Dans une optique parallèle, Pervenche Bérès s'est prononcée en faveur d'un « renforcement de l'ensemble des pôles qui forment le triangle institutionnel communautaire ». Deux idées sont apparues comme bénéficiant d'un large accord : **la nécessité de constituer une sorte de Conseil Affaires Générales permanent** (selon la formule d'Alain Barrau au cours du débat dans l'hémicycle) composé des ministres des affaires européennes qui aurait compétence pour coordonner les travaux des autres formations du Conseil et préparer l'ordre du jour du Conseil européen ; **la nécessité de mieux distinguer dans le fonctionnement du Conseil les fonctions législatives et les fonctions exécutives** afin d'améliorer la transparence des travaux du Conseil en tant que législateur de l'Union (Pervenche Bérès, Maurice Ligot). L'idée avancée par Gérard Fuchs **d'introduire l'alternance dans le fonctionnement du système communautaire** – en prévoyant que les commissaires soient issus des familles politiques majoritaires dans les États membres - a été plus discutée : contestée par Laurent Cohen-Tanugi qui estime dangereux de « dupliquer au sein de l'Europe des clivages politiques » mais approuvée par Alain Juppé et Pervenche Bérès qui y voient un moyen de mieux impliquer les citoyens dans la vie de l'Union.

• Ceci nous mène au dernier débat sur les moyens d'**améliorer les conditions de la démocratie en Europe et le rôle des citoyens et des parlements nationaux**. Le constat est admis que « les citoyens n'entendent rien au système européen » même s'il a été noté que cette défiance est encore plus importante encore au niveau national. **L'idée de créer une seconde chambre des États composée de représentants des parlements nationaux et compétente pour participer au contrôle de la subsidiarité** (soit directement, soit par l'intermédiaire de la Cour de Justice qu'elle pourrait saisir) a été défendue lors de différentes tables rondes. Cette proposition a suscité un vif débat et a été critiquée par des intervenants du public pour les motifs suivants : **risque d'accroître le poids des intérêts nationaux dans la décision communautaire, impossibilité pour un parlementaire national d'assumer un cumul des mandats, risque de redondance entre une seconde chambre et le Conseil européen, nécessité pour les parlements nationaux de se concentrer sur le contrôle national de la politique européenne de leur gouvernement**. Georges Berthu a proposé une autre option reposant sur la mise en réseau des parlements nationaux (en donnant à chaque parlement national le droit de s'opposer à une décision du Parlement européen et en créant des assemblées sectorielles formées de parlementaires nationaux au niveau européen). D'autres propositions précises ont été faites par Olivier Duhamel : simplifier le système européen, et en premier lieu les mots de l'Europe, et impliquer les citoyens européens notamment en associant les parlementaires nationaux et européens au débat constituant. Dans ce contexte, **l'instauration d'une conférence permanente des parlementaires nationaux et européen apparaît comme le meilleur moyen d'impliquer les élus nationaux – et, à travers eux, les citoyens – dans le débat européen**.

Jeudi 8 novembre, les Assises se sont concluent par une séance solennelle présidée par Raymond Forni, dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Dans son allocution d'ouverture, le président de l'Assemblée nationale a souligné le caractère exceptionnel de la

tenue de ces Assises dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Alors que l'Europe se préparait à franchir une étape historique, il convenait que « cette enceinte où vit chaque jour notre démocratie accueille le débat sur l'avenir de l'Europe ». Cette séance solennelle a été l'occasion pour Guy Braibant de présenter les premières conclusions des forums régionaux sur l'avenir de l'Europe organisés depuis l'été partout en France, et pour Alain Barrau de tirer les premiers enseignements des débats organisés la veille. Insistant sur la nécessité de rendre le projet européen plus démocratique, Raymond Forni a ensuite rendu la parole aux citoyens présents dans l'hémicycle en leur permettant de poser directement leurs questions à Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des Affaires européennes.

### Synthèse des réponses au questionnaire internet sur l'avenir de l'Europe

**Ce questionnaire est d'ores et déjà un succès : 1 468 internautes y ont répondu au 5 novembre 2001.** Le dépouillement des réponses fait apparaître des tendances fortes sur les attentes - mais aussi les craintes - du public vis-à-vis de la construction européenne.

*Attention : ce questionnaire ne saurait avoir de valeur scientifique. A la différence des sondages, qui reposent sur les réponses d'un panel supposé être représentatif de la société française, une consultation internet ne s'adresse qu'aux seuls internautes - et parmi eux à ceux qui font la démarche volontaire de répondre. Il faut donc se garder de considérer les réponses en ligne comme une mesure quantitative statistiquement représentative des opinions de la population française. En revanche, ces réponses fournissent des orientations sur les diverses perceptions de l'Europe qui prévalent chez nos concitoyens.*

• Les trois **objectifs** les plus souvent cités **pour la construction européenne** - à partir d'une liste proposée - ont été : « Préserver la paix et la sécurité entre les peuples européens » (681 votes), « Agir pour le développement durable » (635) et « Promouvoir un modèle social européen face à la mondialisation » (541). ... Les objectifs les moins souvent cités ont été : « Aider les entreprises à se développer » (70), « Créer un gouvernement économique européen » (188) et « Garantir la sécurité de peuples contre les nouvelles menaces (crime organisé, crises sanitaires...) » (208).

Invités ensuite à définir les principaux éléments du modèle social européen, les internautes ont proposé : la garantie aux salariés de leurs droits, la sécurité sociale pour tous, la solidarité entre générations et entre parties du territoire, la pérennité du service public, une aide médicale gratuite pour tous les Européens, la prise en compte de l'humain avant l'économique, la généralisation des conventions collectives, des minimas sociaux homogènes en Europe, le respect du droit syndical, la création d'un contre-modèle au modèle ultra-libéral américain, la limitation du poids du facteur « profit », le partage des richesses produites par la Nation

**De toute évidence, les internautes considèrent que l'Union européenne doit poursuivre des objectifs politiques et sociaux plutôt que strictement économiques.**

A la question libre « **Quelle Europe voulez-vous en 2010 ?** », les réponses ont été les plus diverses. On citera : « Une Europe proche des gens, des individus oeuvrant dans une véritable lutte contre les différentes exclusions, contre la pauvreté, contre le chômage, avec de vrais dispositifs », « Une Europe qui pratique vraiment la subsidiarité, c'est à dire une Europe qui ne fait que ce qu'elle peut mieux faire que l'État et non qui laisse à l'État ce qu'il sait mieux faire que l'Europe. Décentralisons l'Europe ! »; « Une Union européenne de la culture et de l'humanisme, qui ait à proposer aux citoyens des objectifs plus exaltants que la mise en place d'une monnaie commune au nom rébarbatif, qui ne soit pas seulement une machine à produire des textes et à réguler l'économie, mais un instrument de fraternité dans la richesse des diversités »; « Une Europe des nations, sans euro, ni fédéralisme, mais avec des coopérations sectorielles renforcées », « Les États-Unis d'Europe », « Une Europe renforcée dans ses compétences économiques et fiscales, sociales et de gestion des flux migratoires, visant à une harmonisation dans ce sens pour éviter une concurrence déloyale entre les États membres en matière économique, la mise en place d'une véritable politique étrangère et de défense commune capable de faire de l'Union un partenaire essentiel et indispensable sur la scène internationale mais tout en préservant dans les autres domaines, culture, éducation, lois civiles et pénales... ». Enfin, on notera cette intéressante tentative pour définir à la baisse les compétences de la construction européenne : « Je souhaite que l'Europe soit une confédération, et que la délégation à l'organe commun ne porte que sur la défense et la sécurité du territoire européen, la défense des intérêts économiques externes à l'Europe, la liberté d'entreprendre et l'égalité économique des chances interne à l'Europe et des structures commune à l'Europe, souples légères et dynamiques ».

- Les domaines les plus souvent cités où **l'Europe n'aurait pas dû intervenir** sont l'harmonisation des règles de composition de produits alimentaires comme le chocolat (813 votes), la réglementation de l'heure d'été (489) et la réglementation des dates de chasse pour protéger les espèces (494). Les internautes n'ont été que 81 à estimer que l'Union européenne ne devrait pas aider à la prévention des maladies graves et 149 à contester la compétence de l'Europe pour lancer des programmes de luttés contre la pauvreté.

- **Les actions à entreprendre par l'Union** devraient être de préférence une harmonisation des diplômes et des qualifications (1 003), une agence européenne de la santé (783) et une politique européenne d'asile et d'immigration (842). En revanche, l'harmonisation du droit de grève n'a été souhaitée que par 468 participants. D'autres actions nécessaires ont été suggérées : la possibilité d'une nationalité européenne (et non plus une simple citoyenneté), la fin des paradis fiscaux dans l'Union, la taxe Tobin dans la zone euro, une politique européenne en faveur de la natalité, la préférence communautaire dans tous les échanges commerciaux, des normes obligatoires en matière de protection de l'environnement, des programmes communs de recherche, une harmonisation de la fiscalité dans les domaines du sport et de la restauration, un système européen de retraite, l'élaboration d'un code européen du travail (et de l'écologie), une carte d'identité européenne...

- Une majorité des internautes (59,7 %) est favorable à **l'élargissement de l'Union** aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Parmi les motifs invoqués, on peut citer : le fait qu'ils sont européens, la nécessité d'assurer la stabilité régionale et le développement (économique, social...) de ces pays, l'impossibilité de restreindre l'UE à un club fermé de pays riches, l'opportunité de repenser l'idée que l'on se fait de l'Europe, de définir clairement les frontières du continent, et d'aider des pays longtemps traumatisés par leurs régimes politiques.... Ceux qui sont hostiles à l'élargissement invoquent : le fait qu'on n'ajoute pas 30 wagons à un train dont la locomotive ne marche pas, le risque d'un

renforcement massif de la mondialisation et du libéralisme financier et économique au détriment de l'individu, le mot du Général de Gaulle favorable à une « Europe des patries de l'Atlantique à l'Oural », la situation économique des pays de l'Est qui coûterait chère à l'Union, et donc à la France.

- Vous êtes également 75 % à souhaiter **l'instauration d'un gouvernement européen** afin, parmi les motifs cités, de faciliter l'administration des domaines de compétence, d'avoir des règles communes et non plus des règles nationales, de permettre à l'Europe de s'imposer comme puissance politique au reste du monde, d'avoir une expression citoyenne ou d'avoir un exécutif clairement identifié dont les missions seraient également définies. Un autre invoque la nécessité d'avoir un « Monsieur » ou une « Madame » Europe, pour mener une action plus cohérente dont les décisions ne seraient plus prises à la majorité qualifiée. Ceux qui sont favorables à cette idée de Gouvernement européen se répartissent de façon à peu près égale entre les trois options proposées : un Gouvernement constitué autour de la Commission européenne (157 voix), du Conseil des ministres (159) et du Conseil européen (219).

**L'option intergouvernementale – Conseil et Conseil européen – l'emporte toutefois nettement sur l'option « supra-nationale » à partir de la Commission.**

Ceux qui sont hostiles à un gouvernement européen invoquent la nécessité de laisser leur souveraineté aux États membres, « parce que ce sont eux qui connaissent le mieux les problèmes de leur pays ». Un Gouvernement européen serait, selon l'un, « la fin de l'autonomie des États, déjà que la Commission régit parfois un peu trop de choses sans consulter les peuples...!!! ». « Nous ne devons pas chercher à "créer" de toutes pièces un État européen », indique un autre internaute, ni « une sorte d'empire carolingien moderne. Ce serait un gouvernement encore moins abordable, plus lointain et certainement encore plus opaque »..

- L'idée **d'élire un Président de l'Europe** par les citoyens européens recueille l'accord de 62,7 % des internautes. Cette élection devrait se faire de préférence au suffrage universel direct (662 votes) plutôt que par une assemblée de parlementaires (Parlement européen + parlements nationaux) réunis en Congrès (207).

- Une écrasante majorité se prononce en faveur de **l'élaboration d'une Constitution européenne** (78,8 % de oui). Le motif le plus souvent indiqué, à partir d'une liste de choix, est qu'une Constitution serait le moyen d'affirmer dans le préambule de cette constitution les droits des citoyens et les objectifs de l'Union (800), de permettre aux citoyens de participer à la définition des règles de fonctionnement de l'Europe (753), de dire « qui fait quoi ? » dans l'Union (694) et d'améliorer la lisibilité et la transparence des textes fondateurs (687). L'argument plus technique - modifier les textes plus facilement sans ratification obligatoire par États - est moins souvent invoqué. Pour ceux qui sont opposés à une Constitution, la raison la plus souvent citée est que l'Union n'est ni un État, ni une Nation. D'autres motifs libres sont avancés : une fédération européenne serait « contraire à la constitution française, qui veut que la Nation soit une, indivisible... et inaliénable », « la souveraineté nationale est inaliénable et imprescriptible », « La Constitution de la France est, et doit rester la norme suprême ». « Il est encore trop tôt ; il faut que les mentalités évoluent et que cette demande vienne des citoyens », « quelle place dans une hiérarchie des normes pour une Constitution européenne ? Une refonte des traités constitutifs avec la proclamation claire des droits de l'homme dans un seul traité serait, à mon avis suffisant, le seul but étant

d'améliorer la lisibilité des textes et les rôles propres à l'Union européenne ». D'autres évoquent « la crainte que cela aille avec une uniformité croissante » et le fait que « les États-nations n'ont pas fini de se développer et d'évoluer ».

- Les internautes sont favorables à **un renforcement du rôle des parlements nationaux** mais à une très légère majorité (688 voix pour, 684 contre). Ceux qui y sont favorables citent de manière assez équilibrée les choix proposés : nécessité de préserver les souverainetés nationales, proximité des électeurs, nécessité de renforcer le contrôle parlementaire sur les institutions européennes. D'autres motifs libres sont invoqués : le respect du principe de subsidiarité, le fait que les parlements nationaux ont des compétences qui sont détournées par le biais du droit dérivé, ou qu'ils représentent les nations et sont le principal dépositaire de la légitimité (« Dans l'hypothèse d'une possibilité de veto d'un État membre sur une décision européenne, il convient que ce soit le Parlement qui se prononce et non le Gouvernement »). Ceux qui sont hostiles à un poids plus important des parlements nationaux dans les affaires de l'Union évoquent dans leur grande majorité le renforcement nécessaire du Parlement européen dans sa vocation à représenter le peuple européen.

On notera qu'une faible majorité d'internautes est hostile à la création d'une commission des affaires européennes au lieu et place de l'actuelle Délégation. L'argument selon lequel c'est aux commissions permanentes de plus s'impliquer dans les affaires européennes recueille d'ailleurs l'accord de 62 % des répondants.



Paris, le 5 novembre 2001

**CONTRIBUTION DU SÉNAT  
AU DÉBAT SUR L' AVENIR DE L' UNION**

\*\*\*

Compte tenu du renouvellement d' un tiers du Sénat en septembre 2001, il est apparu difficile de préparer et organiser une séance plénière du Sénat dans le cadre du débat national. De ce fait, il est revenu à la délégation pour l' Union européenne de mener à bien la contribution du Sénat.

Partant des quatre thèmes retenus par la déclaration annexée au traité de Nice, la délégation a décidé d' orienter ses travaux, dans un premier temps, dans deux directions.

La première était **l' idée d' une Constitution pour l' Union européenne**. En effet, il apparaissait que deux des thèmes de la déclaration – la simplification des traités et le statut de la Charte des droits fondamentaux – pouvaient être replacés dans cette problématique plus large.

La seconde était **la création éventuelle d' une seconde Chambre** représentant les parlements nationaux et chargée notamment de contribuer au respect du principe de subsidiarité. En effet, le rôle des parlements nationaux était un des thèmes privilégiés par la déclaration de Nice, qui, en outre, suggérait d' étudier le moyen d' une application effective du principe de subsidiarité.

Les travaux de la délégation ont été préparés par l' audition de personnalités (Jean-Claude Piris, Alain Lamassoure, Jacques Delors, Alain Juppé), et par l' ouverture d' un forum sur le site Internet du Sénat.

La délégation compte à présent poursuivre ses travaux en examinant le thème restant de la déclaration de Nice, **la délimitation des compétences entre l' Union et les États membres**.

## 1. L' idée d' une Constitution pour l' Union européenne (résumé du rapport de M. Hubert Haenel).

Le débat sur l'avenir de l' Union, lancé par le traité de Nice, a fait ressurgir l' idée d' une « Constitution » pour l' Union européenne. En France comme en Allemagne, le Président de la République et le chef du Gouvernement se sont prononcés en ce sens. Mais que met-on au juste sous ce mot ?

Quand nous entendons le mot « Constitution », nous pensons naturellement à la Constitution d' un pays comme le nôtre, ou encore à la Constitution de l' Allemagne ou des États-Unis. Ce sont des textes qui encadrent l' exercice d' une souveraineté. Ils émanent d' un pouvoir constituant qui est l' expression d' un peuple. Et ce pouvoir constituant ne repose pas sur la règle de l' unanimité : par exemple, aux États-Unis, il faut l' accord des trois quarts des États membres pour réviser la Constitution fédérale; en Allemagne, il faut une majorité des deux tiers au sein du Bundesrat.

Donc, quand on entend parler de « Constitution de l' Union européenne », on peut légitimement s' interroger. Veut-on donner une pleine souveraineté à l' Union ? Peut-on considérer que les Européens forment un peuple ? Souhaite-t-on pouvoir adopter et réviser le texte de base de l' Union contre l' avis de certains États membres ? L' Union doit-elle devenir un État fédéral fixant lui-même ses compétences ?

C' est bien sûr une conception possible de la « Constitution de l' Union ». Mais, en réalité, beaucoup de ceux qui parlent d' une « Constitution de l' Union » n' ont pas cette conception à l' esprit. Ils souhaitent que le texte de base de l' Union continue à être élaboré par un accord entre tous les États membres. Ils ne considèrent pas que les Européens forment d' ores et déjà un peuple, au sens où l' on parle du « peuple allemand » ou du « peuple français ». Enfin, ils souhaitent que l' Union continue à avoir une compétence d' attribution, qu' elle ne fixe pas elle-même l' étendue de ses compétences.

Alors, pourquoi parler quand même de « Constitution » ? En réalité, ce mot peut être pris dans un sens plus faible. On peut l' appliquer à un texte dans lequel se trouvent certains des éléments qu' on trouve d' ordinaire dans une Constitution, mais pas tous.

Dans ce sens-là, certains juristes vont jusqu' à dire que l' Union a déjà une Constitution. En effet, les traités ont donné naissance à un ordre juridique propre, qui dispose de la primauté sur les lois nationales, et qui peut s' appliquer directement aux citoyens. De plus, l' Union a été dotée d' institutions spécifiques : le Parlement européen, la Commission européenne, la Cour de Justice... Dans cet esprit, sans aller jusqu' à employer le mot de « Constitution », la Cour de justice des Communautés européennes a qualifié les traités de « charte constitutionnelle ».

Dans ce sens plus restreint, on peut souhaiter une « Constitution » qui garderait la forme d' un traité, d' un pacte entre les États membres. Ce serait un traité quant à sa forme, mais son contenu ressemblerait en bonne part à ce que l' on trouve dans une « Constitution ». Il serait sans doute préférable d' employer les mots de « **traité constitutionnel** » pour désigner cette conception d' une « Constitution de l' Union ».

Enfin, il existe une manière moins ambitieuse d'aborder la question de la Constitution de l' Union. Cette approche est celle de la simplification des traités, évoquée par le traité de Nice. Dans cette approche, on fusionnerait les traités européens, tout en les présenterait différemment, afin de faire mieux apparaître les dispositions « constitutionnelles » déjà présentes dans les traités. C' est ce que l' on pourrait appeler l' idée d' un « **traité fondamental** ».

Ainsi, même en simplifiant beaucoup, il apparaît qu' il y a plusieurs manières de comprendre l' idée d' une « Constitution de l' Union », et donc un risque de malentendu. Pour que ce débat puisse avoir lieu sur des bases plus claires, il serait au minimum souhaitable que ses protagonistes précisent davantage ce qu' ils entendent par « Constitution de l' Union ».

Dans ce contexte, est-il opportun, aujourd' hui, de lancer l' Union dans une démarche se voulant « constitutionnelle » ? Quand on est favorable à tout ce qui peut resserrer les liens entre les pays européens, on ne peut que se féliciter que tant le Président de la République que le Premier ministre aient approuvé l' idée d' une « Constitution de l' Union » (sans toutefois être très précis sur le sens qu' ils donnaient à ce mot). Mais on ne doit pas se dissimuler qu' une telle entreprise n' est pas sans risque.

Cela peut paraître paradoxal, mais l' adoption d' une « Constitution européenne » pourrait rendre les politiques communes plus fragiles. Aujourd' hui, les traités contiennent des dispositions relativement détaillées sur ces politiques. Or, dans une Constitution, on ne trouve normalement pas des dispositions détaillées sur la politique agricole ou la politique régionale. Ainsi, avec une Constitution européenne, les grandes politiques communes risquent d' être finalement moins bien protégées. C' était tout à fait clair dans les propos de M. Gerhardt Schröder, qui a proposé une Constitution pour l' Europe d' inspiration très fédéraliste, tout en suggérant de renationaliser en large partie les principales politiques communes, afin sans doute de diminuer la contribution allemande au budget européen.

Avec une Constitution au sens plein, non seulement les politiques communes seraient vraisemblablement moins bien garanties par le texte de base de l' Union, mais la méthode communautaire elle-même pourrait être remise en question.

Cette méthode repose en effet sur un équilibre entre trois institutions – la Commission européenne, le Conseil de l' Union et le Parlement européen – en fonction de règles qui s' écartent assez largement des canons d' une Constitution démocratique. Ainsi, la séparation des pouvoirs n' est pas respectée, puisque le Conseil, instance gouvernementale par sa composition, exerce à la fois un rôle législatif et un rôle exécutif, et que la Commission, instance indépendante et collégiale, exerce à la fois un rôle exécutif et un rôle juridictionnel, tout en étant responsable devant le Parlement européen. Mais d' autres règles essentielles à l' équilibre du « triangle institutionnel » pourraient difficilement subsister dans une Constitution démocratique, comme le monopole de l' initiative des textes attribué à la Commission, avec une exigence d' unanimité au sein du Conseil pour adopter un amendement.

Entrer dans la logique d' une Constitution au sens plein aboutirait donc à modifier en profondeur les règles du jeu et constituerait un saut dans

l'inconnu. La construction européenne en sortirait-elle renforcée ? Ce n'est pas certain. Dans la conception de M. Schröder, le Conseil serait une seconde Chambre sur le modèle du Bundesrat allemand, tandis que la Commission serait le Gouvernement de l'Union. Mais avec un tel schéma, les États seraient-ils disposés, par exemple, à adopter une conception ambitieuse de la politique extérieure et de sécurité commune, dès lors qu'elle serait conduite par la seule Commission en dehors de leur contrôle ?

Il faut donc aborder ce débat « constitutionnel » non pas avec réticence, car tout ce qui peut consolider l'Union est bienvenu, mais avec une certaine prudence, sans chercher à plaquer des schémas préétablis sur la réalité complexe de l'Europe.

## **2. Une deuxième chambre européenne (résumé du rapport de M. Daniel Hoeffel).**

Au moment où l'Union européenne va connaître la plus grande mutation de son histoire avec l'élargissement, la création d'une deuxième chambre européenne issue des parlements nationaux permettrait de répondre à des préoccupations essentielles pour sa démocratisation et son fonctionnement harmonieux.

D'abord, **mieux ancrer l'Europe dans chaque pays**. Déjà aujourd'hui, les institutions européennes paraissent lointaines, voire inaccessibles, pour les citoyens des quinze États membres. Cela ne pourra que s'accroître dans une Europe à vingt-cinq ou à trente États membres. Le rôle d'intercesseur, de médiateur, d'exutoire parfois, que joue le parlementaire national dans chaque pays ne peut être assumé aujourd'hui par les députés européens. L'instauration d'une deuxième chambre permettrait de restaurer le lien entre les parlements nationaux et les institutions européennes qui s'est relâché en 1979 avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Ensuite, **associer de manière plus harmonieuse « petits » et « grands » États à la construction européenne**. Le Conseil européen de Nice a montré l'écart qui s'était creusé entre les visions des petits et des grands États à l'égard du système institutionnel de l'Union. La crainte de n'être plus représenté au sein de la Commission, la baisse de leur importance relative au sein du Parlement européen, les effets de la repondération des voix au Conseil ont provoqué un raidissement de la plupart des États les moins peuplés de l'Union, qui ont évoqué le spectre du « directoire des grands ». Là encore, la mise en place d'une deuxième chambre où **tous les États membres seraient représentés à égalité** serait de nature à favoriser un consensus entre les États membres.

Enfin, **assurer un meilleur équilibre. Un meilleur équilibre au sein des institutions de l'Union** en premier lieu. La Commission n'a actuellement face à elle qu'une assemblée, le Parlement européen, dont le poids s'est considérablement accru dans le triangle institutionnel. Il serait bon qu'elle puisse dialoguer non seulement avec le Parlement européen, mais aussi avec une assemblée composée de parlementaires nationaux mieux placés, en raison de leur proximité avec les électeurs, pour refléter les demandes ou les craintes des citoyens des quinze États membres. **Un meilleur équilibre aussi entre l'Union et les États membres** grâce à une

attention plus soutenue à l'application du principe de subsidiarité. Les institutions actuelles de l'Union, naturellement portées à une certaine centralisation, seraient contrebalancées par une deuxième chambre qui, par sa composition, serait davantage encline à privilégier la décentralisation.

L'Europe ne doit pas être laissée aux seuls spécialistes. Le Parlement européen, lorsqu'il était composé de parlementaires nationaux, comprenait de nombreux responsables éminents des forces politiques des différents États membres. Cela est moins aisé depuis l'élection au suffrage universel direct, et le Parlement européen tend à n'être plus composé que de parlementaires qui s'occupent de l'Europe et d'elle seule tout au long de l'année, se détachant par là même des contextes politiques nationaux. Une deuxième chambre européenne aurait sans doute pour effet de favoriser la participation de parlementaires nationaux éminents aux débats européens.

A cette fin, la deuxième chambre européenne devrait être **composée de parlementaires nationaux, chaque État membre étant représenté par le même nombre de parlementaires.**

**Elle ne devrait pas voter les directives et règlements, mais jouerait un rôle essentiel dans l'application du principe de subsidiarité.** A cet effet, elle aurait la possibilité d'examiner au regard de la subsidiarité tout texte communautaire en cours d'élaboration et de décider que sa mise en œuvre soit subordonnée à un contrôle par la Cour de Justice de sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Elle aurait aussi **une fonction de contrôle en matière de défense européenne et de politique étrangère commune ainsi que pour les questions de justice et d'affaires intérieures**, c'est-à-dire dans les domaines où l'intergouvernemental domine et où, de ce fait, le Parlement européen ne peut jouer pleinement le rôle de contrôleur.

Elle pourrait aussi tenir des **débats généraux** sur l'avenir de l'Union et débattre chaque année de **l'état de l'Union**, voire entendre les dirigeants de la Banque centrale européenne exposer les objectifs de leur politique monétaire.

Dans un but de simplification de l'architecture institutionnelle européenne, la création de la deuxième chambre européenne pourrait s'accompagner de la suppression, d'une part, de l'Assemblée de l'UEO dont elle reprendrait la mission et, d'autre part, de la COSAC qui réunit actuellement chaque semestre six parlementaires nationaux de chaque État membre et six députés européens.

Les membres de la deuxième chambre européenne doivent rester avant tout des parlementaires nationaux et ils doivent continuer de participer pleinement aux activités de leurs assemblées respectives. En conséquence, **la deuxième chambre européenne devrait avoir environ six sessions par an, chaque session durant une journée et demie, de préférence le lundi et le mardi matin. Une de ces sessions se tiendrait chaque semestre à l'invitation du Parlement du pays qui exerce la présidence dans l'Union**, comme c'est le cas actuellement pour la COSAC.

Section des Relations extérieures  
Délégation pour l' Union européenne

**PARTICIPATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL AU  
DÉBAT NATIONAL SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE**

**AVIS DEFINITIF**

présenté par

**Mme Annette Wiewiorka, rapporteur**

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### I - RELEGITIMER LE PROJET EUROPEEN

1. Le débat doit porter sur le projet européen et les moyens institutionnels de le réaliser
2. La participation de la société civile organisée à ce débat est indispensable
  - 2.1. Concevoir un débat élargi
    - 2.1.1. donner toute sa place en premier lieu au débat sur les politiques européennes
    - 2.1.2. intégrer quatre questions prioritaires pour atteindre les objectifs de la réforme
      - a) l'approfondissement de la démocratie et de la citoyenneté européenne
      - b) la participation de la société civile organisée à la gouvernance européenne
      - c) l'équilibre entre l'économique et le social au niveau européen
      - d) l'instauration d'un gouvernement économique européen
    - 2.1.3. structurer le débat tout au long du processus
  - 2.2. La tenue d'une Convention comme cadre préalable à la CIG de 2004
  - 2.3. Poursuivre le débat avec la société civile jusqu'en 2004 et préciser les modalités d'information, de consultation et de participation
    - 2.3.1. articuler les débats nationaux et européens
    - 2.3.2. mentionner à Laeken des principes directeurs pour la formulation des questions afin de veiller à la qualité du débat

### II - ORIENTER LA POSITION FRANÇAISE SUR LES SUJETS QUI SERONT EN DÉBAT JUSQU' EN 2004

1. Le Conseil économique et social rappelle au gouvernement ses différentes positions sur les évolutions institutionnelles au niveau européen
2. Des orientations de travail pour le Conseil économique et social à préciser selon le calendrier et les thèmes retenus à Laeken
  - 2.1. les sujets concernant la nature de l'Europe
  - 2.2. les sujets concernant les politiques européennes

## CONCLUSION

## INTRODUCTION

Les chefs d'État et de gouvernement ont adopté, en annexe du traité de Nice, une déclaration relative à l'avenir de l'Union qui prévoit en 2004 une nouvelle Conférence Intergouvernementale chargée de réformer en profondeur le système institutionnel européen.

Cette déclaration poursuit entre autres ceux des débats qui ont été soulevés à Nice en posant notamment les questions de la délimitation des compétences respectives entre l'Union européenne et les États membres dans le respect du principe de subsidiarité, du statut de la Charte des droits fondamentaux, de la simplification des traités et enfin du rôle des parlements nationaux.

La déclaration annexée au traité de Nice est une adresse à la « société civile » même si la définition de la société civile contenue dans la déclaration l'assimilant à une composante de « l'opinion publique » n'est pas celle du Conseil économique et social.

Or, associer la société civile au débat sur l'avenir de l'Union c'est permettre un dialogue entre tous ces acteurs de la société civile.

Cette volonté d'associer les citoyens à la construction de l'Union est rendue indispensable par les difficultés de ratification des derniers traités et par la progression de l'abstention dans les consultations européennes.

Mais il ne suffit pas de décider de consulter, il faut bien réfléchir à la façon dont les citoyens sont impliqués dans le débat et aux conditions d'organisation d'un dialogue productif avec les citoyens. Il faut craindre en effet que l'insuffisante prise en compte des sensibilités qui s'exprimeront dans ce long débat n'éloigne plus encore certains Européens ou certaines Nations de la construction communautaire.

En revanche, une véritable appropriation par les citoyens du débat sur l'avenir de l'Union pourrait constituer un instrument précieux capable de renforcer l'attachement des Européens à leurs futures institutions et à l'Europe.

Le débat sur l'avenir de l'Union représente donc un enjeu majeur : la qualité de l'implication des citoyens et l'association des corps intermédiaires à ce débat renforcera la légitimité des nouvelles institutions, et par voie de conséquence leur efficacité.

Une bonne formulation du débat conduirait à la définition et à l'acceptation de propositions dont les enjeux auront été bien compris, et éviterait le rejet du débat lui-même.

Le Conseil économique et social souhaite donc impulser et nourrir le débat pour que les citoyens y soient véritablement associés. A cet égard il semble nécessaire de rappeler quels sont les apports de la construction européenne, de réfléchir à l'élaboration du projet européen, et enfin d'expliquer et de suggérer les évolutions institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de ce projet plutôt que d'être enfermé dans une logique questions/réponses.

Un véritable intérêt du citoyen existe même dans ce débat par nature complexe. Il ne faut pas dévoyer cet intérêt potentiel en cherchant à simplifier à outrance ce débat. Au contraire, il convient d'en clarifier les enjeux et de les expliquer. Le Conseil économique et social a, en effet, pu constater, à l'occasion de l'élaboration de son avis sur l'élargissement, combien les citoyens sont à l'écoute et réagissent lorsque les problématiques sont exposées clairement.

La composition comme le champ d'intervention du Conseil économique et social, son savoir-faire en matière d'élaboration de synthèses, ainsi que son effet d'entraînement sur le reste de la société en font un acteur incontournable d'un véritable et ample débat démocratique sur l'avenir de l'Union. Le Conseil économique et social entend ainsi promouvoir le débat au sein de la société civile sans exclusivité à un moment où la nouvelle donne internationale révélée par les attentats du 11 septembre 2001 redonne un rôle moteur aux initiatives de l'Europe pour la recherche de la stabilité mondiale.

A cet effet, il formule l'avis qui suit.

## **I - RELEGITIMER LE PROJET EUROPEEN**

### **1. Le débat doit porter sur le projet européen et les moyens institutionnels de le réaliser**

Le Conseil économique et social considère que le champ du débat sur l'avenir de l'Union doit être élargi par rapport aux quatre questions identifiées à Nice (délimitation des compétences respectives entre l'Union européenne et les États membres dans le respect du principe de subsidiarité, statut de la charte des droits fondamentaux, simplification des traités et rôle des parlements nationaux). En effet, l'actuel débat sur l'avenir de l'Union, constitue un moment particulier dans l'histoire de la construction européenne où plusieurs questions fondamentales, et très politiques, sont posées en filigrane :

**Quel sens aujourd'hui donner à la construction européenne? Souhaite-t-on donner une constitution, un pacte constitutionnel ou un traité constitutif à l'Europe ?**

**Souhaite-t-on aller vers un État fédéral, une fédération d'États nations ou vers une autre construction spécifique ?**

Il s'agit donc d'essayer de définir un projet pour l'Europe et d'identifier les réformes institutionnelles permettant la réalisation de ce projet. La teneur du débat peut se résumer schématiquement à cette question « que voulons nous faire en Europe et comment associer l'ensemble des citoyens à sa construction ? ».

Pour le Conseil économique et social ce débat doit devenir le temps fort qui redéfinit le projet européen. Moment au cours duquel les Européens pourront réfléchir aux liens qu'ils souhaitent entretenir, aux contraintes qu'ils s'imposent et aux perspectives qu'ils dessinent. Lors de l'adoption de l'avis sur l'élargissement en juin 2000, le Conseil économique et social a pris position pour un projet politique européen, comme préalable à l'élargissement.

Concernant la forme du débat, il convient d' être particulièrement vigilant sur la méthodologie à suivre pour le nourrir tant au niveau national qu' au niveau européen.

## **2. La participation de la société civile organisée à ce débat est indispensable**

### *1.1. Concevoir un débat élargi*

Les questions en débat qui pourraient être arrêtées à Laeken doivent être élargies à certains thèmes pour permettre aux citoyens des États membres ou candidats de se retrouver dans un projet européen commun.

#### **2.1.1. Donner toute sa place en premier lieu au débat sur les politiques européennes**

L' une des principales difficultés du débat sur l' avenir de l' Union réside tout d' abord dans le choix des questions qui seront soumises aux citoyens et qui pourront, si elles sont retenues, faire l' objet de négociations ultérieures.

Les termes choisis dans la déclaration de Nice relative à l' avenir de l' Union ont été interprétés comme permettant un large débat. Les quatre questions institutionnelles clairement identifiées doivent donc être complétées par celles qui émergeront dans les débats nationaux et qui feront sens pour tous les Européens.

Pour mieux mesurer les nécessaires arbitrages sur le besoin de « plus d' intégration européenne » le Conseil économique et social accordera un intérêt particulier à la synthèse nationale des groupes « Débat sur l' avenir de l' Europe »

L' intérêt d' ouvrir un large débat est multiple. Ce débat permet :

- d' éclairer les gouvernements respectifs sur les perceptions et les représentations des Européens ;
- de sensibiliser les opinions publiques aux enjeux de la poursuite de la construction européenne ;
- d' aborder enfin des sujets souvent considérés comme tabous tels que le budget européen ou l' évolution des politiques communes.

Toutefois, il est évident que les citoyens restent davantage préoccupés par les conséquences directes des politiques européennes que par les évolutions des structures institutionnelles européennes mal connues du fait notamment de leur complexité et de l' opacité de leur fonctionnement.

Il y a donc une réelle difficulté à impliquer l' ensemble des citoyens européens dans ce débat qui ne se traduira *in fine* que par une réforme institutionnelle et une modification des traités.

**Aussi, il apparaît important que le débat sur le contenu des politiques européennes ait bien lieu afin d' éclairer celui sur les institutions.**

Pour le Conseil économique et social, il est également essentiel de rappeler les apports de la construction européenne : la paix en Europe, l' autosuffisance

alimentaire, le marché unique, le développement économique des pays adhérents, etc.

### **2.1.2. Intégrer quatre questions prioritaires pour atteindre les objectifs de la réforme**

Outre les quatre sujets précisés dans la déclaration de Nice, les questions suivantes doivent nécessairement être ajoutés à l'ordre du jour de la Convention et de la CIG de 2004. Le Conseil économique et social estime qu'ils sont complémentaires et d'égale importance.

#### *a) l'approfondissement de la démocratie et de la citoyenneté européennes*

L'absence de visibilité dans les responsabilités politiques européennes et l'impossibilité de sanction des politiques suivies par le biais d'élections directes et claires constituent des difficultés majeures pour le fonctionnement de la démocratie européenne. De plus, il convient de réfléchir au moyen de renforcer l'identité européenne, de faire vivre la « culture européenne », de constituer un espace de débats publics européen et de fonder une communauté de valeurs respectueuse notamment des droits de l'homme.

#### *b) La participation de la société civile organisée et la gouvernance européenne*

En soulignant la nécessité d'associer plus étroitement aux décisions politiques la société civile et notamment les corps intermédiaires qui la constituent, le Livre Blanc sur la gouvernance est susceptible de préconiser des évolutions institutionnelles pour les instances représentatives des sociétés civiles nationales ou européennes qui doivent être associées à la réflexion.

#### *c) L'équilibre entre l'économique et le social au niveau européen*

La construction européenne doit concilier progrès économiques et progrès sociaux. Le modèle social européen, notamment le dialogue social, doit être au cœur du processus d'intégration européenne. Les règles d'adoption de normes restent aujourd'hui plus sévères dans le champ du social (l'unanimité y est plus souvent requise que dans le champ économique), et les arbitrages entre l'économique et le social sont rarement favorables au social. Des évolutions récentes - comme l'adoption de l'Agenda social à Nice ou l'adoption d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale lors du sommet de Lisbonne - sont des éléments encourageants. Le Conseil économique et social souhaite que cette évolution soit poursuivie et approfondie.

#### *d) l'instauration d'un gouvernement économique européen*

L'adoption de l'Euro accentue le besoin de politiques fortes, pour promouvoir la cohésion économique et sociale et répondre au défi de la mondialisation : le problème de la coordination des politiques économiques,

fiscales et budgétaires au niveau européen est donc posé. Outre la nécessité d' un contrepoids politique, la Banque centrale européenne devrait voir son mandat élargi pour y intégrer le soutien à la croissance. La réforme de l' architecture institutionnelle constitue de ce point de vue une opportunité d' évolution et de rééquilibrage entre la politique monétaire et les autres instruments économiques.

Le Conseil économique et social affirme que ces préoccupations doivent faire l' objet d' une réelle prise en compte dans l' architecture future des institutions et dans les objectifs à valeur constitutionnelle reconnus par les traités.

Par ailleurs le renforcement de la coopération judiciaire et policière de manière effective pour lutter contre le terrorisme, le grand banditisme, le blanchiment de l' argent, le trafic de drogue et le trafic des êtres humains est indispensable.

### **2.1.3. Structurer le débat tout au long du processus**

Le débat sur l' avenir de l' Union ne peut se réduire à une simple consultation de la société civile. Il doit permettre de véritables échanges et l' élaboration de propositions.

A cet égard, il appartient aux pouvoirs publics et aux trois assemblées constitutionnelles de donner l' écho nécessaire à l' ensemble des débats qui se dérouleront jusqu' en 2004 notamment en prévoyant de mobiliser les services publics nationaux, l' éducation nationale ainsi que les médias, sur le modèle des grandes campagnes d' élections nationales.

Le Conseil économique et social français, pour sa part, prendra différentes initiatives :

- l' organisation de rencontres bilatérales avec les pays n' ayant pas d' institutions similaires au Conseil économique et social ;
- l' organisation en son sein de manifestations sur des thèmes européens ;
- la participation à des forums organisés dans les différents États membres.

Une attention particulière sera portée aux différentes contributions du Comité économique et social européen au débat sur l' avenir de l' Union.

La multiplication de ces initiatives doit permettre à l' ensemble des citoyens, et non seulement aux plus avertis ou impliqués, de participer à ce débat sur l' avenir de l' Europe.

A cet égard, les réalités économiques et sociales spécifiques devront être prises en compte : notamment celle des Départements et Territoires d' Outre-Mer ainsi que celle des Français de l' étranger et tout particulièrement celle des 900 000 d' entre eux établis dans les États de l' Union pour lesquels chaque évolution de la construction européenne a des conséquences immédiates sur leur cadre de vie.

## *2.2 La tenue d'une Convention comme cadre préalable à la CIG de 2004*

L'un des enjeux majeurs de la prochaine réforme institutionnelle est de re-légitimer la construction européenne. C'est l'objectif des débats de grande ampleur qui doivent s'engager dans l'ensemble de l'Europe, avec la participation de la société civile.

C'est la conférence intergouvernementale de 2004 qui sera la phase décisionnelle ultime et devra décider à l'unanimité des modifications des traités européens. Il apparaît toutefois indispensable de prévoir un dispositif intermédiaire entre les débats et la CIG. Il doit viser, d'une part, à faire la synthèse de ces débats et, d'autre part, à proposer à partir de cette analyse les recommandations et les options envisageables à soumettre à cette CIG. La société civile doit nécessairement en être partie prenante.

Cette phase intermédiaire permettra :

- d'intégrer réellement les conséquences institutionnelles de ce que les Européen(ne)s auront exprimé dans le débat ;
- de conférer aux évolutions proposées suffisamment de légitimité démocratique pour inciter politiquement les gouvernements des États membres à s'engager dans des réformes significatives lors de la CIG.

L'élément central de ce dispositif devrait être une Convention s'inspirant de celle ayant élaboré la Charte des droits fondamentaux, tout en corrigeant les limites constatées.

L'objet de cette Convention devrait être suffisamment précis pour qu'elle aboutisse à de véritables propositions. En même temps, elle devrait présenter une marge suffisante d'innovation et de recherche de consensus pour les négociations ultérieures et la phase décisionnelle que sera la CIG.

Le CES estime que la Convention devrait réunir les Gouvernements et Parlements nationaux, le Parlement Européen et la Commission Européenne. Il appelle le gouvernement à prendre en compte et à soutenir la demande de participation à la Convention, en tant que membre consultatif permanent, exprimée par le Comité économique et social européen.

Tout en insistant sur le rôle propre de la Convention, et donc sur sa composition particulière, le CES considère que la société civile doit y être associée, de façon à ce que les questions économiques et sociales essentielles soient au cœur du débat institutionnel. Il propose :

- qu'au niveau national, un dialogue permanent soit établi entre le CES et les représentants français participant à la Convention ;
- qu'au niveau européen, le Comité économique et social européen puisse organiser des échanges réguliers avec les CES et institutions similaires.

Il convient en outre de prendre en compte l'hétérogénéité en Europe des structures institutionnelles représentant les sociétés civiles nationales, et d'observer que les sensibilités de celles-ci ne s'expriment pas uniquement à travers les CES. C'est pourquoi, la proposition d'un Forum européen de la société civile accompagnant la Convention mérite d'être examinée, tout en distinguant bien son rôle et ses modalités de ceux de la Convention.

Enfin, concernant le déroulement de la Convention qu' il appelle de ses vœux, le CES souhaite la plus grande transparence. La publicité de l' ensemble des débats doit pouvoir être assurée.

*2.3 Poursuivre le débat avec la société civile jusqu'en 2004 et préciser les modalités d'information, de consultation et de participation*

Le Conseil économique et social souhaite que le gouvernement français défende à Laeken l' association utile de la société civile au débat européen.

**2.3.1. Articuler les débats nationaux et européens**

Au Conseil de Laeken, **la poursuite des débats jusqu' en 2004 devra être réaffirmée**. Les modalités d' association des sociétés civiles devront également être précisées selon les étapes. Un débat élargi et approfondi à l' échelle de chaque État-membre est un premier temps indispensable.

**Mais le débat sur l' avenir de l' Union ne peut rester dans le seul cadre national**. Le Conseil économique et social souhaite que le débat national tienne compte de la sensibilité de nos partenaires membres de l' Union. Il souhaite également la prise en compte des notions d' insularité et d' ultra-périphéricité. Enfin des débats dans les régions transfrontalières permettraient d' utiles confrontations entre Européens.

Notre assemblée considère également qu' il est très important d' associer les pays candidats à l' adhésion à l' Union européenne.

**A cet égard, le débat sur l' avenir de l' Union devra aussi permettre un enrichissement mutuel des Européens sur les autres traditions et systèmes politiques des pays composant l' Union**. Le même travail doit être mené par et pour tous les pays européens.

Sans cette « européanisation » des débats nationaux, la synthèse des débats conduits dans les États membres ou candidats serait particulièrement difficile et perdrait en pertinence. Le débat doit reprendre l' esprit de la construction communautaire fondé sur la nécessité de concessions équilibrées et réciproques ainsi que sur la compréhension mutuelle.

Il appartient au Conseil européen de Laeken de **prévoir également un débat au niveau européen** qui constituerait l' indispensable moment **où les différentes perceptions de l' Europe, y compris celles des pays candidats, se confrontent et s' enrichissent**. Des débats à l' échelle européenne pourraient par exemple intégrer des thématiques professionnelles, familiales, associatives, mutualistes, etc...

Il pourrait donc être utile dès Laeken de prévoir le rythme de ce débat en plusieurs phases bien distinctes qui précéderont le début des travaux de la Convention :

- des débats nationaux ;
- échanges et débats multilatéraux entre citoyens européens ;
- confrontation et synthèse des débats nationaux et européens.

### **2.3.2. Mentionner à Laeken des principes directeurs pour la formulation des questions afin de veiller à la qualité du débat.**

Il existe une réelle complexité des questions européennes et une méconnaissance du fonctionnement des différentes institutions communautaires (ex : principe de subsidiarité). Il serait donc utile de clarifier un débat dont la complexité relève de multiples facteurs.

A cet effet, la méthode de formulation des questions qui seront retenues veillera en particulier à ce que :

- les citoyens qui participent au débat soient éclairés sur les enjeux et les conséquences des réponses ;
- le processus du débat lui-même permette son appropriation par la société civile ;
- les questions posées soient à la fois claires et compréhensibles par tout citoyen tout en restant suffisamment précises afin d'éclairer les choix du politique ;
- les questions posées soient dans la mesure du possible indépendantes les unes des autres afin d'éviter des contradictions dans les orientations proposées ;
- les questions techniques ou trop juridico-institutionnelles, (ex : « faut-il transformer le Conseil en Sénat des États membres ? »), soient dans les premiers temps du débat évitées ou abordées sous l'angle de leur finalité (ex : « faut-il diminuer le pouvoir de blocage des États ? ») ;
- les organes responsables de l'animation des débats motivent leur éventuel refus de retenir certaines questions.

## **II - ORIENTER LA POSITION FRANÇAISE SUR LES SUJETS QUI SERONT EN DEBAT JUSQU' EN 2004**

**Le Conseil économique et social souhaite que ses travaux participent à l'élaboration des positions françaises.**

Sur les grands sujets en débat qui seront retenus à Laeken il est important que les différentes positions et contributions soient élaborées autant que possible en 2002, c'est à dire avant la phase de synthèse devant présenter les différentes options constituées par la Convention (2003 probablement) et avant la phase de négociation intergouvernementale de 2004 (CIG).

### **1. Le Conseil économique et social rappelle au gouvernement ses différentes positions sur les évolutions institutionnelles au niveau européen**

Il nous semble important de souligner que notre assemblée a déjà pris position sur un certain nombre de questions à propos de l'élargissement de l'Union européenne.

Dans le cadre des deux rapports de 1997 et 2000<sup>15</sup> consacrés à ce sujet, le Conseil économique et social s'est prononcé en faveur de l'élargissement dont les conséquences doivent être maîtrisées (institutions, budget, politiques communes, etc.).

L'avis adopté en juin 2000 définissait les conditions d'une Europe élargie, qui soit forte et cohérente :

- définir au préalable un projet politique pour l'Europe ;
- créer un véritable espace économique et social : concilier solidarité et contraintes budgétaires, préserver les acquis communautaires, renforcer la cohésion sociale, parachever l'espace de liberté de sécurité et de justice.

De nombreux rapports et avis du Conseil économique et social<sup>16</sup> outre les deux avis précités qui liaient déjà explicitement l'élargissement, à l'adhésion des pays candidats à la Charte Sociale du Conseil de l'Europe et à l'inscription de la Charte des droits fondamentaux parmi les textes fondamentaux de l'Union, ont insisté sur l'Europe sociale comme trame, ou pièce maîtresse, d'un nouveau projet pour le « vieux continent », dans la mesure où elle est à la fois une finalité et une condition essentielle de la construction européenne.

---

<sup>15</sup> « *L'élargissement de l'Union européenne et ses conséquences pour l'économie française* », rapport présenté en mars 1997 par M. Alain Prate, au nom de la section des relations extérieures ; « *L'élargissement de l'Union européenne : conditions et conséquences* », rapport présenté en juin 2000 par M. Jacques Picard, au nom de la section des relations extérieures.

<sup>16</sup> *Les droits fondamentaux de l'homme au travail dans une économie mondialisée*, présenté en mars 1996 par Mme Aude Raïga au nom de la section des relations extérieures ; *Rapport de conjoncture* du 1<sup>er</sup> semestre 1998, présenté par M. André Roulet, au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture ; *Les perspectives de la France*, rapport présenté en novembre 2000 par M. Gérard Alezard au nom de la commission spéciale du Plan.

Un principe directeur se dégage : pour le Conseil économique et social, on ne peut dissocier développement économique et progrès social, qui doit s'inscrire dans un « modèle social européen » où les acteurs sociaux se voient confirmés dans le rôle qu'ils ont à jouer pour y contribuer, aux différents niveaux décisionnels.

La contribution du Conseil économique et social au débat sur l'avenir de l'Union ne peut qu'être renforcée par l'antériorité de ces réflexions et notamment celles exprimées dans l'avis sur l'élargissement, l'avis sur la sécurité maritime, l'avis sur l'Euro et le citoyen, l'avis sur le partenariat euro-méditerranéen et les avis sur la conjoncture.

**Il serait également utile que le gouvernement soit attentif aux propositions du CES qui auraient une incidence sur les politiques européennes.**

## **2. Des orientations de travail pour le Conseil économique et social à préciser selon le calendrier et les thèmes retenus à Laeken**

Il y a lieu de prévoir une analyse des conclusions de Laeken début 2002 pour, le cas échéant, réorienter les travaux qu'envisage, aujourd'hui, de conduire le Conseil économique et social et qui pourront être traités sous forme d'avis ou d'études d'ici 2003.

Au sein de ses instances le Conseil économique et social devra faire des propositions sur les travaux utiles à inclure dans son programme de travail. Il sera opportun de se saisir en priorité de ceux ayant une incidence sur l'agenda retenu à Laeken.

Certains pourraient s'avérer particulièrement importants pour le débat sur l'avenir de l'Europe et pour le Conseil économique et social lui-même.

D'ores et déjà le Conseil économique et social identifie plusieurs thèmes sur lesquels il pourrait utilement éclairer et conseiller le parlement et le gouvernement français. Cet avis propose une liste indicative de sujets qu'il pourrait traiter, charge au bureau du Conseil économique et social, après Laeken, de définir des priorités et de dégager les articulations entre eux.

### *1.2. les sujets concernant la nature de l'Europe*

- la gouvernance européenne et la place des institutions internationales, nationales et régionales représentant la société civile dans la future Europe ;
- l'identité européenne : citoyenneté, histoire, culture commune, géographie et frontières ;
- rapprocher l'Europe des citoyens : renforcer la transparence, la légitimité, la responsabilité et l'efficacité des institutions européennes ;
- les aspects institutionnels : conséquences pour la France de la simplification des traités et d'une intégration dans les traités existants de la Charte européenne des droits fondamentaux ;

- la répartition des compétences et le principe de subsidiarité ;
- la construction d' un système judiciaire européen ;
- le financement de l' Union européenne et l' harmonisation fiscale.

### *1.3. les sujets concernant les politiques européennes*

- la gouvernance économique ;
- la maîtrise de la sécurité en Europe ;
- l' harmonisation des qualifications et des diplômes et la valorisation des acquis professionnels ;
- les échanges universitaires et culturels ;
- la recherche scientifique et technique ;
- l' agenda social ;
- le développement durable ;
- les relations avec les Balkans ;
- la Politique Agricole Commune ;
- la cohésion des territoires ;
- le dialogue social ;
- l' économie sociale ;
- les services et le travail indépendant ;
- construction européenne et ultrapériphéricité ;
- la place et l' organisation des services d' intérêt général...

## CONCLUSION

### **L' intérêt des Européens pour les évolutions institutionnelles envisagées dépend de la qualité du débat public et du degré d' implication de la société civile**

Associer la société civile et plus largement les citoyens au débat sur l' avenir de l' Union constitue un vrai travail de pédagogie et d' analyse qui doit être préalablement effectué sur les questions qui seront débattues. Ce travail seul permettra de situer clairement le débat dans un champ politique et d' éviter ainsi les deux écueils principaux que sont le débat d' expert et la démocratie d' opinion.

A cet égard, l' ensemble des institutions représentatives de la société civile a un rôle indispensable: elles peuvent promouvoir le projet et l' identité européenne auprès des sociétés civiles et, dans le même temps, orienter la construction européenne pour qu' elle prenne mieux en compte les aspirations légitimes des sociétés civiles.

La meilleure façon d' obtenir l' adhésion maximale au projet européen est de lui donner une vigueur nouvelle : en manifestant dans le domaine politique et social la même efficacité et la même volonté d' aboutir que celles qui ont caractérisé la construction du marché unique.

Les modifications des traités devront faciliter ces évolutions tout en permettant dans une Europe élargie que les différents pays participent à ce processus selon un calendrier qui leur est propre.

\*  
\*       \*  
\*

## **Groupe de travail sur l'avenir de l'Europe réuni, à la Cour de cassation, le 10 septembre 2001**

présidé par M. Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation et composé de M. Roger Beauvois, Président de chambre honoraire à la Cour de cassation, maintenu en activité en surnombre, Monsieur Jean-Pierre Ancel, conseiller à la Cour de cassation, Madame Renée Koering-Joulin, conseiller à la Cour de cassation, Monsieur Dominique Hascher, conseiller à la Cour d'appel de Paris, mis à disposition de la Cour de cassation pour les relations internationales et Monsieur Jean-Guy Huglo, conseiller référendaire

### **Note d'orientation**

#### **I/ Le débat sur l'organisation judiciaire est conditionné par l'organisation politique :**

En matière pénale, la coordination des enquêtes et des poursuites se limite à la structure d'Eurojust, créée par le sommet de Tampere en 1999, qui consiste en un regroupement de personnels, magistrats ou policiers, représentant leurs États et, dans cette mesure, non indépendants de ceux-ci. Les propositions de création d'un parquet européen, indépendant de chacun des États membres, qui, avec l'assistance d'une véritable police fédérale européenne allant bien au-delà de l'entraide policière d'Europol, exercerait des poursuites devant les juridictions nationales, n'ont pas eu de suites. Le Groupe propose de les reprendre.

A un niveau d'organisation supérieure, la répression et le jugement d'infractions attentatoires aux intérêts des États membres de l'Union européenne pourraient être confiés à des juridictions européennes, mais ceci implique une organisation de type fédéral avec la définition de crimes fédéraux justiciables de juridictions fédérales. Le Groupe propose également, s'agissant de la criminalité dite organisée, de réfléchir à la création d'une cour pénale européenne, sur le modèle de la cour pénale internationale établie à l'échelon universel, avec laquelle il conviendrait alors de soigneusement régler les problèmes de compétence concurrente susceptibles de survenir le jour où cette dernière aura élargi le champ de sa compétence matérielle.

#### **II/ La procédure et la qualité des justices :**

Quel que soit le type d'institutions judiciaires en cause, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme conduit à l'élaboration d'un modèle procédural qui rapproche les différents droits autour des exigences du procès équitable, ceci en procédure tant civile que pénale. C'est pourquoi, il ne paraît pas, qu'au moins en matière pénale, la nécessité d'un texte instaurant une procédure uniforme soit nécessaire. En matière civile, il existe des études sur la définition de règles transnationales du procès aujourd'hui menées par UNIDROIT, mais dans un cadre plus large que celui de l'Europe.

#### **III/ Le dispositif de reconnaissance des décisions et d'entraide judiciaire.**

Le Groupe souligne que le dispositif de reconnaissance des décisions est d'autant plus efficace que des principes de procédure communs contribuent à instaurer la confiance d'un système judiciaire à l'autre.

En matière civile et commerciale, la Convention de Bruxelles de 1968 (doublée par la Convention de Lugano de 1986) sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution, cède la place au Règlement n° 44/2001 du conseil du 22 décembre 2000 à compter du 1er mars 2002.

Depuis le 1er mars de cette année, est en vigueur le règlement n° 1347/2000 du Conseil du 29 mai 2000 ayant repris la convention dite de Bruxelles II du 28 mai 1998 concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs. Ce texte, qui ne s'appliquera pas dans les relations avec le Danemark, laisse en dehors de son champ les relations qui ne sont pas issues du mariage. Le Groupe souligne l'importance du titre d'exécution européen, c'est-à-dire d'un passeport européen pour les actes judiciaires.

En matière pénale, et plus particulièrement d'entraide répressive, il faut regretter que, entre autres textes, les Conventions sur l'extradition des 10 mars 1995 et du 27 septembre 1996 ne soient toujours pas entrées en vigueur. Les juridictions sont souvent déroutées devant les nombreuses conventions existantes et leur peu de conséquences pratiques, soit parce qu'elles ne sont pas ratifiées soit parce qu'elles sont assorties d'innombrables réserves. Le Groupe propose ainsi de faire reconnaître l'autorité positive de chose jugée entre les Quinze et d'enjoindre aux États de ratifier les conventions existantes telles celles relatives à l'autorité négative de chose jugée (Convention de Bruxelles du 25 mai 1987), à l'exécution des condamnations pénales étrangères (Convention de la Haye du 13 novembre 1991), ou à la transmission des procédures répressives (Accord de Rome du 6 novembre 1990).

De manière générale, le Groupe souligne la nécessité d'une simplification de l'ordonnancement juridique normatif afin d'éviter la concurrence avec, notamment, les conventions du Conseil de l'Europe.

#### **IV/ Le droit matériel :**

##### **a) le droit pénal :**

Tous les États européens connaissent les grands principes du droit répressif mais la définition des incriminations relatives à certaines infractions (fraudes, trafics, corruption, terrorisme...) mériterait d'être harmonisée afin de lever les obstacles au jeu du principe de la double incrimination. Il n'est pas besoin d'édifier pour autant un droit pénal ou conventionnel uniforme, comme cela a été fait, de manière nettement plus ambitieuse, par une position commune du 21 décembre 1998 pour l'incrimination de la participation à une organisation criminelle. Le Groupe propose également la définition d'un maximum légal en matière de peines, notamment d'emprisonnement, afin d'éviter que des processus extraditionnels ne se trouvent paralysés par une peine, encourue ou prononcée sur le territoire de l'État requérant, trop élevée.

##### **b) le droit civil :**

Les travaux d'harmonisation dans le cadre européen sont déjà avancés dans de nombreux domaines:

- il s'agit en ce qui concerne le droit civil des obligations, du droit de la vente qui a fait l'objet tant de la directive n° 85/374/CE du Conseil du 25 juillet 1985 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux que de la directive n° 1999/44/CE du Conseil du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation ;

- le droit de la consommation a fait l'objet, lui aussi, d'un intense effort d'harmonisation : directive n° 84/450/CEE du Conseil du 10 septembre 1984 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité trompeuse, directive n° 85/577/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas des contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, directive n° 87/102/CEE du Conseil du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation, directive n° 90/314/CE du Conseil du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, directive n° 92/59/CE du Conseil du 29 juin 1992 relative à la sécurité générale des produits, directive n° 93/13/CE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, directive n° 97/7/CE du Conseil du 20 mai 1997 concernant les contrats négociés à distance, directive n° 97/55/CE du Conseil du 6 octobre 1997 sur la publicité comparative, directive n° 98/27 du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs ;

- le droit des sociétés commerciales est désormais largement régi par des textes communautaires (pas moins de douze directives en la matière) ainsi que celui des établissements de crédit ou des sociétés d'assurance dont les règles ont été harmonisées parallèlement à la reconnaissance de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement.

Le Groupe tient à rappeler l'existence d'un droit matériel d'origine conventionnelle autre qu'européenne qui lie de nombreux États membres, ainsi la Convention de Vienne de 1980 sur les ventes internationales, à laquelle l'adhésion pourrait être encouragée. Surtout, dans le domaine du droit international privé, outre la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, il existe un grand nombre de textes conventionnels négociés et ratifiés dans le cadre de la Conférence de la Haye de droit international privé, dont un grand nombre dans le domaine du droit de la famille (Convention du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants).

En conclusion, la définition de textes communs a déjà été discutée (Principes européens du contrat) et s'il n'apparaît pas dès lors que ce soit dans le domaine du droit civil que la nécessité d'une intervention communautaire nouvelle se fasse le plus sentir, le Groupe reconnaît qu'une certaine concurrence existe entre les instruments juridiques des États membres. C'est le cas des initiatives allemandes d'un code civil européen, dont la société française de législation comparée suit l'évolution.

## **V/ Conclusion :**

De l'avis du Groupe, le succès des actions à entreprendre dépend étroitement de la constitution en Europe d'une communauté de juges, guidée par des principes communs dont l'émergence doit être favorisée par la création d'un réseau de cours suprêmes et de structures de formation conjointe des juges.

Fait à Paris, le 10 septembre 2001

*Commission Nationale Consultative  
des Droits de l'Homme*

Projet d' avis sur l' Avenir de l' Europe

Les autorités françaises et leurs partenaires européens ont lancé un important "Débat sur l'avenir de l'Europe", ouvert à tous les citoyens. La CNCDH, en tant que telle, se doit d'apporter sa contribution à cette réflexion collective, à laquelle participent déjà, à titre individuel ou au nom de leur institution, nombre de ses membres.

Dans le cadre de ses compétences, la CNCDH a rendu déjà plusieurs avis sur les questions faisant l'objet de la consultation, qu'il s'agisse de ses prises de position les plus récentes sur la Convention européenne des droits de l'homme (avis du 29 juin 2000), sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (lettre du 22 mai 2000, note du 17 août 2000, avis du 21 septembre 2000), sur la constitution d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice" (avis du 28 septembre 1999) ou sur les politiques européennes d'asile (avis du 17 juin 1999 et avis du 6 juillet 2001). Les principes dégagés par ce travail collectif de longue haleine servent de ligne directrice à la CNCDH pour la réflexion en cours.

Mais le "Débat sur l'avenir de l'Europe" aborde des sujets qui vont au-delà des compétences de la CNCDH et impliquent des choix politiques sur lesquels celle-ci n'a pas vocation à se prononcer en tant que telle. Pour autant, face aux nouveaux et graves défis qu'affronte l'Europe, la CNCDH ne peut se borner à une réponse étroitement technique qui ne serait pas à la hauteur des enjeux.

A cet égard des choix et des progrès sur le chemin de la démocratie et des droits fondamentaux s'imposent d'urgence sans attendre l'échéance de 2004.

La CNCDH considère que la construction européenne doit être indissociable du progrès des droits de l'homme, sur le plan national, en Europe et dans le monde. Quelle que soit la forme politique prise par l'Europe de demain, il ne peut s'agir que d'une Europe fondée sur les droits de l'homme, au service du progrès social, de la justice et de la paix, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et aux valeurs de la Déclaration universelle de 1948, qui consacrent la garantie des droits de l'homme pour tous, sans discrimination. Elle implique le développement d'un véritable "modèle social" européen, contribuant à la lutte contre toutes les formes d'exclusion comme au renforcement de la solidarité avec le reste du monde.

L'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux États membres, notamment d'Europe centrale et orientale, est une chance historique pour les peuples européens de consolider cette communauté de valeurs à l'échelle du continent. Pour ce faire, les mesures nécessaires devront être prises pour renforcer les politiques communautaires au regard des droits de l'homme et rendre plus efficaces les institutions européennes.

## **I – LES OBJECTIFS DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE:**

1. La CNCDH qui a suivi avec attention et intérêt la genèse de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne considère que – malgré certaines insuffisances relevées dans son avis du 21 septembre 2000, notamment certaines lacunes sur le terrain des droits économiques et sociaux – ce document proclamé à Nice en décembre 2000 constitue désormais le point de départ d'une nouvelle étape de la vie de l'Union. Il importe à ce stade :

a) de renforcer et de compléter les droits garantis, en veillant à notamment à ce que les principes et les "objectifs sociaux" définis par la Charte soient mis en œuvre dans toutes les politiques communes de l'Union européenne.

b) de donner pleine force juridique à la Charte des droits fondamentaux et d'en faire la "clef de voûte" de l'Union européenne.

c) de prévoir la mise en place par le Conseil européen de Laeken d'une procédure de suivi dynamique pour permettre l'évolution future de la Charte et son amélioration.

2. La consécration des droits fondamentaux au sein d'une Union européenne aux compétences élargies ne doit pas se faire au détriment des acquis essentiels de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne. Le souci d'harmonisation entre ces différents systèmes juridiques doit être une des priorités des réformes qui s'imposent:

a) il est plus nécessaire que jamais de donner à la Cour européenne des droits de l'homme les moyens juridiques et matériels de fonctionner effectivement à l'échelle d'une "grande Europe" de 43 États membres.

b) il convient que soit assurée l'harmonie de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme, selon les modalités préconisées par l'avis du 29 juin 2000.

c) il faudrait également renforcer l'effectivité de la Charte sociale européenne révisée et de ses protocoles, en encourageant sa ratification par tous les États membres et prévoir, à terme, l'attribution d'un rôle spécifique de l'Union européenne dans les mécanismes de mise en œuvre de la Charte.

3. Les politiques sociales de l'Union européenne doivent être renforcées pour donner toute sa substance au "modèle social européen" dans le respect du principe de non-régression des droits économiques et sociaux.

a) Cela implique la mise en œuvre d'un principe de solidarité pour lutter contre la pauvreté et l'extrême pauvreté, comme pour refuser le "dumping social" en Europe et dans le monde. Les politiques de lutte contre l'exclusion doivent viser la jouissance effective de tous les droits de l'homme, droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux.

b) Cela implique le maintien de priorités sociales, échappant au système marchand, dans tous les domaines relevant des besoins fondamentaux, et notamment dans le

domaine de la protection sociale pour garantir l'accès de tous à un système de santé de qualité et mettre en œuvre l'intégration effective des personnes handicapées.

c) A cet égard, alors que des pouvoirs régaliens de plus en plus importants seront exercés dans le cadre communautaire, la notion essentielle de "service public" doit être sauvegardée dans sa substance même, notamment à l'égard de l'égalité des citoyens devant le service public.

d) Cela implique le développement d'un système de relations professionnelles qui soutiennent et renforcent le dialogue social.

e) Cela implique enfin de privilégier l'objectif de l'intégration sociale, fondé sur l'égalité des droits et de l'égalité des chances. Le principe de non-discrimination doit rester à la base des politiques européennes, conformément à la jurisprudence communautaire.

4. Il est indispensable à l'avenir de l'Europe qu'une véritable "éducation aux droits de l'homme" soit mise en œuvre à l'échelle européenne. Cette éducation doit être prônée dans le cadre d'un pluralisme linguistique, notamment pour les projets financés par les institutions européennes.

5. Dans toutes ses politiques, l'Union européenne doit s'inspirer d'une volonté de paix, de solidarité avec le reste du monde, de protection et de promotion des droits de l'homme. Une priorité doit être donnée à la coopération internationale et à l'aide publique au développement selon des méthodes transparentes et démocratiques.

a) Il est urgent de mettre en pratique, à tous les niveaux, l'engagement de consacrer au moins 0,70 % du PNB à l'aide au développement et négocier l'annulation de la dette des pays en voie de développement au bénéfice de programmes sociaux.

b) Il convient de veiller au respect des "clauses droits de l'homme" inscrites dans les accords bilatéraux ou multilatéraux conclus avec des États tiers, ce qui implique notamment le soutien des sociétés civiles et leur association à la fixation des objectifs et à l'évaluation des résultats.

c) Dans le même esprit, il convient de veiller à garantir le respect effectif des droits fondamentaux des travailleurs, conformément notamment à la Déclaration des droits fondamentaux des travailleurs adoptée par l'OIT en 1998.

6. La CNCDH rappelle que la création d' un " espace de liberté, de sécurité et de justice " a pour but de construire un espace commun fondé sur le respect des droits fondamentaux.

a) Elle considère que l' harmonisation des règles de fond est une priorité en matière de coopération juridique à travers d' une part la définition de crimes et de délits de nature communautaire et la définition communautaire d'infractions particulièrement graves et d' autre part la définition de principes communs au systèmes nationaux.

b) Elle rappelle qu'en matière de procédure les progrès nécessaires de la coopération policière doivent aller de pair avec les avancées de la coopération judiciaire.

## II – LES ELEMENTS D'UNE DEMOCRATIE EUROPEENNE

7. La CNCDH n'a pas à se prononcer sur les "structures politiques" de l'Union européenne, mais elle doit rappeler le lien étroit entre démocratie et droits de l'homme. Alors que la construction européenne est trop souvent ressentie comme technocratique et éloignée des citoyens, il faut souligner le besoin absolu de rapprocher les citoyens des processus de décision. La construction européenne doit aujourd'hui se fonder sur une véritable démocratie participative :

a) La CNCDH recommande de donner le droit de vote aux élections européennes aux ressortissants étrangers établis durablement sur le territoire de l'Union européenne.

b) Elle préconise de renforcer le rôle du Parlement européen et de réformer le mode de scrutin afin de faire disparaître les inégalités entre États et de rapprocher les députés européens de leurs électeurs.

c) Elle recommande d'encourager la consultation et la participation civique des citoyens de l' Union européenne.

8. Elle recommande le développement à l'échelle européenne d'une instance consultative de protection et de promotion des droits de l'homme, fédérant les institutions nationales déjà existantes, comme la CNCDH, ainsi que la coopération entre instances spécialisées, comme c'est déjà le cas en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie.

9. Elle préconise une réflexion approfondie sur le rôle et la place de la société civile et de ses différentes composantes, et notamment sur les relations entre les institutions européennes et les ONG, en tenant compte des impératifs d'indépendance, de pluralisme et de représentativité des ONG.

30/10/2001

– ANNEXES –

**- Liste des forums régionaux <sup>17</sup> -**

<b>DATE</b>	<b>REGION</b>	<b>THÈMES DÉVELOPPÉS</b>
2 juillet 2001	Pays de la Loire (Nantes)	1°- Quelles compétences et quels moyens d'action pour l'Union européenne ? 2°- Quelles institutions pour exercer ces responsabilités?
3 juillet 2001	Auvergne (Clermont-Ferrand)	1°- Comment faire vivre la démocratie en Europe ? 2°- Comment faire progresser l'Europe sociale ? 3°- Comment faire émerger des euro-consommateurs ? 4°- Comment bâtir une Europe du savoir et de la culture ?
9 juillet 2001	Champagne-Ardenne (Chalons en Champagne)	1°- La santé, le social 2°- L'aménagement du territoire 3°- Le cadre de vie 4°- Le développement économique
17 septembre 2001	Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Marseille)	1°- L'Europe et la qualité de la vie 2°- L'Europe des libertés et de la démocratie 3°- L'Europe dans le monde
28 septembre 2001	Limousin (Limoges)	1°- Le fonctionnement des institutions 2°- Quelle Europe pour le citoyen ? 3°- La cohésion territoriale européenne
4 octobre 2001	Languedoc-Roussillon (Montpellier)	1°- Quelle Europe voulons-nous demain ? 2°- Comment faire vivre la citoyenneté européenne ?
5 octobre 2001	Poitou-Charentes (Poitiers)	1°- L'Europe à la croisée des chemins entre l'approfondissement et l'élargissement 2°- L'Europe au quotidien
8 octobre 2001	Lorraine (Metz)	1°- La vie des entreprises et des salariés 2°- Se former et vivre en Europe 3°- Préserver la paix et assurer la sécurité du citoyen 4°- Espace, peuplement et institutions

<sup>17</sup> Tableau réalisé au 13 novembre 2001

DATE	REGION	THÈMES DÉVELOPPÉS
12 octobre 2001	Franche-Comté (Besançon)	1°- Quelle Europe veulent les francs-comtois ? 2°- Quelle Europe dans le monde ?
12 octobre 2001	Centre (Chambord)	1°- Quelles perspectives pour le développement des territoires et des compétences en Europe ? 2°- Vers un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche 3°- L'environnement : une priorité pour l'Europe 4°- Quelles évolutions et quelles perspectives pour la politique agricole européenne ? 4°- Les transports en Europe : vers une politique équilibrée et citoyenne 5°- La défense européenne et l'avenir de son industrie
12 octobre 2001	Haute Normandie (Rouen)	1°- Les ports, la logistique et les transports normands à l'échelle européenne 2°- L'estuaire de la Seine et l'environnement dans le contexte européen 3°- L'éducation, la formation, la culture dans l'Union européenne 4°- L'Europe de demain, la citoyenneté, la démocratie européenne
13 octobre 2001	Picardie (Amiens)	1°- Quelles perspectives pour l'Europe sociale ? 2°- L'élargissement de l'Union : enjeux et conséquences pour l'économie régionale 3°- La démocratie et les institutions : quelles évolutions pour l'Europe de demain ? 4°- Quelles compétences pour l'Europe ?
15 octobre 2001	Rhône Alpes (Lyon)	1°- L'identité, les valeurs européennes 2°- Quelles compétences pour l'Union européenne ?

DATE	REGION	THÈMES DÉVELOPPÉS
16 octobre 2001	Aquitaine (Bordeaux)	1°- L'Europe projet 2°- L'Europe et le reste du monde
19 octobre 2001	Basse Normandie (Caen)	1°- La mobilité des jeunes dans l'Europe des savoirs et de la culture : quelle perspective pour l'identité européenne ? 2°- La mondialisation de la compétition économique et le renouveau des rapports sociaux : quelle régulation en Europe ? 3°- Les impératifs du développement de l'agriculture et les exigences de la qualité de l'environnement : quel équilibre pour l'Europe ?
19 octobre 2001	Nord-Pas-de-Calais (Lille)	1°- L'Europe au quotidien 2°- La citoyenneté européenne et les identités 3°- L'Europe politique dans la perspective de l'élargissement 4°- Débat sur l'avenir de la construction européenne
19 octobre 2001	Bourgogne (Dijon)	1°- Quelles frontières pour l'Europe ? Perspectives de l'élargissement 2°- Citoyens d'Europe : quels droits fondamentaux, quels choix sociaux et politiques ? Faut-il un Président, une Constitution ? 3°- Quelle économie européenne : quelle place pour l'État et le marché ? Quels services publics ? Économie européenne : pensée unique ou pluralisme 4°- Quelle mobilité pour les étudiants et les travailleurs en Europe ? Reconnaissance des compétences et des diplômes dans des systèmes différents. Vers un diplôme européen unique ? Quelle mobilité pour les chercheurs ?

DATE	REGION	THÈMES DÉVELOPPÉS
18 octobre 2001	Corse (Ajaccio)	1°- Élargissement et insularité dans le contexte de la politique régionale de l'Union européenne 2°- Coopération interrégionale et développement économique 3°- Vers une démocratie européenne
22 octobre 2001	Ile de France (Paris)	1°- L'état des lieux de la gouvernance 2°- La gouvernance en construction
26-27 octobre 2001	Alsace (Strasbourg)	1° - L'avenir de l'Europe vu par les Alsaciens 2° - Quelles institutions pour l'avenir de l'Europe ? 3° - Les acquis de la Charte des droits fondamentaux
27 octobre 2001	Martinique (Fort de France)	1°- Les enjeux de la politique régionale 2°- Quel rôle pour les DOM dans la coopération Europe / ACP ? 3°- Quel développement pour l'agriculture martiniquaise, au sein de l'Europe de demain ? 4°- La place des DOM dans le cadre d'une nouvelle organisation institutionnelle de l'Europe 5°- L'apport de la charte des droits fondamentaux au droit communautaire : quelle protection du citoyen ? 6°- L'entreprise martiniquaise, levier de l'économie : handicaps et défis 7°- Le devenir des jeunes de la Martinique et des DOM en général : les réponses attendues de l'Union européenne 8°- Sécurité, défense et ordre mondial

<b>DATE</b>	<b>REGION</b>	<b>THÈMES DÉVELOPPÉS</b>
29 octobre 2001	Bretagne (Rennes)	1°- L'élargissement : les nouvelles frontières de l'Europe 2°- Les institutions européennes : comment l'Europe peut-elle à la fois être plus efficace et plus démocratique ?
14 novembre 2001	La Réunion (Saint-Denis)	Programme non transmis

## Déclaration relative à l'avenir de l'Union

### **Conseil européen de Nice (11 décembre 2000)**

1) Des réformes importantes ont été décidées à Nice. La Conférence se félicite que la Conférence des représentants des gouvernements des États ait été menée à bien et engage les États membres à faire en sorte que le traité de Nice soit ratifié sans tarder.

2) Elle convient que la conclusion de la Conférence des représentants des gouvernements des États membres ouvre la voie à l'élargissement de l'Union européenne et souligne que, lorsque le traité de Nice sera ratifié, celle-ci aura achevé les changements institutionnels nécessaires à l'adhésion de nouveaux États membres.

3) Ayant ainsi ouvert la voie à l'élargissement, la Conférence souhaite qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne. En 2001, les présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, encourageront un large débat associant toutes les parties intéressées: les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, etc. Les États candidats seront associés à ce processus selon des modalités à définir.

4) A la suite d'un rapport qui sera établi pour le Conseil européen de Göteborg de juin 2001, le Conseil européen, lors de sa réunion de Laeken/Bruxelles en décembre 2001, adoptera une déclaration contenant des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus.

5) Ce processus devrait porter, entre autres, sur les questions suivantes:

- comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité;
- le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice, conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne;
- simplifier les traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens;
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

6) En retenant ces thèmes de réflexion, la Conférence reconnaît la nécessité d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, afin de les rapprocher des citoyens des États membres.

7) La Conférence convient que, une fois ce travail préparatoire accompli, une nouvelle Conférence des représentants des gouvernements des États membres sera convoquée en 2004 pour traiter des points ci-dessus en vue d'apporter aux traités les changements correspondants.

8) La Conférence des représentants des gouvernements des États membres ne constituera en aucun cas un obstacle au processus d'élargissement ni une condition préalable de celui-ci. En outre, les États candidats qui auront achevé les négociations d'adhésion avec l'Union seront invités à participer à la Conférence. Ceux qui ne les auront pas achevées seront invités à y participer en qualité d'observateurs.

Source: Journal officiel des Communautés européennes 10.3.2000

## **Communiqué de presse commun du Palais de l'Élysée et de l'Hôtel de Matignon**

**(Paris, 11 avril 2001)**

La Présidence française de l'Union européenne a permis, au cours du deuxième semestre de l'année 2000, de franchir de nouvelles étapes dans la construction européenne. Ainsi, les réformes institutionnelles prévues par le traité conclu à Nice, en décembre dernier, ouvriront, une fois ce dernier ratifié, la voie à l'élargissement de l'Union européenne.

Mais les chefs d'État et de gouvernement des Quinze ont également décidé, à cette occasion, de lancer une réflexion sur l'avenir de l'Union européenne.

Le débat doit s'engager dans chaque État membre au cours de l'année 2001 et faire l'objet d'échanges au niveau européen, auxquels seront naturellement associés les futurs États membres de l'Union européenne.

Les questions qui seront en discussion sont d'abord les quatre questions énoncées dans la déclaration annexée au traité de Nice : délimitation des compétences entre les États membres et l'Union européenne, rôle des Parlements nationaux, simplification des traités européens et statut de la Charte européenne des Droits fondamentaux adoptée à Nice.

Mais le débat pourra naturellement s'élargir, car toutes ces questions renvoient à celle du contenu et de la finalité du projet européen.

Le Président de la République et le Premier ministre souhaitent que ce débat soit le plus large possible, c'est-à-dire qu'il associe, sur une base pluraliste, toutes les composantes de la nation: élus, partenaires sociaux, milieux économiques, universitaires et associatifs. Car c'est avant tout pour les citoyens que doit être bâtie l'Europe, et c'est donc à leurs interrogations et à leurs aspirations qu'elle doit avant tout contribuer à apporter des réponses concrètes.

Dans cet esprit, une double approche a été retenue :

- au niveau national, il appartiendra aux assemblées parlementaires, aux ministres et à tous les acteurs concernés par les enjeux européens (milieux économiques et sociaux, universitaires et associatifs) de prendre librement l'initiative de promouvoir le débat dans leur domaine respectif ;
- au niveau régional, les préfets auront la responsabilité d'organiser des forums associant, dans chacune de nos régions, les élus - locaux, nationaux et européens -, les représentants des milieux économiques et universitaires ainsi que les partenaires sociaux et associatifs.

Afin de contribuer à la cohérence du débat, il a été décidé de mettre en place un groupe de personnalités d'horizons différents : M. Guy Braibant, M. Jean-Claude Casanova, Mme Françoise Crouigneau, Mme Mireille Delmas-Marty, M. Jean Gandois, M. Henri Lachmann, M. Philippe Lemaître, M. Jean Nestor, Mme Evelyne Pichenot, M. Jean-Louis Quermonne.

Le rôle de ces personnalités consistera, notamment, en fonction des demandes, à participer comme témoins aux forums qui seront organisés au niveau national et dans les régions, puis à assurer, dans la perspective du Conseil européen du mois de décembre, la synthèse des différentes contributions issues de ces débats nationaux et régionaux.

La mission d'animer l'ensemble de cet exercice reviendra au ministre délégué chargé des Affaires européennes, Pierre Moscovici.

## – Index des sigles –

AFCAE	Association française des Cinémas d' Art et d' Essai
AFCCRE	Association française du Conseil des communes et des régions d' Europe
AFEM	Association des Femmes de l' Europe méridionale
AFEUR	Association française d' études pour l' Union européenne
APCM	Assemblée permanente des chambres de métiers
ARFE	Association des régions transfrontalières d' Europe
ATD Quart Monde	Aide à toute détresse Quart Monde
ATTAC	Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens
CAFECS	Carrefour pour une Europe civique et sociale
CCOMCEN	Comité de coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l' Éducation nationale
CDSEI	Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d' intérêt économique général
CERCI	Centre d' Études et de recherches sur la coopération internationale
CES	Conseil économique et social
CES	Confédération européenne des syndicats
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT	Confédération générale du travail
CIG	Conférence inter-gouvernementale
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CLEF	Coordination française pour le Lobby européen des femmes
CNAJEP	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d' éducation populaire
CNMCCA	Confédération nationale de la mutualité de la coopération et du crédit agricoles - Comité de liaison Eurocadres-France
CNOSF	Comité national olympique sportif français
CNVA	Conseil national de la vie associative
COMECE	Commission des évêques de la Communauté européenne
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives
DAL	Droit au logement
ESB	Encéphalite spongiforme bovine
FNE	France nature environnement
FPF	Fédération protestante de France
LDH	Ligue des droits de l' homme
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MEF	Mouvement européen France
MEI	Mouvement européen international

OCIPE	Office catholique d' information et d' initiative pour l' Europe
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PESC	Politique extérieure et de sécurité commune
ROC	Ligue pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs
SCEE	Strasbourg Carrefour de l' emploi européen
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEF France	Union pour l' Europe fédérale – France
UEM	Union économique et monétaire
UFCS	Union féminine civique et sociale
UNAPL	Union nationale des professions libérales
UNAT	Union nationale des associations de tourisme et de plein air
UNICE	Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UNIROPE	Union internationale des organisations associatives pro-européennes
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
URACEN	Union régionale des associations culturelles et éducatives du Nord et du Pas de Calais
USE	Union of Students of Europe