



Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne

Sous les présidences de
Bruno Racine
Patrice Buffotot
Guy Canivet
Jean Pisani-Ferry

Rapporteurs généraux et rapporteurs
Florence Chaltiel
Benoît Coeuré
Christian Deubner
Antonio Missiroli
Éric Philippart
Jean-Luc Sauron

Mars 2004

SOMMAIRE

Avant-propos : Présentation du plan.....	11
Première Partie.....	13
Résumé et propositions	13
1. Introduction	18
Deuxième partie	
La démarche du plan : Coopérations renforcées, coopérations plus étroites, coopérations restreintes.....	23
Troisième partie	
Les bases juridiques des coopérations renforcées	25
1. La coopération renforcée dans les traités d'Amsterdam et de Nice : de la consécration du principe à la simplification de la procédure.....	25
2. La coopération renforcée dans le projet de Constitution européenne : la volonté de maintenir le principe	28
2.1. <i>Le droit commun des coopérations renforcées dans le projet de Constitution....</i>	<i>28</i>
Quatrième partie	
Les motifs des groupes restreints :	
Pourquoi recourir à l'intégration différenciée ?	33
1. Les problèmes de volonté	34
2. Les problèmes de capacité	35
Cinquième Partie	
I - Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures : un outil d'intégration.....	37
1. Une approche concrète pour répondre aux difficultés migratoires et criminelles	37

- Sommaire -

2.	Schengen a servi de laboratoire au lancement de coopérations renforcées en matière de Justice et affaires intérieures.....	38
3.	Un domaine marqué par un manque de confiance réciproque et une absence de solidarité.....	39
3.1.	<i>Les coopérations renforcées : une modification de leur nature ?.....</i>	39
3.2.	<i>Les contours d'une coopération renforcée moderne : vers une « coopération renforcée de mission »</i>	41
3.3.	<i>Une coopération temporaire.....</i>	41
3.4.	<i>Une coopération opérationnelle</i>	42
3.5.	<i>Une coopération finalisée</i>	42
4.	Les coopérations renforcées utiliseront pleinement les institutions communautaires	43
5.	Les propositions de coopérations renforcées dans le domaine Justice et affaires intérieures	44
5.1.	<i>Domaines législatifs.....</i>	44
5.2.	<i>Domaines opérationnels</i>	44
5.3.	<i>Domaines liés à la modernisation des moyens humains et matériels</i>	45

A – Proposition de réforme institutionnelle : un schéma de communautarisation des coopération renforcées..... 46

1.1.	<i>Communautarisation de l'initiative</i>	46
1.2.	<i>Communautarisation du contrôle</i>	47
1.3.	<i>Communautarisation du financement</i>	49

B - Coopération renforcée Erreur! Signet non défini.

2 - Autour de l'euro et au-delà : l'union économique et monétaires et les Coopérations renforcées 53

1.	Résumé	53
2.	Introduction	58
3.	L'Union économique et monétaire vue comme une coopération renforcée : une évaluation.....	59
3.1.	<i>L'UEM comme coopération renforcée de fait.....</i>	59

- Sommaire -

3.2.	<i>La convergence vers l'euro</i>	64
3.3.	<i>Le fonctionnement de la zone euro</i>	65
4.	<i>Approfondir l'union économique et monétaire</i>	72
4.1.	<i>Mieux faire fonctionner la zone euro</i>	74
4.2.	<i>Approfondir la coopération autour de l'euro</i>	79
4.3.	<i>Étendre la coopération au-delà de l'euro</i>	80
5.	<i>Conclusion</i>	83

3 – Politique européenne de sécurité et de défense 93

1.	<i>Avant-propos</i>	93
2.	<i>La méthodologie retenue - Les acquis - Ce que permettent les traités</i>	96
3.	<i>Les domaines possibles de coopérations renforcées</i>	100
3.1.	<i>Le premier domaine concerne la politique de défense européenne en tant que telle</i>	101
3.2.	<i>Le deuxième domaine possible d'une application des coopérations renforcées est celui des activités militaires menées dans le cadre des opérations de gestion de crises ou de conflits internationaux</i>	102
3.3.	<i>Le troisième domaine est celui de la coopération en matière d'armement (production, acquisition, utilisation)</i>	103
3.4.	<i>Un quatrième domaine pourrait se présenter</i>	107
3.5.	<i>La question de la cohérence</i>	108
4.	<i>Étendre le champ des coopérations renforcées à la Sécurité et à la Défense. Propositions</i>	109
4.1.	<i>Le déclenchement</i>	110
4.2.	<i>La participation aux coopérations renforcées</i>	111
4.3.	<i>Le fonctionnement</i>	111
4.4.	<i>Le contrôle</i>	112
5.	<i>Conclusion : les implications des coopérations renforcées</i>	113
5.1.	<i>De nouvelles contraintes après la guerre en Irak ?</i>	115
5.2.	<i>L'effet sur l'intégration européenne, dans le secteur PESD et au-delà</i>	118
6.	<i>Annexes</i>	122

- Sommaire -

Rapporteurs généraux	129
Participants et intervenants	129

**4 – Les coopérations restreintes dans les domaines
de l’environnement, de la recherche et développement,
de l’éducation et de la politique sociale..... 135**

1. Introduction	135
2. Environnement.....	139
3. Recherche et développement technologique.....	144
3.1. Programmes communautaires complémentaires (article 168 TCE).....	147
3.2. Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST)	152
3.3. Programmes non communautaires soutenus par l’Union (article 169 TCE) ...	164
3.4. Le Centre européen de recherches nucléaires (CERN)	167
3.5. Coopération spatiale européenne	170
4. Education	183
4.1. Des problèmes sectoriels communs à tous les États membres.....	184
4.2. La déclaration de la Sorbonne de 1998 ou l’ombre du directoire	187
4.3. De la Sorbonne à Bologne : le retour partiel aux structures et procédures de l’UE	190
4.4. Bologne 1999 : le choix de la coordination intergouvernementale mixte à l’échelle paneuropéenne	193
4.5. De Bologne à Berlin 2003 : tâtonnements institutionnels du processus, nouvelles ambitions de l’UE et réaffirmation d’une européanisation en deux temps.....	194
5. Politique sociale.....	202
5.1. Adoption de la Charte communautaire des droits sociaux et premier découplage britannique (1989)	204
5.2. Maastricht et l’instauration d’une coopération renforcée ad hoc en matière sociale	205
5.3. Amsterdam et la fin de la coopération renforcée ad hoc en matière sociale	209
5.4. La possibilité de recourir au mécanisme général de coopération renforcée	211
5.5. La Convention européenne, artisan involontaire d’une nouvelle coopération renforcée en matière sociale ?.....	212

6.	Dynamique coopérative et différenciation : tendances lourdes	215
7.	Recommandations sur les méthodes de différenciation nécessaires à une Union élargie	216

Sixième partie

Résultats des ateliers, propositions du groupe de synthèse, conclusion..... 223

1.	Propositions des ateliers pour une réforme des règles européennes applicables aux coopérations restreintes.....	223
1.1.	<i>Points communs</i>	225
1.2.	<i>Différences</i>	228
2.	Évaluation et recommandations du groupe de synthèse	231
2.1.	<i>Des recommandations inscrites dans la tradition d'Amsterdam et de Nice</i>	233
3.	Un cadre de référence	236
4.	Les propositions de la mission.....	237
5.	Une coopération restreinte réformée, pour faire face aux défis de l'avenir. Le projet constitutionnel et la CIG.....	239
5.1.	<i>Le défaut de consensus en faveur d'un élargissement des compétences de l'Union souligne le besoin persistant de coopérations renforcées</i>	240
5.2.	<i>Le système général des coopérations renforcées établi par le projet constitutionnel conforte les propositions de la mission</i>	240
5.3.	<i>La coopération renforcée dans l'Union économique et monétaire : progrès insatisfaisants</i>	241
5.4.	<i>La coopération renforcée en matière de défense : les limites du progrès pour le modèle communautaire et l'ouverture aux formules spécifiques</i>	242

Septième partie

Une liste des thèmes potentiels pour les coopérations renforcées 243

1.	Usage de la coopération renforcée en matière de <i>justice et d'affaires intérieures</i>	243
2.	Usage de la coopération renforcée en matière <i>économique et monétaire</i>	244

- Sommaire -

3.	Usage de la coopération renforcée en matière de <i>sécurité et défense</i> <i>européenne</i>	245
----	---	-----

Avant-propos : Présentation du plan

Ce rapport de synthèse comporte six parties auxquelles s'en ajoute une constituée par les rapports sectoriels.

- La *première partie* offre un résumé synthétique et une présentation abrégée des propositions faites par la mission, elle offre un premier aperçu au lecteur pressé.
- La *seconde partie* introduit les notions-clefs de ce rapport, la coopération renforcée et la coopération plus étroite. Elle les présente sur un plan historique, politique et juridique et discute les motifs et les modalités de telles coopérations.
- La *troisième partie* expose les bases juridiques des coopérations renforcées.
- La *quatrième partie* analyse les motifs susceptibles d'inciter des groupes restreints à recourir à l'intégration différenciée.
- La *cinquième partie intercale les quatre rapports sur les secteurs plus particulièrement examinés par la mission*, en tant que domaines les plus significatifs pour l'évolution des coopérations plus étroites et renforcées :
 1. La politique européenne en matière de justice et des affaires intérieures, atelier sous la présidence de Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation, rapporteur général Jean-Luc Sauron, maître des requêtes au Conseil d'État.
 2. L'Union économique et monétaire, atelier sous la présidence de Jean Pisani-Ferry, professeur à l'université Paris-Dauphine, rapporteur général Benoît Coeuré, professeur à l'École polytechnique.
 3. La politique européenne de sécurité et de défense, atelier sous la présidence de Patrice Buffotot, chercheur à l'université Paris-I

- Avant-propos -

Panthéon-Sorbonne, rapporteurs Antonio Missiroli, Institut des études de sécurité de l'Union européenne et Christian Deubner, Commissariat général du Plan.

4. Les politiques sociales, de l'éducation, de l'environnement, de la recherche et du développement technologique, rapporteur général Éric Philippart, chercheur qualifié – Fonds national de la recherche scientifique (Belgique), professeur à l'université Libre de Bruxelles.
- La *sixième partie* rassemble les résultats des ateliers sectoriels, ainsi que les évaluations et propositions du groupe de synthèse. Elle les confronte au projet constitutionnel qu'a produit la Convention européenne, ainsi qu'au défi de l'élargissement.
 - La *septième partie* présente une liste inédite des thèmes que les ateliers suggèrent pour les coopérations renforcées de l'avenir.

Première Partie

Résumé et propositions

Le problème : résultats décevants des coopérations renforcées

Ce rapport traite des deux formes principales que les États membres de l'Union européenne peuvent utiliser pour coopérer en groupe restreint :

- la coopération renforcée, selon l'article 43 TUE et 11 TCE ;
- la coopération plus étroite, hors traité, inscrite dans la pratique de l'Union européenne et évoquée dans l'article 17 TUE.

Le « non » suédois à l'euro remet à l'ordre du jour la question d'une différenciation de l'Union. Dans l'avenir, ce genre de coopération semble plus nécessaire encore pour avancer sur la voie de l'intégration, face à une diversité grandissante des intérêts et des situations des États membres, au sein d'une Union élargie.

La *coopération plus étroite* a donné de très bons résultats dans le passé ; par contre, la *coopération renforcée*, forme plus récente et plus fortement intégrée dans le traité, n'a pas donné les résultats attendus : pas une seule coopération renforcée n'ayant été déclenchée selon ses règles depuis la création de cet instrument, en dépit des adaptations des textes à Nice.

L'analyse : l'utilité, la faisabilité et la compatibilité systémique des coopérations renforcées

Face à cette réalité, la politique européenne de la France est à la recherche d'une explication et de propositions de réforme qui feraient de la coopération renforcée un instrument plus attractif pour les États membres.

Le Plan a voulu contribuer à cette recherche avec sa mission sur la coopération renforcée. Il a surtout voulu en savoir plus :

- sur **l'utilité**, pour les États membres, de la coopération renforcée et de la coopération plus étroite,

- Première partie -

- sur la **faisabilité** de ces coopérations selon les traités et les données politiques,
- et sur les **effets** de ces deux formes de coopération restreinte **sur le système de l'Union**.

Quatre groupes d'experts ont travaillé à ces questions, trois sur les secteurs qui réunissent le plus d'expériences des coopérations renforcées : justice et affaires intérieures (Canivet/Sauron) ; Union économique et monétaire (Pisani-Ferry/Coeuré) ; Politique européenne de sécurité et de défense (Buffotot/Missiroli/Deubner) ; synthèse (Racine/Deubner/Chaltiel/Philippart) ; une contribution a été en outre réalisée sur la politique sociale, de l'éducation, de l'environnement, de la recherche et du développement technologique (Philippart).

Ce résumé ne retiendra que les **points communs** aux groupes. Le rapport de synthèse rendra compte des différences sectorielles importantes.

Les résultats et les propositions

L'utilité :

Utilité confirmée des coopérations plus étroites et (depuis 1997) des coopérations renforcées, pour les États membres. Préférence pour les coopérations renforcées. Un manque de confiance et d'efficacité nuit à cette utilité.

L'utilité des coopérations plus étroites et des coopérations renforcées est confirmée par les expériences faites dans chacun des trois secteurs, même si la coopération plus étroite a été beaucoup plus utilisée que la coopération renforcée. En principe, on pourrait s'attendre à une utilité accrue dans une Union toujours plus diversifiée, et au sein de laquelle de nombreux États membres nourrissent de fortes ambitions européennes.

Des deux formes, la *coopération renforcée* paraît la plus utile, en raison du recours aux institutions européennes, de son accès éventuel aux financements de l'Union, de son aptitude à gérer un nombre important de participants dans des matières complexes, de sa durée plus assurée, et de la contribution directe à l'accroissement des compétences de l'Union européenne. Mais la coopération renforcée peut souffrir d'un manque de confiance entre États membres et d'efficacité.

La *coopération plus étroite* conserve son attrait en raison de ses plus grandes marges d'autonomie et de liberté d'action pour les États membres qui y participent. Mais son utilité s'effrite quand la matière devient plus complexe et que la participation s'accroît.

Solution proposée :

L'utilité pourra être améliorée par des mécanismes adaptés de transfert au système de l'Union.

L'utilité de la *coopération renforcée* doit être améliorée.

Solution proposée :

Une plus grande autonomie des enceintes de débat et de décision, des critères de participation plus stricts, des obligations plus ambitieuses et un contrôle plus rigoureux de leur observation.

Une liste de thèmes de coopération renforcée utiles est jointe à ce rapport.

La faisabilité :

Faisabilité toujours la plus grande pour les coopérations plus étroites.

Pour les coopérations renforcées, méthode de coopération préférée, la faisabilité doit encore être améliorée. Le mécanisme de déclenchement doit être facilité. Par contre, leur méthode de mise en œuvre fonctionne, mais son efficacité peut encore être améliorée.

La faisabilité des *coopérations plus étroites* a été prouvée dans tous les secteurs. Elles continuent d'être plus facile à créer que les coopérations renforcées, puisque aucune règle ne contraint les États membres volontaires.

Solution proposée :

Conservation intégrale du recours à la coopération plus étroite, pour les cas où les barrières et autres conditions empêchent le déclenchement des coopérations renforcées.

Par contre, aucune *coopération renforcée* n'a été déclenchée selon les règles du traité. Les États membres ont préféré les installer lors d'une CIG par inclusion

- Première partie -

au traité. Leur méthode de mise en œuvre fonctionne cependant, comme le confirment les exemples de l'acquis de Schengen et de la monnaie unique.

Leur *mécanisme de déclenchement* est trop compliqué et entouré de conditions trop restrictives.

Solution proposée

Le *déclenchement* doit être facilité par :

- une réduction des conditions,
- une réduction du quorum d'autorisation de participation minimale.

L'efficacité de leur *mise en œuvre* doit être améliorée par :

- une autonomie accrue du Conseil de la coopération renforcée, vis-à-vis du Conseil sectoriel de l'Union européenne,
- une ouverture plus rigoureuse aux nouveaux adhérents,
- des procédures internes plus adaptées aux tâches de la coopération renforcée et donc plus indépendantes des procédures du secteur correspondant de l'Union.

Pour le déclenchement et la mise en œuvre, des différences importantes doivent être conservées entre les secteurs.

L'effet sur le système de l'Union :

Effets bénins jusqu'à présent, potentiel déstabilisateur dans l'avenir, compatibilité améliorée par une communautarisation des coopérations renforcées

Jusqu'à présent, on note un effet relativement limité au départ des *coopérations plus étroites* puisqu'elles se font à l'extérieur du système de l'Union ; mais il est vrai que leur législation pourra faire concurrence à celle que l'Union veut entreprendre et de cette façon en réduire les marges d'action future. C'est ce qui explique qu'historiquement elles se soient transformées en coopérations organisées dans le cadre de l'Union.

Les *coopérations renforcées*, potentiellement plus déstabilisatrices pour le système, ont toutefois amélioré sa capacité à produire des *résultats* positifs. En l'absence de cet instrument, l'euro et la réalisation du système de Schengen

auraient été impossibles à l'intérieur de l'Union.¹ On peut leur attribuer un autre effet positif induit sur le système. La simple évocation de la coopération renforcée peut en effet rendre plus conciliants des États membres qui s'opposent à des initiatives européennes de leurs partenaires. Beaucoup de gouvernements ont ouvertement avoué leur volonté d'utiliser la coopération renforcée dans ce sens, depuis 1992, avec des résultats probants. La possibilité de recourir à des coopérations renforcées constituerait ainsi un élément systémique pour la facilitation de la prise de décisions.²

Au total, les coopérations renforcées comportent un bilan coûts-avantages positif :

- des avantages indirects et difficiles à mesurer, mais politiquement précieux et concrètement utiles ;
- des inconvénients potentiels bien maîtrisés grâce, d'une part, aux règles qui encadrent les coopérations renforcées et, d'autre part, aux limites pratiques auxquelles se heurtent les « coopérations plus étroites » lorsqu'elles touchent de près aux sujets communautaires.

Un abaissement des conditions et des barrières concernant le déclenchement et une efficacité accrue de la mise en œuvre, selon les propositions faites plus haut, feraient croître le nombre de coopérations renforcées et leur potentiel de nuisance pour le système de l'Union et sa cohérence.

Les solutions proposées

Pour les *coopérations plus étroites*, institution d'un échange obligatoire entre elles et l'Union sur leur activité respective dans le domaine considéré, et d'une obligation de coordination entre les deux niveaux, au cas de besoin.

Pour les *coopérations renforcées*, implication plus forte des institutions communautaires, surtout de la Commission européenne, dans le déclenchement, l'admission de nouveaux adhérents, la surveillance et la vérification rigoureuses du respect des obligations et des critères de participation dans la longue durée.

Une contradiction et un risque potentiel pour le système communautaire persisteront du fait :

(1) Mais il est vrai que les deux systèmes n'ont pas été installés par un déclenchement selon l'article 43 TUE, mais par une CIG.

(2) Ceci et le bilan suivant ont été suggérés par Dominique Bocquet.

- Première partie -

- d’une part, d’un renforcement de l’autonomie des structures de décision, de contrôle et de sanction interne, c’est-à-dire du caractère exclusif des coopérations renforcées,
- et d’autre part, de l’intégration de ces éléments dans une Union européenne caractérisée par les principes d’égalité des obligations et des droits des États membres, d’inclusivité et de solidarité.

Pour les *coopérations renforcées*, la **solution** proposée est de confirmer leur vocation à s’étendre à moyen terme à l’Union toute entière et de mettre en place des mesures qui soutiendront la communautarisation de leurs instruments.

Pour des matières qui ne se prêteraient pas ou pas encore à une telle communautarisation même à moyen terme, la **solution** sera d’utiliser la formule de la *coopération plus étroite*, dans la perspective d’un transfert éventuel vers le cadre institutionnel de l’Union à une date plus éloignée. Un devoir d’information régulier des instances de l’Union et un forum de coordination des actions respectives devra être institutionnalisé.

1. Introduction

Depuis les années 1970, l’idée selon laquelle tous les membres de la Communauté européenne ne pourraient pas avancer au même rythme a été envisagée. Le rapport Tindemans du 29 décembre 1975, proposait d’admettre que « *dans le cadre communautaire, d’une conception d’ensemble de l’Union européenne (...), les États qui sont en mesure de progresser ont le devoir d’aller de l’avant, les États qui ont des motifs que le Conseil reconnaît valables de ne pas progresser ne le font pas, mais reçoivent des autres États l’aide et l’assistance qu’il est possible de leur donner afin qu’ils soient en mesure de rejoindre les autres* ». Qu’il s’agisse des nécessités propres aux élargissements ou des volontés par moment discordantes des États membres sur les fins comme les moyens, l’idée d’introduire de l’hétérogénéité dans l’intégration est ancienne. Depuis les premières réflexions, diverses notions ont été développées, qu’il s’agisse d’Europe « à plusieurs vitesses », d’Europe « à la carte », d’Europe « à géométrie variable », ou encore, plus récemment, de « noyau dur ¹ ». Il fallait surmonter les insuffisances de capacité et/ou de volonté de

(1) En septembre 1994, la CDU/CSU avait rendu public un document intitulé « *Réflexions sur la politique européenne* », défendant l’idée d’un « noyau dur » pour

certaines États de l'Union. Helmut Kohl avait formulé le principe par une image en disant que « le navire le plus lent ne doit pas freiner le développement de l'Europe ¹ ». De fait, tous les États membres de la Communauté ne sont pas allés au même rythme jusqu'en 1997, date de signature du traité d'Amsterdam et de la création juridique et effective des « coopérations renforcées ».

Dans certains cas, seul le rythme a été différent, l'aboutissement étant une règle commune pour l'ensemble des États. Cela correspond aux périodes de transition.

Déjà, lors des premiers élargissements, les périodes de transition peuvent s'analyser, a posteriori, comme des illustrations d'une Europe à plusieurs vitesses. Ainsi, chaque État, en fonction de données politiques économiques et juridiques propres, devait se fixer comme objectif de « rattraper » l'acquis communautaire pour se retrouver enfin au même stade que les États membres fondateurs. Ce fut le cas successivement pour le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark, pour la première vague d'élargissement, puis pour la Grèce, ensuite pour l'Espagne et le Portugal, et enfin pour l'Autriche, la Finlande et la Suède. Les futurs élargissements ne dérogeront pas à la règle, même si tout a été mis en œuvre pour préparer au mieux le terrain de l'adhésion.

Dans d'autres cas, des rapprochements entre certains États se sont produits, car il n'y avait pas unanimité pour coopérer dans les domaines considérés. Cette deuxième catégorie regroupe en elle-même deux cas de figure. Il est arrivé qu'un groupe d'États s'organise hors du cadre du traité, pour initier des éléments de politiques communes. C'est le cas des Accords de Schengen initiés à partir de 1985. Si l'on souhaite donner un nom à ce type de coopération hors traité, on pourra retenir l'appellation de coopération « plus étroite », formule empruntée au traité de l'Union européenne, art. 17 qui l'évoque comme une forme moins contraignante de coopération. Il est arrivé aussi que lors de la négociation même d'un traité, l'ensemble des États ne s'accorde pas sur l'ensemble des dispositions. Le génie diplomatique a donc utilisé la méthode de l'« opting out » (clause d'exemption) correspondant à une dérogation accordée à un pays ne souhaitant pas se rallier aux autres États membres dans un domaine particulier de la coopération communautaire afin d'éviter un blocage général.

l'Union européenne ; voir l'interview de W. Schäuble , « Le Monde », 24 septembre 1994.

(1) Agence Europe, 8 septembre 1994, n° 6310.

- Première partie -

Le traité de Maastricht en est l'exemple typique. C'est ainsi que naquit la zone euro et que fut organisé le volet social de l'Union européenne.¹

Si l'on souhaite maintenant *définir la « coopération renforcée »*, on notera que ses règles ressemblent fortement à celles qui ont été créées à Maastricht et qui régissent depuis 1999 le fonctionnement de la zone euro ; Amsterdam y a principalement rajouté un mécanisme et précisé ses conditions de déclenchement. Les articles 43 TUE et 11 TCE de ce traité donnent le « mode d'emploi ». Mais alors que dans l'esprit des négociateurs du traité de Maastricht, la coopération renforcée conservait l'apparence d'une « anomalie », celle-ci a été officiellement consacrée à Amsterdam comme une méthode d'intégration communautaire. Le traité de Nice a pour sa part traduit une volonté de simplification des règles de la coopération renforcée.

Ces expériences apparaissent comme des réponses pragmatiques à des effets liés à la fois aux progrès de la construction européenne et à ses élargissements multiples. Le traité d'Amsterdam, dont un des objectifs était de réformer les institutions en vue des élargissements à venir, comporte une institutionnalisation de ces pratiques d'intégration différenciée. Les coopérations renforcées ont donc été instituées alors que la réforme institutionnelle avait échoué². À ceux qui voulaient avancer plus rapidement que les autres elle offrait dès lors une deuxième variante, située à l'intérieur même de l'Union. D'une certaine manière, l'on peut considérer que cette institutionnalisation était un pis-aller de la réforme des institutions à laquelle les rédacteurs du traité n'avaient pu parvenir. Toutefois, Amsterdam n'ayant pas encore assez préparé l'Union au prochain élargissement, une deuxième CIG fut organisée qui se termina à Nice, en décembre 2000.

Parallèlement à la réforme institutionnelle élaborée par les rédacteurs du traité de Nice, la procédure des coopérations renforcées y fut réformée, et essentiellement sur trois points. D'abord seuls huit États étaient requis pour la mise en place d'une coopération renforcée, ensuite, la procédure se trouvait allégée, enfin, les coopérations renforcées devenaient possibles dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Cependant, cette avancée

(1) Bien évidemment, l'option d'une dérogation pour les États non qualifiés avait été soigneusement préparée par le Comité Delors et faisait déjà partie du projet de réforme pour Maastricht. Pour donner une forme à « l'opt-out », les diplomates ont pu se servir de ce cadre prédéfini.

(2) Voir F. de la Serre et H. Wallace, « Les coopérations renforcées, une fausse bonne idée ? », *Notre Europe, Etudes et Recherches*, 1997, n° 2.

demeurait minorée par l'exclusion des questions de défense et militaires des coopérations renforcées.

Mécanisme complexe et de dernier ressort, dans sa « *version Amsterdam* » comme dans sa « *version Nice* », le système des coopérations renforcées n'a connu qu'une mise en œuvre partielle. Faut-il alors en conclure à son inanité ? La réponse n'est pas si simple, et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, c'est seulement la partie « déclenchement » des coopérations renforcées qui n'a jamais été utilisée, alors que les procédures de gestion sont explicitement appliquées, par exemple en ce qui concerne l'acquis de Schengen après son incorporation dans l'Union. En deuxième lieu, la variante des coopérations hors traité ou « plus étroites », (selon l'article 17 du traité de l'Union européenne) continue à révéler son efficacité et sa capacité d'attraction. En troisième lieu, d'autres formes partielles de coopérations renforcées ont été initiées ces dernières années, qui méritent d'être étudiées. Enfin, l'actuel projet de Constitution comporte une nouvelle réforme du système des coopérations renforcées dont il faut, dorénavant, tenir compte.

Il importe donc d'observer aussi bien ce qui a été réalisé que ce qui n'a pas pu se réaliser, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir et pour les perspectives futures de recours aux coopérations renforcées dans une Union élargie.

Deuxième partie

La démarche du plan : Coopérations renforcées, coopérations plus étroites, coopérations restreintes

Le Plan a lancé sa mission sous le titre : « Les coopérations renforcées dans l'Union européenne ». Mais son champ d'analyse dépasse ce seul secteur et s'étend également à d'autres formules de coopération entre un nombre limité d'États membres (mentionnées plus haut), en particulier aux « coopérations plus étroites ». Un seul terme suffira au rapport quand il parlera des coopérations de ces deux types : il parlera alors de « coopérations restreintes » (terme introduit par le rapport sur l'UEM).

Ces deux types de coopération restreinte constituent les expressions les plus fortes d'un spectre riche en formes et en initiatives que l'on appelle « l'intégration différenciée ¹ ». Si le Plan a privilégié dans sa mission l'analyse des coopérations restreintes, c'est que, dans une perspective stratégique pour la politique européenne de la France, ce modèle semble le plus prometteur. D'une manière générale, les groupes de coopération restreinte peuvent être perçus comme des acteurs qui utilisent l'intégration différenciée de manière intentionnelle au service de fins précises dans le cadre de la politique européenne des États membres participants.

Compte tenu de la place que les deux types de la coopération restreinte, « coopération renforcée » et « coopération plus étroite », ont tenue dans l'approfondissement de l'intégration pendant les années 1990, l'une des questions prioritaires de la mission du Plan a été de savoir quelle relation structurelle existe entre ces deux variantes principales et quel poids relatif il convient d'accorder à chacune d'elles dans le cadre d'une stratégie française future pour l'Union européenne élargie.

(1) Voir J.-L. Quermonne, « La différenciation dans l'Union européenne », ULB, 1994, « L'évolution différenciée de l'Union européenne », « Cahiers du CUREI », Grenoble, 1996 ; D. Vignes, « Construction européenne et différenciation : la flexibilité », *Amicorum Liber H.G. Espiell*, Bruylant, 1997, p. 1753.

- Deuxième partie -

Pour traiter de ces questions, de nombreux représentants des pouvoirs publics, praticiens et universitaires ont été auditionnés. Trois ateliers sectoriels ont été chargés de dresser un bilan des expériences passées ou en cours dans les domaines les plus sensibles d'un point de vue politique et économique, puis d'identifier les formes de coopération nécessaires dans une Union de plus de 25 membres. Ces ateliers ont respectivement traité du secteur de la justice et la police, du secteur de l'économie et du monétaire, et du secteur de la sécurité et de la défense. Le groupe de synthèse, quant à lui, a été chargé de dégager les enseignements généraux de l'ensemble des études sectorielles. En outre, il a eu pour tâche de traiter de la différenciation dans les domaines de l'environnement, de la recherche et du développement technologique, de l'éducation et de la formation, ainsi que de la politique sociale. D'un point de vue méthodologique, il a été demandé aux ateliers de se placer du point de vue des États membres désireux de développer l'acquis de l'Union européenne.

L'objectif principal assigné à la mission est d'offrir une évaluation des formules de coopération restreinte permettant à un groupe d'aller de l'avant, dans une perspective à la fois fonctionnelle et systémique. Autrement dit, il s'est agi tout d'abord d'évaluer l'utilité et la faisabilité de chaque formule pour le groupe prêt à coopérer plus avant, puis d'évaluer l'impact de ces formules sur le système politique établi par les traités CE/UE.

L'utilité tout comme la faisabilité des coopérations restreintes, sont des notions insuffisamment traitées dans les débats, comparées aux questions relatives aux effets de telles coopérations sur le système européen. Cette lacune ne semble toujours pas faire l'objet d'une prise de conscience évidente dans le cadre de la réflexion sur la politique d'intégration. Or, plus l'on descend des hauteurs stratégiques de la politique européenne pour s'aventurer dans des domaines spécifiques, plus il apparaît difficile pour les acteurs d'apprécier avec exactitude l'utilité et la faisabilité des coopérations restreintes dans les domaines envisagés. C'est pour cette raison que le Commissariat général du Plan a, dans une première étape, procédé à une approche sectorielle qui a fourni des résultats instructifs et très variables selon les secteurs. Dans un second temps, le Plan s'est appliqué, dans une démarche synthétique, à tirer de ces analyses sectorielles des enseignements généraux pour les coopérations renforcées et l'intégration différenciée.

Troisième partie

Les bases juridiques des coopérations renforcées

Toute analyse critique du système de la coopération renforcée dans le cadre de l'Union européenne, ainsi que tout débat sur sa réforme, doivent se référer aux bases juridiques de cet instrument et aboutir à des propositions pour les réformer. C'est le sens de l'aperçu des bases juridiques des coopérations renforcées qui suit. Les coopérations renforcées ont, d'une certaine manière, toujours existé. Cependant, leur conceptualisation est tardive. Ce concept apparaît dans le traité d'Amsterdam, alors même que celui-ci échouait dans la réforme des institutions qu'il lui revenait d'accomplir. Réformées par le traité de Nice, les coopérations renforcées n'ont pas trouvé d'application concrète dans la forme que leur confèrent les traités. Pourtant, convaincus de l'utilité de la méthode, les conventionnels ont choisi de reprendre le principe dans le projet de Constitution.

1. La coopération renforcée dans les traités d'Amsterdam et de Nice : de la consécration du principe à la simplification de la procédure

Le traité d'Amsterdam est celui qui institutionnalise les coopérations renforcées. Celles-ci sont définies essentiellement au titre VII du traité sur l'Union européenne, et à l'article 11 du traité sur la Communauté européenne. Les principes généraux qui guident la coopération renforcée visent à protéger l'acquis communautaire. Ils n'ont pas été modifiés par le traité de Nice. Celui-ci s'est contenté principalement de simplifier une procédure jugée trop complexe.

Les principes généraux

La mise en place d'une coopération renforcée doit *servir les intérêts de la Communauté et de l'Union*, et renforcer leur processus d'intégration. Elle ne peut porter que sur des *compétences partagées* de l'Union et de la Communauté et doit respecter les droits et obligations des non-participants. Elle doit

- Troisième partie -

pleinement *respecter l'acquis* communautaire et ne pas porter atteinte au marché intérieur ni à la cohésion économique et sociale ¹. La *clause d'ouverture* à tous les membres non participants est maintenue dans les deux traités ². Cette clause est valable à tout moment de la coopération renforcée et les participants doivent encourager les non-participants à les rejoindre ³. En cela, la philosophie est affirmée : la coopération renforcée est un *stade transitoire de l'Union*. Elle vise à créer une sorte de tremplin, permettant de gagner du temps pour renforcer l'intégration. La *clause de dernier ressort* l'atteste. Le principe est en effet celui de la méthode communautaire selon laquelle tous les États participent au développement de l'Union, de la Communauté et de leur droit. S'il apparaît qu'un objectif ne peut être atteint dans un délai raisonnable, alors la coopération renforcée peut être envisagée ⁴. En somme, on peut résumer l'esprit du système de la coopération renforcée en affirmant que **la méthode est la « coopération renforcée », mais la fin est l'« intégration renforcée »**.

D'ailleurs une fois la décision prise d'instaurer une coopération renforcée, celle-ci est mise en œuvre dans le cadre institutionnel de l'Union. Seule une modification du calcul de la majorité qualifiée au Conseil est nécessaire pour les prises de décision ⁵. Cependant, les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne font pas partie de l'acquis communautaire, ⁶ au nom de l'idée que la coopération renforcée correspond à un état transitoire. Quant aux dépenses, elles sont à la charge des participants, sauf décision contraire et unanime du Conseil après consultation du Parlement européen. Enfin, la *clause de cohérence* confirme l'ensemble des principes des coopérations renforcées. Le Conseil et la Commission sont chargés de veiller à la cohérence des coopérations renforcées avec les politiques communautaires et de l'Union. Cette condition apparaît essentielle pour que soient respectés à la fois les objectifs de respect de l'acquis et **d'absorption de la coopération par l'intégration** une fois que participera l'ensemble des États membres.

Les changements apportés par le traité de Nice au traité d'Amsterdam visent à la fois la procédure et les domaines. Concernant la procédure de déclenchement, le principe de la décision par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition

(1) Article 43 du traité UE, et article 11 du traité CE.

(2) Article 43 du traité UE.

(3) Article 43 B du traité UE.

(4) Article 43 A du traité UE tel que modifié par le traité de Nice. L'article 43 initial mentionnait déjà le principe de dernier ressort.

(5) Article 44-1 du traité UE.

(6) Article 44-2 du traité UE.

- Les bases juridiques des coopérations renforcées -

de la Commission, ¹ après consultation du Parlement est maintenu. Le rôle du Parlement est cependant renforcé dans la mesure où son avis conforme est exigé lorsque la coopération renforcée est envisagée dans un domaine régi par la procédure de codécision en droit communautaire ². Deux éléments peuvent s'analyser comme un progrès vers la simplification. D'une part, le nombre d'États, fixé à la majorité des États membres par le traité d'Amsterdam est désormais fixé à huit. En pratique, aussi longtemps que l'Union compte quinze membres, cela ne change rien. Mais la proportion sera considérablement réduite à moins d'un tiers avec l'élargissement à vingt-cinq. D'autre part, ce qui apparaissait comme un droit de veto dans le traité d'Amsterdam est largement minoré par le traité de Nice. Désormais en effet, si un membre du Conseil est réticent à la mise en place d'une coopération renforcée, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Après cette évocation, les travaux du Conseil reprennent leur cours ³. Dans la version retenue lors du traité d'Amsterdam, un membre du Conseil pouvait, pour des raisons de politique nationale importante, demander à ce qu'il ne soit pas procédé au vote ⁴.

Quant à la matière, le traité de Nice autorise la mise en œuvre de coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Ce qui apparaît de prime abord comme un progrès est minoré par l'exclusion des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ⁵. La demande est adressée au Conseil, lequel statue conformément aux dispositions régissant la matière ⁶. Un acteur supplémentaire est partie prenante à la coopération renforcée. Il s'agit du haut-représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune qui veille à la pleine information du Parlement et des membres du Conseil ⁷.

À partir de ces bases juridiques, même simplifiées, aucun déclenchement de coopération renforcée n'a effectivement été engagé. Complexité, manque d'accord entre les États, crainte d'une dérive vers une Europe à la carte, etc. :

(1) En vertu de l'article 11-1 (ancien 11-3) du traité CE, les États membres qui se proposent d'instaurer une coopération renforcée adressent une demande à la Commission qui peut soumettre au Conseil une proposition dans ce sens. Si elle ne le fait pas, elle doit en expliquer les raisons. La décision revient au Conseil.

(2) Article 11-2 du traité CE.

(3) Article 11-2 du traité CE.

(4) Article 11-2, al.2.

(5) Article 27 B du traité UE.

(6) L'article 23-2 du traité UE déterminent les cas de vote à la majorité qualifiée, par dérogation au principe de l'unanimité qui régit la PESC.

(7) Article 27 D du traité UE.

- Troisième partie -

plusieurs explications sont envisageables, qui seront reprises en conclusion. Pourtant, l'avènement d'une Europe à vingt-cinq, voire davantage, a conduit les conventionnels à reprendre à leur compte le principe des coopérations renforcées. Ce choix est sans doute dû à l'existence de coopérations plus étroites dans plusieurs domaines. Celles-ci se sont construites hors des bases juridiques des traités. C'est incontestablement la démonstration par l'exemple que ce mécanisme est utile et nécessaire. L'Union est ainsi mise au défi de trouver les bases juridiques permettant d'utiliser cette formule également à l'intérieur du traité. Depuis Amsterdam, l'Union y travaille et s'efforce de les encadrer au mieux et de leur donner une efficacité optimale dans une logique d'intégration. C'est dans cette continuité que s'inscrit le projet de Constitution.

2. La coopération renforcée dans le projet de Constitution européenne : la volonté de maintenir le principe

Nonobstant l'absence de mise en œuvre des dispositions préexistantes depuis le traité d'Amsterdam, le projet de Constitution (ci-après, « la Constitution ») reprend le principe des coopérations renforcées, sans le transformer sensiblement, à l'exception du domaine des affaires étrangères et de la défense. Il est régi par ses articles 43 et III-222 à III-229 pour le droit commun, et par ses articles 40, III-213 et III-214 concernant les affaires étrangères et la défense.

2.1. Le droit commun des coopérations renforcées dans le projet de Constitution

Les coopérations renforcées, comme par le passé, permettent à un certain nombre d'États membres, dans le cadre des compétences partagées, d'aller plus vite et plus loin dans l'intégration. La philosophie en est présentée d'emblée à l'article 43 ¹ : « Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tous les États membres lors de leur instauration, ainsi qu'à tout moment, conformément à l'article III-324 ». Le terme de « coopération » semble donc quelque peu paradoxal dans la mesure où l'objectif ouvertement affiché est l'intégration.

La philosophie des coopérations renforcées reste la même : la préservation et la promotion de l'intégration européenne, l'ouverture aux autres États membres, le

(1) Première partie, chapitre III : Les coopérations renforcées.

- Les bases juridiques des coopérations renforcées -

rôle de la Commission, l'information du Parlement, la décision par le Conseil, le régime spécifique pour la politique étrangère et de sécurité commune, ¹ l'intervention du nouveau ministre des Affaires étrangères, ² le financement par les seuls États participants ³ et la clause de cohérence ⁴. L'article 43 détermine à la fois les *conditions*, la *procédure* et le *statut* des actes adoptés dans le cadre des coopérations renforcées.

Les conditions sont essentiellement de deux ordres : *temporel et numérique*. La première condition pour initier une coopération renforcée tient dans l'impossibilité de parvenir aux mêmes objectifs, dans un « délai raisonnable » ⁵, par les dispositions constitutionnelles de droit commun. Le principe du délai raisonnable et son corollaire, le dernier ressort, sont donc maintenus. Ainsi, le principe des coopérations renforcées apparaît comme un **mode dérogatoire d'exercice des compétences européennes**. C'est, d'une certaine manière, une dérogation au « mode communautaire » ⁶ de gestion des compétences de l'Union. S'agissant du nombre d'États, il est fixé au tiers des États membres. Ce qui, lorsque l'Union sera élargie, reviendra approximativement au nombre fixé par le traité de Nice. La clause d'ouverture est maintenue ⁷.

Quant à la procédure, elle fait intervenir, comme auparavant, la Commission, saisie de demandes de coopérations renforcées. Celle-ci doit expliquer ses motifs en cas de non-proposition consécutive. La décision revient au Conseil des ministres statuant selon la procédure de droit commun, c'est-à-dire à la majorité qualifiée. Des aménagements assez complexes des mécanismes de vote sont prévus pour l'adoption des actes de coopération renforcée ⁸.

(1) Article III-325 de la Constitution.

(2) Article III-324-2 de la Constitution.

(3) Article III-327 de la Constitution.

(4) Article III-329 de la Constitution.

(5) Article 43-2 de la Constitution.

(6) Article 1^{er} de la Constitution.

(7) Article 43-1 de la Constitution.

(8) En vertu de l'article 43-3, « Seuls les membres du Conseil des ministres représentant les États participant à une coopération renforcée prennent part à l'adoption des actes. Toutefois, tous les États membres peuvent participer aux délibérations du Conseil des ministres. L'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États participants. La majorité qualifiée se définit comme la majorité des représentants des États participants, représentant au moins les trois cinquièmes de la population de ces États. Lorsque la Constitution n'exige pas que le Conseil des ministres statue sur la base d'une proposition de la Commission ou lorsque le Conseil des ministres ne statue pas à l'initiative du ministre des Affaires étrangères, la majorité

- Troisième partie -

Le statut de ces futurs actes n'est pas modifié. Comme dans le cadre des précédents traités, ces actes ne lient que les États participants et ne font donc pas partie de l'acquis. Ils sont un *acquis potentiel* en cas de *rapatriement* dans l'Union, une fois l'ensemble des États membres devenu partie prenante à la coopération renforcée en question.

Les conventionnels ont donc fait le pari d'une forte utilité du mécanisme de coopération renforcée, en conservant les plus importantes limitations de leur faisabilité c'est-à-dire tous les éléments de nature à éviter les dérives vers une Europe à la carte comme à empêcher des blocages de l'intégration du fait du nombre croissant d'États membres.

La coopération renforcée dans le cadre des affaires étrangères et de la défense

Les conventionnels ont fait un choix politique et sémantique à propos des coopérations renforcées en matière de Politique européenne de sécurité et de défense. Le choix politique est triple : il tient dans la référence à la capacité militaire des États membres, à la marge de manœuvre qui est laissée aux États désireux d'instaurer une coopération renforcée, et au lien réaffirmé avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Le choix sémantique tient dans l'utilisation d'un nouveau concept : celui de « coopération structurée ¹ », à côté de celui préexistant de « coopération plus étroite ».

L'article 40 de la Constitution pose le principe d'une coopération plus étroite entre certains États dotés de capacités militaires adéquates. Un certain manque de clarté caractérise cet article. En effet, en même temps qu'il est fait référence à de futures coopérations plus étroites, il est fait allusion aux rapprochements déjà existants dans le domaine militaire. Cet article semble donc poser le principe d'une intégration dans l'Union de coopérations hors traité. Une clarification serait donc ici bienvenue.

Ce même article pose aussi le principe d'une coopération plus étroite instaurant une défense mutuelle entre les États membres concernés, en coopération avec l'OTAN et dans le respect de l'article 51 de la charte des Nations unies. Une déclaration annexée à la Constitution dresserait la liste des États concernés par lesdites capacités militaires.

qualifiée requise est constituée des deux tiers des États participants, représentant au moins les trois cinquièmes de la population de ceux-ci. »

(1) Article 40 de la Constitution.

- Les bases juridiques des coopérations renforcées -

Selon l'article III-325-2, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, la demande des États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée est adressée au Conseil des ministres. Elle est transmise au ministre des Affaires étrangères de l'Union, qui donne son avis sur la cohérence de la coopération renforcée avec la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, ainsi qu'à la Commission qui donne son avis, notamment sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les autres politiques de l'Union. La demande est également transmise au Parlement européen pour information. L'autorisation de mettre en place une coopération renforcée est accordée par une décision européenne du Conseil des ministres. La décision reste de nature intergouvernementale, tandis que le contrôle politique de la cohérence revient aux institutions intégrées. On regrettera d'emblée l'absence de contrôle juridique, voire juridictionnel, de cette cohérence recherchée.

Sur une éventuelle demande de participation d'un État membre tiers, seuls votent les représentants des États membres participant à de telles coopérations, mais tous en délibèrent. Par contre, pour l'adoption des actes concernant la mise en œuvre, délibération et décision se font en Conseil restreint. Le ministre des Affaires étrangères assiste à ces délibérations et le Parlement est tenu informé.

La Constitution européenne présente donc une approche renouvelée des coopérations renforcées. Le principe général est maintenu. La coopération renforcée est transitoire et doit servir l'intégration. Le domaine des affaires étrangères et de la défense apparaît largement plus novateur. Il présente cependant des insuffisances et des lacunes. On regrettera ainsi l'accumulation de termes de nature à rendre plus opaque le fonctionnement de l'Union européenne. Pourquoi multiplier les expressions – « coopération renforcée », « coopération plus étroite », « coopération structurée » –, pour, en définitive, désigner la même idée ? De regrettables lacunes concernent à la fois le silence sur le nombre minimal d'États participants à une coopération renforcée, plus étroite ou structurée en la matière, et le silence sur les possibilités de prise de parole des États membres tiers, en amont comme en aval de la prise de décision d'instaurer une coopération.

Quatrième partie

Les motifs des groupes restreints : Pourquoi recourir à l'intégration différenciée ?

De toute évidence, l'intégration européenne n'est aujourd'hui ni complètement achevée ni suffisamment consolidée. Il demeure des domaines où l'approfondissement est désirable, voire nécessaire. L'Union reste pourtant divisée sur le sujet : il n'y a pas d'unanimité entre les États membres quant à leurs ambitions d'intégration européenne, qu'il s'agisse des domaines à intégrer plus avant et/ou de la manière de procéder. Les élargissements à venir risquent encore de compliquer la question de l'approfondissement. La diversité au sein de l'Union va s'accroître, tant sur le plan des préférences politiques que des capacités matérielles, tandis que les problèmes liés au nombre d'États membres se verront amplifiés.

Les avancées proposées par le projet constitutionnel – sur lesquelles reviendra la partie VII du rapport – sont loin d'être négligeables, sans pour autant répondre pleinement à tous les problèmes évoqués ci-dessus. Même après l'adoption d'une charte constitutionnelle et l'utilisation de la marge budgétaire dont dispose encore l'Union, le système ne disposera toujours pas de la légitimité et/ou des ressources financières nécessaires pour imposer ou inspirer certains changements. Autrement dit, l'intégration par l'uniformisation, par l'harmonisation ou par la coordination ne suffira pas pour poursuivre le développement de l'acquis.

L'atelier estime donc nécessaire de préserver et d'améliorer les possibilités de coopération restreinte entre États membres afin de développer l'intégration par la différenciation. Afin de mieux comprendre les défis auxquels les États membres essayent de répondre avec les coopérations restreintes, il convient d'aller au-delà de ce constat. La diversité des ambitions et des moyens des États membres face à l'intégration, se traduit par différents types de problèmes.

La plupart de ces problèmes ne sont pas nouveaux, mais plusieurs se sont aggravés avec l'approfondissement de certaines politiques de l'Union, ainsi qu'avec l'extension de son champ d'action à des domaines particulièrement

- Quatrième partie -

sensibles et l'augmentation du nombre de ses membres. Les motivations d'un recours à une forme d'intégration différenciée peuvent alors être regroupées en deux catégories principales : problèmes de volonté et problèmes de capacité.

1. Les problèmes de volonté

Les études sectorielles conduites pour le Commissariat général du Plan mettent en évidence différents types de refus susceptibles de conduire un groupe restreint d'États membres à recourir à des formules d'intégration différenciée. L'intégration différenciée peut être envisagée parce que d'autres États membres refusent de se joindre à une nouvelle initiative ; parce que des États ont mis en place des structures fermées, ou encore parce que se manifeste chez certains un refus de s'associer aux autres.

- Refus de certains États membres de se joindre au groupe en raison d'une divergence d'analyse

Un État peut refuser sa participation parce qu'il ne partage pas l'analyse sous-tendant l'initiative du groupe. Cette divergence d'analyse peut se situer à différents niveaux. Elle peut porter sur l'identification même du problème, les objectifs à atteindre et/ou la logique d'intervention. Le rapport sur l'atelier UEM souligne par exemple l'importance du désaccord sur la connexité entre objectifs monétaires, budgétaires et économiques, qui explique pour partie le refus d'ébaucher un gouvernement économique européen et le développement de l'Eurogroupe. Le refus des autres États membres sera d'autant plus déterminé que les objectifs du groupe empiètent sur des compétences restées largement nationales. L'étude a néanmoins aussi relevé des cas où le groupe d'États souhaite des mesures opérationnelles là où l'Union se borne à la régulation (cf. projet d'un corps européen de garde-frontières).

- Refus d'un État de se joindre au groupe par manque de solidarité

Un État peut refuser de se joindre à une initiative commune *parce que ses intérêts directs sont peu concernés* et qu'il a donc peu à gagner à une action collective. Mais un État peut aussi refuser de se joindre au groupe *afin de profiter de la situation* (phénomène de « free-riding »). Du manque de solidarité on passe soit au marchandage soit au parasitisme.¹

(1) Jarret propose de distinguer « resquilleur » et « commensal ». Dans le cas du « commensal », la notion de fraude n'intervient pas dans la mesure où il n'y a ni

- Les motifs des groupes restreints... -

- *Refus des autres États membres d'ouvrir des structures restreintes qu'ils ont mis en place.*

Une telle perspective est imaginable pour le cas où des structures seraient créées qui n'engageraient qu'un nombre très limité d'États membres.

- *Refus du groupe de collaborer avec certains États membres ou avec certaines institutions de l'Union européenne.*

Ce cas de figure se présente surtout dans le domaine de la défense ou de la police, où le maintien de coopérations restreintes en dehors du cadre de l'Union s'explique notamment par une volonté d'écarter le Parlement, la Commission et la Cour de Justice au nom d'une certaine conception de la souveraineté nationale ¹ et d'une volonté de laisser aux États la plus grande liberté d'action possible.

2. Les problèmes de capacité

Un groupe d'États membres peut aussi recourir à l'intégration différenciée lorsqu'il estime que son action serait pénalisée par la participation des autres États membres et/ou des institutions de l'Union, en raison de leur organisation politique interne ou de leurs limites sur le plan des ressources humaines, techniques et financières. Ce déficit capacitaire peut se manifester à plusieurs niveaux :

- incapacité de certains États membres et, le cas échéant, des institutions et procédures européennes, à décider et à agir en temps utile et à s'adapter rapidement en fonction de la situation. Lorsqu'il faut décider rapidement, tout problème capacitaire, qu'il soit structurel ou conjoncturel, devient rédhibitoire (ce qui n'est pas nécessairement le cas aux autres niveaux) ;

dissimulation de ses préférences pour éviter de contribuer au financement du bien, ni dommage subi par les producteurs du bien. Le « commensal » n'est pas demandeur de l'action du groupe de producteurs. Il profite passivement d'une action menée par un groupe de producteurs agissant dans leur intérêt propre. M.-F. Jarret et F.-R. Mahieu, « Économie publique - Théories économiques de l'interaction sociale », Paris, Ellipses, 1998, p.57.

(1) Lorsque le recours à l'intégration différenciée tient à des raisons pratiques, telles que la vitesse de décision ou d'action, on rentre dans les problèmes de capacité inventoriés infra.

- Quatrième partie -

- *incapacité de certains États membres à satisfaire aux critères de participation à une action dans la durée.* Les initiateurs peuvent leur demander de prouver matériellement, selon certains critères, leur capacité à assumer les obligations propres à cette politique dans la durée, et le cas échéant les écarter jusqu'à ce qu'ils remplissent ces conditions. Que cela concerne un taux maximal d'inflation de la monnaie nationale ou le contrôle des informations sensibles en matière de crime organisé et de terrorisme, le problème reste le même. L'effet sur les structures et l'effet proprement politique changent pourtant avec la nature de l'action. S'il s'agit d'une mission opérationnelle, de durée limitée, cet effet sera moins élevé que dans le cas d'une nouvelle institution qui structure pour longtemps l'Union, comme la Banque centrale européenne ou Europol ;
- une des raisons de cette incapacité, notamment à court et moyen terme, peut être l'incapacité de certains autres États membres à pleinement financer leur participation ;
- *incapacité des institutions à dépolitiser la prise de décision, à trancher les conflits d'interprétation et à sanctionner les contrevenants.* L'intégration différenciée peut être un moyen pour le groupe de mettre en place une instance de régulation et d'arbitrage dépolitisée et basée sur l'expertise, lorsque l'Union est incapable de le faire. Cette recherche d'un cadre plus contraignant que ce que permettent les traités de base de l'Union a existé dans le domaine monétaire et se manifeste aujourd'hui dans les projets relatifs à la défense européenne.

Les **problèmes de nombre** sont souvent évoqués, surtout dans la perspective de l'élargissement de l'Union. Mais le groupe de synthèse n'a pas été convaincu du bien-fondé de cette argumentation et de la pertinence du critère du nombre pour justifier ou écarter le recours à l'intégration différenciée. Les problèmes de nombre n'ont donc pas été retenus par le groupe au titre de motifs déterminants pour la coopération restreinte, même si, d'un point de vue économique, la notion d'optimum peut avoir dans certains cas, une traduction numérique. Ce point sera développé par la suite.

Cinquième Partie

I - Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures : un outil d'intégration¹

Dans le domaine Justice et affaires intérieures, encore moins que dans un autre, l'Union européenne ne peut se contenter de l'inaction et de l'inefficacité. Dès lors comment rendre obligatoire l'action en ce domaine ? Ce rapport constitue une tentative de réponse à cette question.

1. Une approche concrète pour répondre aux difficultés migratoires et criminelles

Le groupe s'est dès le départ fixé un *objectif ambitieux* : aboutir à des *conclusions concrètes* devant se traduire par des propositions de modifications des traités reprises par les représentants français à la convention.

Il a *travaillé dans le cadre* des dispositions communautaires telles que modifiées par le *traité de Nice* (la ratification irlandaise étant intervenue durant le déroulement des travaux), et avec la *perspective d'une Constitution européenne ne comportant plus de piliers différenciés*, fonctionnant selon des procédures différentes selon les matières (dont la matière Justice et affaires intérieures).

L'Union est au carrefour de deux pressions : la pression migratoire en provenance de pays tiers qui s'exerce de façon de plus en plus forte ; la pression criminelle, dont l'élargissement a permis la perception, qui prend une ampleur plus conséquente encore après le 11 septembre 2001 et les menaces terroristes qui se sont développées.

(1) Rapport Canivet/Sauron.

- Cinquième partie -

2. Schengen a servi de laboratoire au lancement de coopérations renforcées en matière de Justice et affaires intérieures

Schengen a déclenché une véritable dynamique qui a, dans le même mouvement, légitimé l'intégration différenciée et l'idée d'une intervention de la Communauté européenne (puis de l'Union européenne) dans le champ extraordinairement sensible de la sécurité intérieure, de l'immigration et de l'entraide répressive. Schengen a prouvé qu'il était possible de coopérer en matière Justice et affaires intérieures. Il a placé les notions, aussi sensibles et jusqu'ici purement internes, d'ordre public et de sécurité intérieure, au cœur du débat politique européen.

Mais en revalorisant le rôle des États membres, Schengen a, également, conforté la prise en compte de leur souveraineté par la construction communautaire.

Enfin, il a permis le développement des débats sur l'évaluation de la qualité des services chargés effectivement des opérations de sécurité et de contrôle. En l'absence de corps de juges et de policiers européens se substituant aux corps nationaux, ce système doit réussir à faire fonctionner ensemble différents appareils afin qu'ils soient compatibles et efficaces. Cette culture de l'évaluation place la notion d'efficacité au centre des préoccupations des États parties engagées de cette « pré-coopération renforcée » qu'a constitué Schengen.

Mais cette *culture de l'évaluation* conduit également à se montrer beaucoup plus exigeant dans le respect des obligations liées à l'ordre public et à la sécurité intérieure que pour celles qui relèvent de la partie économique du traité. Il conviendra de prévoir des mécanismes de sanction plus précis, plus rapides et plus sévères compte tenu des intérêts essentiels de l'État mis en cause.

Le schéma hors traité de Schengen était essentiellement conçu comme un moyen de contourner l'appareil institutionnel communautaire caractérisé par sa permanence, sa transparence, et le contrôle parlementaire et juridictionnel. Ces questions devront en revanche trouver leur réponse dans le cadre d'une coopération renforcée s'exerçant dans le cadre communautaire.

- Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures -

3. Un domaine marqué par un manque de confiance réciproque et une absence de solidarité

Si la notion de *reconnaissance mutuelle* irrigue l'ensemble des secteurs d'activités communautaires et en explique largement la réussite, les intervenants ont tous souligné que le « domaine Justice et affaires intérieures » est caractérisé par une *méfiance mutuelle*. La situation est compliquée par la très grande spécificité des systèmes judiciaires, mais également policiers. Ainsi près de 70 cultures policières coexistent en Europe : douaniers, gendarmes, policiers, brigades financières, etc. La ratification par les quinze États membres de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des droits fondamentaux n'a pas conduit à la réduction du nombre des systèmes judiciaires présents en Europe. La récente actualité n'est pas avare d'exemples de méfiance des uns envers les autres : le refus de la justice britannique d'extrader vers la France le présumé financier de la campagne des attentats à Paris en 1995, les débats en France sur la validité des décisions judiciaires rendues dans les années 1970-1980 sur les activistes italiens d'extrême-gauche ou sur celles adoptées par la justice espagnole relative à l'interdiction du mouvement « Herri Batasuna ». Le principe de territorialité qui gouverne l'application du droit en Europe semble conduire à interdire, à une décision de justice ou à un acte d'instruction, de se voir attribuer une validité quelconque une fois la frontière franchie. Le droit, outil majeur de la construction communautaire, devient ainsi le seul domaine d'activité où les limites frontalières entre les États jouent encore très fortement un rôle.

Au-delà de ces questions d'absence de confiance, le domaine de la Justice et affaires intérieures est également marqué par une *carence majeure* : celle de la *solidarité*. Un demandeur d'asile kurde, turc ou irakien à Paris ou à Sangatte est obligatoirement passé par l'Allemagne ou par l'Italie pour parvenir à accéder à notre territoire. Ces deux États accepteront-ils de le voir revenir ? C'est peu probable, et pourtant, toute l'idée d'espace de liberté, de sécurité et de justice repose sur cette double caractéristique d'États solidaires et réciproquement confiants.

3.1. Les coopérations renforcées : une modification de leur nature ?

Lancées dans les années 1995-1997 par le « couple franco-allemand », la notion de coopérations renforcées se voulait une réponse à l'impossible conciliation de l'alternative approfondissement/élargissement. Cette conception, quelque peu

- Cinquième partie -

élitiste, trouvera son prolongement dans les idées de « noyau dur » (Schäuble-Lamers) ou d'avant-garde (Jacques Delors). Elle devait permettre aux États les plus avancés ou les plus décidés de poursuivre une intégration communautaire plus étroite. Elle correspondait à l'idée d'une Europe à géométrie variable.

Les débats ont permis de souligner que les *coopérations renforcées* étaient devenues *un outil d'intégration*. Jusqu'ici, l'intégration européenne était passée par diverses voies : l'intégration par le consensus, l'intégration par la contrainte (utilisation de la majorité qualifiée), l'intégration par convergence au moyen d'incitations financières. Aucune de ces méthodes ne peut aujourd'hui répondre aux préoccupations des États membres. Les contraintes spécifiques au domaine Justice et affaires intérieures n'ont pas permis jusqu'ici d'utiliser les « méthodes traditionnelles » d'intégration : les difficultés budgétaires limitent la possibilité d'utiliser l'incitation financière ; la question de la légitimité de l'Union européenne à agir dans les questions de Justice et affaires intérieures rend difficile une stratégie reposant sur le consensus ou la majorité qualifiée. De plus il s'agit d'un domaine où la subsidiarité joue et continuera à jouer à l'avenir un rôle majeur.

Dès lors les coopérations renforcées (*l'intégration par la flexibilité*) prennent le relais. L'existence de 15 systèmes juridiques séparés et autonomes est-elle préférable à la présence de 4 à 5 grands systèmes régionaux établis entre États membres plus proches quant à leur philosophie du droit (groupe régional méditerranéen – Italie, France, Espagne, Portugal –, groupe régional nordique – Danemark, Finlande, Suède –, groupe régional anglo-saxon – Grande-Bretagne, Irlande –, groupe régional central – Allemagne, Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas –) ? Sur cette première base construite régionalement, il sera sans doute plus simple de faire émerger des convergences globales, chacun des sous-ensembles ayant déjà exploré les conditions de la confiance mutuelle entre systèmes différents. Ce type de rapprochement s'effectuerait tant dans le domaine judiciaire que dans le domaine policier.

Dans cette optique, les coopérations renforcées ne visent plus seulement à « montrer le chemin », à être un laboratoire, une Europe en réduction et à l'essai. Elles permettront également de refléter des réalités sectorielles ou régionales différentes. Une « coopération renforcée régionale » s'est ainsi développée entre la Grande-Bretagne et la France dans le domaine de la coopération judiciaire pénale. Cette première démarche a trouvé son prolongement dans les « accords » passés entre les ministères de l'Intérieur de ces deux États concernant le centre de Sangatte et la législation britannique en matière d'asile et d'immigration.

- Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures -

3.2. Les contours d'une coopération renforcée moderne : vers une « coopération renforcée de mission »

Il convient d'identifier les *exigences* qui justifieraient et commanderaient la mise en place d'une *coopération renforcée : l'efficacité et la confiance partagée*.

Les débats ont permis de déterminer les contraintes auxquelles devront répondre les coopérations renforcées dans le domaine Justice et affaires intérieures.

3.3. Une coopération temporaire

La coopération renforcée pourrait n'être que *temporaire* et ne se maintenir dans le temps que si elle est justifiée par des *résultats concrets et opérationnels*. Elle permettrait de dépasser un blocage européen dans le cadre politique ou une solution par trop minimaliste compte tenu des contraintes des modes de « votation » au niveau communautaire. Paradoxalement, elle permettrait de lancer des actions communes au sein d'un nombre restreint d'États malgré le maintien de l'unanimité, cette *unanimité choisie/partagée* atténuant les risques de blocage inhérents à ce type de « votation ». Elle pourrait se construire sur des objectifs ou des approches thématiques de caractère limité. Regroupant un *petit nombre d'États* (dont le nombre pourra être variable), elle reposerait tout entière sur la *réciprocité des engagements pris et les résultats obtenus*. Elle n'aurait pas nécessairement vocation à se généraliser. Le système des coopérations renforcées permettrait de choisir ses partenaires, à l'inverse de la majorité qualifiée, et, en cas de succès, d'exercer une forte pression sur les non participants. Elle permettrait de *dépasser, de manière temporaire, la contrainte de l'unicité du droit applicable en Europe*, notion longtemps motrice, mais qui, dans un espace à 25-27, peut devenir très stérilisante. Toutefois elle pourrait également concerner une action opérationnelle un peu plus pérenne (comme ce serait le cas de la mise en place de gardes-frontières européens) avant une éventuelle communautarisation.

Seule la *contrainte d'efficacité* justifie cette torsion de l'espace communautaire (coopération renforcée régionale). Deux interrogations surgissent alors : qui contrôle l'efficacité de cette coopération et ne faut-il pas prévoir la possibilité de séparation ? En effet, ce surcroît de partage de souveraineté n'est acceptable que si chacun respecte les engagements : un *contrôle précis* devra être organisé (procédures de manquement et de renvoi préjudiciel ad hoc) devant permettre de déclencher une procédure de remise en cause de la participation à la

- Cinquième partie -

coopération d'une partie indélicate. C'est une condition majeure pour sauvegarder la crédibilité des coopérations renforcées. Cependant l'atelier a estimé qu'une procédure alternative, moins contraignante, pourrait également figurer dans la panoplie du contrôle : celle d'une mesure de suspension des droits de participation à la coopération, décidée à une majorité surqualifiée (2/3 des votes des États membres participants).

3.4. Une coopération opérationnelle

La construction de cette *“coopération renforcée de mission”* (comme *l'administration de mission*, elle est formée dans la poursuite d'un objectif précis, entre professionnels d'un secteur, sans vocation de se maintenir dans le temps) n'est pas nécessairement en contradiction avec une plus grande communautarisation du domaine Justice et affaires intérieures. En effet, il serait concevable de développer le système communautaire dans deux directions complémentaires : une réforme en terme législatif vers la majorité qualifiée facilitant l'adoption de normes communes et l'organisation d'une coopération judiciaire (parquet commun) ou policière (équipe conjointe d'enquête) qui aurait une vocation intégrationniste réelle. Les coopérations renforcées semblent davantage se circonscrire dans l'opérationnel que dans le législatif. Ainsi dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, le processus communautaire peut permettre l'adoption d'un socle commun unifié de règles, conforté par une (ou des) coopération(s) renforcée(s) prenant en compte les particularités géographiques et la nature des difficultés à résoudre. La *géographie représente une contrainte plus forte que dans les autres parties du traité* : les États en contact avec de fortes pressions criminogènes ou devant faire face à d'importantes poussées migratoires devront bénéficier d'une aide financière accrue pour assumer des charges spécifiques. Les coopérations renforcées demandent des solidarités renforcées.

Cette nécessaire coexistence entre les coopérations renforcées et une plus grande communautarisation atténue grandement la portée négative parfois reprochée au mécanisme des coopérations renforcées de fragmenter le droit communautaire applicable et d'en diminuer ainsi la lisibilité.

3.5. Une coopération finalisée

Les *coopérations renforcées* constituent le *moyen le plus adapté à la résolution de difficultés opérationnelles précises, d'ampleur sectorielle ou régionale*. Elles

- Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures -

devraient permettre d'avancer dans plusieurs groupes au même moment, groupes dont la composition étatique pourrait être différente.

4. Les coopérations renforcées utiliseront pleinement les institutions communautaires

Les institutions communautaires ne devraient pas voir leur mission perturbée par les coopérations renforcées. Le *Parlement européen* pourra, dans son ensemble c'est-à-dire y compris les parlementaires issus des États non-participants à la coopération, voter les éventuelles mesures entraînées par lesdites coopérations. Les coopérations renforcées ne doivent pas logiquement comporter de conséquences fâcheuses sur le fonctionnement de la *Commission*, hors une contestation trop massive des missions attribuées à celle-ci, mais guère envisageable, en cas de généralisation desdites coopérations. Seul le *Conseil* devrait connaître un aménagement de son fonctionnement lui permettant de fonctionner à formation variable selon les États participants ou non aux dites coopérations, comme c'est déjà le cas par exemple pour l'Eurogroupe.

À la suite des conclusions du Conseil européen de Séville de juin 2002, il conviendra d'intégrer au programme stratégique pluriannuel les objectifs des coopérations renforcées en cours pour veiller à en assurer la cohérence avec les politiques communautaires communes. Un exercice comparable devra être mené dans le cadre des travaux du Conseil Justice et affaires intérieures. Ce mécanisme devrait permettre d'atténuer la difficulté liée à la représentativité de la présidence du Conseil dans le cadre des coopérations renforcées comprenant une relation avec l'extérieur de la Communauté, dès lors que l'État membre assurant la présidence n'est pas partie à ladite coopération renforcée.

Enfin, le groupe a estimé qu'il devrait être institué des *groupes parlementaires de suivi propres à chaque coopération renforcée* regroupant les représentants des Parlements nationaux des États participants. Ces groupes pourraient constituer des missions présentant des rapports au Parlement européen sur le fonctionnement des coopérations en cause.

Concernant le *financement des coopérations renforcées*, le débat au sein de l'atelier n'a pas permis de décider d'une position définitive :

- Soit le maintien de l'alternative prévue actuellement par les traités : un financement intergouvernemental reposant sur les contributions volontaires

- Cinquième partie -

des États concernés, pouvant être communautarisé après accord du Parlement européen ;

- Soit la coopération renforcée poursuivant un objectif profitable à la Communauté, décider que son financement sera pris en charge par le budget communautaire. La solidarité financière est essentielle en matière de Justice et affaires intérieures à partir du moment où tous les États ne sont pas également concernés par les flux migratoires de part leur situation géographique. Cette solution aurait le mérite de souligner la place de la solidarité entre les États membres dans l'espace communautaire y compris dans le cadre de coopérations renforcées.

5. Les propositions de coopérations renforcées dans le domaine Justice et affaires intérieures

L'atelier a distingué quelques domaines envisageables de mise en œuvre de coopérations renforcées en matière de Justice et affaires intérieures :

5.1. Domaines législatifs

- L'adoption d'un code pénal ou d'un code de procédure pénal communs à plusieurs États.
- Harmonisation des règles procédurales ou contractuelles dans le domaine de la protection des droits des consommateurs.

5.2. Domaines opérationnels

- Création d'un procureur européen commun à plusieurs États membres et ayant la capacité de déclencher les poursuites dans le cadre d'une liste d'infractions de nature transfrontière.
- La possibilité de désigner un juge directeur dans le cas où une enquête concernerait plusieurs États membres d'une même coopération renforcée.
- Création d'équipe conjointe d'enquêteurs et portant notamment sur les contrôles aux frontières (externes) de la Communauté, pouvant éventuellement définir des règles procédurales communes applicables sur le territoire des États membres participant à la coopération renforcée.
- Possibilités d'utiliser (après modification de leurs statuts) les agences communautaires (Europol ou Eurojust) dans le cadre de coopérations

- Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures -

renforcées, par exemple en accordant sur le territoire des États concernés aux agents d'Europol participant aux équipes communes d'enquêtes la compétence de pratiquer des actes d'enquêtes.

- La lutte contre les grandes formes de criminalité qui ne peuvent recevoir des traitements différenciés (drogue, proxénétisme, terrorisme).

5.3. Domaines liés à la modernisation des moyens humains et matériels

- Organisation de formations communes de magistrats (stages en juridiction, échanges de magistrats exerçant au sein des juridictions de l'État membre d'accueil, jumelages de juridictions, etc.) ou de policiers des différents États membres.
- Organisation d'opérations de contrôle par les pairs des administrations policières, douanières, juridictionnelles.

L'atelier propose que les *Quinze* déterminent des *critères de convergence* dans le domaine Justice et affaires intérieures, critères qui permettraient de fixer le cadre global au sein desquels les coopérations renforcées pourraient s'inscrire et se développer.

- Cinquième partie -

Proposition de réforme institutionnelle : un schéma de communautarisation des coopérations renforcées

Cette proposition repose sur la volonté de donner aux coopérations renforcées les moyens institutionnels de fonctionner conformément aux buts et objectifs dégagés dans la première partie de ce rapport.

Il est notamment apparu au groupe que la capacité donnée aux États membres non participants à la coopération renforcée d'en bloquer le lancement (ou d'en freiner le fonctionnement) explique en grande partie le peu de résultats obtenus jusqu'à maintenant.

Si notre proposition facilite grandement les possibilités de mettre en place une telle coopération, en contrepartie, elle fait jouer aux institutions communautaires un rôle majeur dans cette nouvelle configuration (Commission, Parlement européen, Cour de justice des Communautés européennes).

1.1. Communautarisation de l'initiative

L'initiative des coopérations renforcées peut provenir de deux sources : les États membres intéressés (qui pourraient n'être que deux) et la Commission. Elles pourraient être lancées dans deux circonstances : en cas d'échec d'une initiative communautaire (cas a) ou à l'initiative « in abstracto » (cas b) d'un membre du Conseil. La Commission (cas a) proposerait à tout État membre intéressé un projet de coopération renforcée dans le cas où l'une de ses propositions communautaires ne recevrait pas l'assentiment d'une majorité d'États. En quelque sorte, il s'agit de redonner la main à la Commission, de conforter sa capacité à mener le débat communautaire. Cette compétence n'est que le prolongement d'une compétence déjà attribuée à la Commission : celle de retirer une proposition de la table des négociations si elle estime cette dernière par trop déformée par les discussions au sein du Conseil. Dans l'autre cas (initiative de deux ou plusieurs États membres, cas b), la Commission disposerait d'une double compétence : soit proposer dans un délai de trois mois une action communautaire reprenant ladite initiative, soit saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une demande d'avis concernant la

- Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures -

validité de cette initiative, la Cour se prononçant dans le cadre d'une procédure de référé ou d'urgence. Il semble légitime d'attribuer aux États membres non participants ce droit de saisine juridictionnelle.

Le *Parlement européen* aura la possibilité de *proposer des thèmes de coopérations renforcées* susceptibles d'être repris par les États membres.

Les *États membres non participants* ne possèderaient (outre le droit de saisine juridictionnelle évoqué ci-dessus) que d'un droit d'information pouvant être exercé tout au long du fonctionnement de la coopération (notamment en assistant, sans droit de vote, aux sessions du Conseil des ministres tenues dans le cadre desdites coopérations renforcées).

La *Commission* jouerait un rôle central dans ce système par l'attribution d'un *droit d'initiative* (en cas d'échec d'une proposition communautaire), d'un *droit de « relance communautaire »* lui permettant de reprendre le thème de la coopération renforcée au travers d'une proposition de texte (soit durant une période de trois mois, soit au bout d'une année), ainsi que d'un *droit de contrôle* de la mise en œuvre de la coopération, de l'admission de nouveaux États membres ou d'une éventuelle séparation subie ou demandée par un État participant à la coopération (notamment dans le cas a), où elle aurait le droit de suspendre un État membre participant à la coopération renforcée, sauf opposition des États membres de ladite coopération, à cette proposition de suspension, concrétisée par un vote à l'unanimité ¹.

1.2. Communautarisation du contrôle

Ce *droit de contrôle de la Commission* pourra s'exercer par l'intermédiaire de trois types de procédures :

- la *saisine pour avis de la CJCE* sur la validité de la coopération renforcée lors de son lancement (compatibilité par rapport aux traités) ;
- une *procédure de renvois préjudiciels* propres aux coopérations renforcées (sans doute pourrait-on envisager que les États non participants puissent également présenter des observations dans le cadre de ces renvois) ;
- une *procédure en manquement* proche de l'ancienne procédure de l'article 88 du traité CECA : la Commission prend une décision de manquement et

(1) Il s'agirait de l'application de la méthode communautaire, où les États membres ne peuvent s'opposer à une initiative de la Commission qu'à l'unanimité.

- Cinquième partie -

l'État concerné attaque ladite décision devant la CJCE s'il conteste avoir commis un manquement concernant les obligations occasionnées par la coopération.

Le *contrôle parlementaire* pourra être exercé par le Parlement européen en cas de coopérations renforcées lancées suite à un échec d'une proposition de la Commission (cas a), par un *groupe parlementaire de suivi* propre à chaque coopération renforcée qui présentera un rapport devant la commission permanente compétente du Parlement européen. Ce contrôle pourra être complété par une information effectuée par les gouvernements des États participants devant leur Parlement national si la coopération intervient dans un domaine législatif (en France, dans le cadre des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution).

La *cohérence avec les autres initiatives et politiques communautaires* s'effectuera dans le cadre du Conseil européen (intégration au programme stratégique pluriannuel et au programme annuel des coopérations renforcées), dans le cadre du bilan assuré par la Commission au bout d'une année (et ensuite durant tout le déroulement de la coopération renforcée), dans le cadre de l'examen poursuivi par le Parlement européen et d'un rapport présenté devant le Congrès.

Comme indiqué ci-dessus, les *États membres* pourront lancer une initiative de coopération renforcée, mais la possibilité de mettre en œuvre une *clause de « standstill »*, sous contrôle combiné de la Commission et de la CJCE, permettrait, après le lancement d'une coopération renforcée, d'empêcher les surenchères éventuelles entre coopérations concurrentes sur le même sujet. Mais *l'absence d'application automatique de cette clause de « standstill »* empêcherait toute tentative de certains États membres de "stériliser" (en lançant une coopération sans la faire fonctionner ou sans la développer) tel ou tel secteur d'activités où des coopérations renforcées concurrentes ou parallèles pourraient se développer sans dommage (par exemple en cas de coopérations régionales). Les États membres participants pourraient également proposer que d'autres États les rejoignent. Au cours de l'exécution de ladite coopération renforcée, les États participants auront le *droit de déclencher une procédure de remise en cause de la participation* à la coopération, à l'unanimité, d'un État participant qui se refuserait à exécuter normalement les obligations collectivement décidées dans le cadre de la coopération (ou d'une *procédure de suspension des droits* de cet État à une majorité surqualifiée) et du *droit de saisir la Commission* de toutes les difficultés de fonctionnement de la coopération non résolue par une décision des États participants au sein du

- Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures -

Conseil. Si le conflit ne trouve pas sa solution au sein des États membres participants à la coopération renforcée, la Cour de justice des Communautés européennes pourra se trouver saisie du conflit soit par la Commission, soit par un État partie à ladite coopération.

Enfin l'atelier a estimé qu'une autorité opérationnelle devrait être mise en place pour assurer une régulation, une mise en cohérence de coopérations renforcées sectorielles intervenant dans des domaines voisins ou identiques.

1.3. Communautarisation du financement

Le *financement des coopérations renforcées* pourrait s'effectuer soit dans le cadre communautaire (cas d'échec d'initiative communautaire), soit dans le cadre intergouvernemental (cas de coopération renforcée à l'instigation d'un groupe d'États membres). Il serait possible d'envisager, comme évoqué lors des débats du groupe, de communautariser systématiquement le financement des coopérations compte tenu de leur intérêt pour la construction communautaire, ou de conserver le mécanisme actuel (vote à l'unanimité de l'ensemble des États et accord du Parlement européen). Des lignes budgétaires pourraient être adoptées par le Parlement européen, dans le budget communautaire, pour assurer le financement d'opérations d'échanges entre les acteurs judiciaires ou policiers des différents États membres (« Erasmus juridictionnel ou policier »).

*

* *

Cette proposition est conçue pour s'appliquer dans un traité sans pilier et n'est pas spécifique au domaine Justice et affaires intérieures, mais a vocation à s'appliquer à l'ensemble des domaines d'activités communautaires. Compte tenu de la place donnée aux instances communautaires, elle assure une grande place au débat sur la nécessité (ou non) de la coopération renforcée, garantissant par là-même le caractère lisible et démocratique des initiatives proposées.

Elle nécessitera une refonte des textes existants (entre autres : modification conforme aux dispositions de la proposition des articles 43A et 44A du TUE, suppression de l'article 11 du TCE).

- Cinquième partie -

	Conseil	États membres Participants (deux minimum)	États membres non participants	Budget	Commission	Parlement européen	Parlements nationaux	Cour de justice des Communautés européennes
Initiative a) échec d'une proposition communautaire b) in abstracto		X		Si a) financement communautaire b) financement intergouverne- mental, financement communautaire ou système actuel	Si a) peut décider de proposer une CR en cas d'échec b) trois mois pour proposer une action communau- taire	Peut proposer des thèmes	Information par les gouvernements des États participants d'une coopération renforcée portant sur un domaine législatif (article 88-4 de la Constitution)	Peut-être saisie par la Commission ou un EMNP (procédure d'urgence, de référé)
Mise en œuvre		X	Information		X			
Contrôle		De la remise en cause de la participation ou de la suspension et droit de sortie de saisine de la Commission	Information		De la mise en œuvre de l'admission de la remise en cause de la participation ou de la suspension	Si a)	Si b) mission du groupe parlementaire de suivi dans le Parlement européen (seuls les EMP)	Préjudiciel (EMP et Commission) Procédure en manquement (article 88 CECA) sur l'initiative de la Commission
Cohérence	Bilan au Conseil européen				Au bout d'un an : bilan ou nouvelle approche	Parlement européen	Bilan devant le Congrès	

- Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures -

Annexe 1. Liste des participants et intervenants à l'atelier POLICE-JUSTICE

Coopération renforcée Composition de l'atelier POLICE-JUSTICE Participants (P) et Intervenants (I)	
PRESIDENT	
CANIVET Guy	Premier président de la Cour de Cassation
RAPPORTEUR GENERAL	
SAURON Jean-Luc	Maître des requêtes au Conseil d'État
PARTICIPANTS ET INTERVENANTS	
BAYNAST Olivier de (P/I)	Représentant de la France auprès d'Eurojust, Bruxelles
BIJU-DUVAL Philippe (P)	Ministère de la Justice, Service des Affaires européennes et internationales
CARMONA Pauline (I)	Ministère des Affaires étrangères, Direction de la coopération européenne
CLAIREAU Fabrice (P/I)	SGCI, secteur juridique
DEUBNER Christian (P/I)	Commissariat général du Plan
GAUTIER Yves (P)	Directeur IEP Professeur de droit public, université R. Schuman de Strasbourg
GREWE Constance (P)	Professeur de droit public, université R. Schuman de Strasbourg
ISIDORO Cécile (P)	Ministère des Affaires étrangères, Direction des Affaires juridiques
KERCHOVE Gilles de (I)	Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Directeur, Direction générale H – Justice et affaires intérieures

- Cinquième partie -

KÖLLIKER Alkuin (I)	Chercheur, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn- IUE,Florence
LABAYLE Henri (P/I)	Doyen de la Faculté pluridisciplinaire de Bayonne
LAUNAY Élise (P/I)	Ministère des Affaires étrangères, Direction de la coopération européenne
MAIRE Bernard (I)	Ministère de l'Intérieur, chargé de mission (coopération policière) à la Délégation aux affaires internationales
MONAR Jörg (P/I)	Professeur, Co-Directeur Sussex European Institute
MÜHLL Agnès von der (I)	Ministère des Affaires étrangères, Direction de la coopération européenne
PHILIPPART Eric (P)	Professeur, université Libre de Bruxelles
POTOCKI André (P)	Président de la 15 ^e chambre à la Cour d'appel de Paris
RODRIGUES Stéphane (I)	Avocat à la Cour (Klein-Goddard associates), Bruxelles
SCHAEF Mathias (I)	Bundesministerium des Innern, BGS II 3, Internationale grenzpolizeiliche Zusammenarbeit
SPITZER Jean-Pierre (P)	Avocat, Conseiller juridique, Mouvement Européen, France
STORBECK Jürgen (I)	Directeur de Europol
STURLESE Bruno (I)	Sous-directeur, Service des Affaires européennes et internationales, Ministère de la Justice
VENTRE André-Michel (I)	Secrétaire Général du Syndicat des Commissaires et des Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale

2 - Autour de l'euro et au-delà : l'union économique et monétaires et les Coopérations renforcées¹

1. Résumé

La question de l'intégration différenciée prend aujourd'hui un relief particulier dans la perspective de l'élargissement. La possibilité de « coopérations renforcées » entre États membres de l'Union européenne a été inscrite dans les traités à Amsterdam et amendée à Nice. L'Union économique et monétaire constitue un champ d'application particulièrement intéressant de cette problématique, à deux titres : parce que la gestion de la zone euro peut être considérée comme une « coopération renforcée de fait », dont des leçons peuvent être utilement tirées, et parce que le processus d'intégration économique fait apparaître des questions nouvelles qui peuvent justifier dans l'avenir de recourir à cet instrument.

État des lieux

La première partie du rapport constate qu'il y a en fait dans l'UEM non pas une, mais deux « coopérations renforcées » : une coopération institutionnelle, structurante, constituée par les dispositions du traité, et une coopération additionnelle, en partie informelle, formée par les dispositifs de statuts juridiques divers (pacte de stabilité et de croissance, Eurogroupe et règles de représentation externe, définition et mise en œuvre de la stratégie monétaire...), mis en place en strates successives pour suppléer aux lacunes du traité. Quel jugement peut-on porter sur les règles de fonctionnement de la zone euro ? Le rapport répond à cette question au travers de cinq critères :

- (i) *Pertinence des critères d'entrée.* Le traité de Maastricht fixe pour rentrer dans l'euro des critères objectifs de capacité, non de volonté. Ces critères ont certes influé sur les comportements, mais ils n'ont pas abouti à l'automatisme voulue par certains et n'ont pas éliminé la discussion politique. Il serait en particulier intéressant de distinguer,

(1) Rapport Pisani-Ferry/Coeuré.

- Cinquième partie -

plus que ne le fait le traité, capacité d'entrer dans la zone euro et capacité à y participer durablement.

- (ii) *Attraction ou répulsion de la zone euro.* La phase de convergence avant 1999 a révélé le pouvoir d'attraction de l'euro, que confirme aujourd'hui le souhait de la plupart des pays candidats de participer au plus vite à la monnaie unique. La mise en œuvre depuis 1997 de deux cadres de politique économique très dissemblables dans la zone euro d'une part, au Royaume-Uni d'autre part, est cependant un signe de divergence, peut être durable, entre les « in » et les « out ».
- (iii) « *Connexité* » des questions traitées à douze et à quinze. Le traité est construit autour du Marché unique, qui réunit l'ensemble des États membres. Certaines questions pourraient être cependant discutées en format « euro » : fiscalité de l'épargne et des entreprises, réglementation des marchés financiers, surveillance des politiques budgétaires, fonctionnement macro-économique du marché du travail. Il en découle une ambiguïté sur le partage des tâches entre l'Eurogroupe et le Conseil ECOFIN ;
- (iv) *Ambiguïté institutionnelle de l'Eurogroupe.* L'Eurogroupe a permis d'importer dans le champ économique et financier une méthode de coordination ouverte fondée sur les « bonnes pratiques », et ainsi montré qu'il n'y avait pas nécessairement parallélisme, dans un domaine donné, entre les méthodes de fonctionnement à quinze et en groupe restreint. Sa nature reste cependant ambiguë : ECOFIN restreint ou esquisse d'une formation purement exécutive du Conseil ? Certains soupçonnent en outre une tentation pour ses membres de former un « caucus », c'est-à-dire de préempter la discussion ultérieure en ECOFIN.
- (v) *Capacité de l'Eurogroupe à modifier ses propres règles de décision.* Le fonctionnement de la zone euro est un succès, mais le système n'a pas connu l'épreuve d'une crise économique grave ou d'un conflit ouvert entre États membres. Ces derniers sauraient-ils faire face à une telle situation ? L'une des grandes difficultés du système est la lourdeur des procédures d'amendement des textes. Les États membres ont voulu protéger leurs compétences, et s'ils ont concédé un droit de coordination à la Communauté, c'est pour le circonscrire étroitement. Il est intéressant de noter que les gouverneurs des banques centrales ont quant à eux su faire usage de l'autonomie que leur donne le traité pour construire un système certes complexe et peu transparent, mais efficace et évolutif dans son fonctionnement, et susceptible de véritables inflexions de doctrine.

Ces cinq questions se dégagent de l'expérience monétaire des dernières années, mais elles ont une portée plus générale.

Propositions

La deuxième partie du rapport explore trois pistes de réforme, d'ambition croissante.

Améliorer le fonctionnement de la zone euro

Il s'agit de doter la zone euro d'une capacité décisionnelle propre, et de permettre aux États participants de faire évoluer les règles de fonctionnement de la zone tout en respectant la volonté des États non participants. **Nous proposons :**

- **de fixer dans le nouveau traité constitutionnel le principe et les modalités de la coopération entre les États participant à l'euro. Le Conseil des ministres des finances de la zone euro (qui pourrait être un ECOFIN restreint, ou une formalisation de l'Eurogroupe) devrait être doté d'une compétence exécutive (« *policymaking* ») exclusive dans les domaines propres à la zone : mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, adoption de la partie des GOPE concernant la zone euro, recommandation adressée à un État membre au titre des GOPE, politique de change ;**
- **de créer un nouveau mécanisme de coordination par lequel l'activation de certains instruments de politique économique (par exemple, des fonds de stabilisation conjoncturelle alimentés en période de forte croissance), ferait l'objet d'une « double clé » de décision des États membres et de l'Eurogroupe ;**
- **de permettre au conseil de la zone euro d'adopter, à la majorité qualifiée, des décisions de politique économique qui s'imposeraient aux États membres de la zone dans des circonstances définies à l'avance, par exemple en cas de crise économique grave ;**
- **de permettre au conseil de la zone euro de prendre, dans son domaine de compétence, toute décision conduisant à modifier, dans l'intérêt collectif, les règles de fonctionnement de la zone euro, sous réserve d'un « *call back* » déclenché par la Commission, qui saisirait l'ECOFIN dans les cas où elle considérerait que la décision serait contraire aux intérêts des pays non participants ;**

- Cinquième partie -

- **de renforcer le rôle de proposition et de surveillance de la Commission, en particulier en lui permettant de donner un avertissement public à un État membre sans passer par le Conseil, de saisir le conseil de la zone euro d'une proposition d'action conjointe dans le cadre décrit plus haut.**

Approfondir le champ de la coopération autour de l'euro

Une certaine « porosité » est utile entre les questions traitées à douze et à quinze, car elle permet un partage des tâches pragmatique entre ECOFIN et Eurogroupe. Il nous semble néanmoins justifié de distinguer deux domaines actuellement non couverts par l'Eurogroupe et dont l'interaction avec la politique monétaire est particulièrement étroite : la stabilité financière et le fonctionnement du marché du travail. **Nous proposons donc :**

- **l'extension des compétences de l'Eurogroupe au maintien de la stabilité financière et à la coordination en cas de crise bancaire transfrontière ;**
- **le suivi conjoint par l'Eurogroupe et par un conseil « Emploi » en format « euro » du fonctionnement du marché du travail de la zone euro**
- **la réunion en tant que de besoin d'autres formations du Conseil en format « euro », et la réunion, au moins une fois par an, en marge du Conseil européen de juin et en présence du président de la BCE, d'un Conseil européen restreint en format euro.**

Étendre le champ des politiques économiques pouvant donner lieu à coopération renforcée

Le champ géographique de ces coopérations ne correspondrait pas nécessairement à celui de la zone euro. Il pourrait être inclus dans celle-ci. Il pourrait aussi la recouvrir partiellement, voire en être disjoint.

Le domaine qui se présente le plus naturellement à l'esprit est celui de la fiscalité des entreprises. Certains objecteront qu'une telle coopération encouragerait le « dumping fiscal » des États non participants. Cependant, la concurrence fiscale est déjà une réalité, et l'objectif ne serait pas nécessairement ici une augmentation des taux d'imposition. En outre, la simplification qu'apporteraient des règles d'assiette communes, ou un impôt unifié, apporterait un bénéfice économique exclusif aux États prenant part à la coopération.

- Autour de l'euro et au-delà... -

- **Nous proposons donc une coopération renforcée en matière d'imposition des sociétés qui permettrait aux pays disposés à passer à la majorité qualifiée dans ce domaine, de formaliser les échanges multilatéraux d'informations fiscales déjà mis en œuvre dans un cadre intergouvernemental, de définir et de mettre en œuvre en commun les mesures législatives nécessaires pour aboutir à une harmonisation complète des assiettes, et de décider à la majorité qualifiée de fourchettes de taux d'imposition minimal et maximal entre lesquelles les États participants pourraient librement situer le niveau de leur imposition.**

Bien entendu, de telles coopérations renforcées resteraient ouvertes à tous les États membres qui voudraient s'y joindre. Ceux qui l'initieraient joueraient donc, au sens propre, le rôle d'une avant-garde en ouvrant de nouveaux domaines de coopération, et en explorant leurs modalités, au-delà des dispositions strictement nécessaires à la gestion de la monnaie unique.

Ces propositions sont de nature à revivifier le projet politique que constitue, depuis l'origine, l'Union économique et monétaire.

- Cinquième partie -

2. Introduction

La diversité des États membres a depuis l'origine marqué l'Union européenne et influencé son mode de construction. D'importantes avancées de l'intégration ont souvent été initiées par des groupes restreints d'États membres. Mais la question de l'intégration différenciée au sein de l'Union prend aujourd'hui un relief particulier dans la perspective de l'élargissement décidé à Copenhague et des adhésions ultérieures qui se profilent à l'horizon.

Cette forme de coopération, qui a été formellement inscrite dans les traités à Amsterdam et amendée à Nice,¹ doit en effet permettre de concilier la diversité des préférences au sein de l'Union et la préservation de la cohérence des institutions et des politiques de l'Union. Elle devrait rendre possible aux uns d'avancer et aux autres de s'abstenir, au gré des volontés et des possibilités.

L'Union économique et monétaire (UEM) constitue à deux titres un champ d'application particulièrement intéressant de la problématique des coopérations renforcées. Premièrement, la convergence vers la monnaie unique au sein du système monétaire européen, puis la gestion de la zone euro par l'Eurogroupe² et l'Eurosystème³, peuvent être considérées comme une *coopération renforcée de fait*, dont des leçons peuvent être tirées. Deuxièmement, le processus d'intégration économique et monétaire fait apparaître des questions nouvelles, par exemple en matière fiscale et de représentation extérieure, qui peuvent justifier dans l'avenir de recourir à l'instrument des coopérations renforcées. Savoir si le périmètre géographique de ces coopérations nouvelles doit coïncider avec celui de la zone euro constitue d'ailleurs une question en soi.

Ce rapport est organisé en deux parties. Dans un premier temps, nous esquissons un bilan de l'Union économique et monétaire considérée comme une coopération renforcée de fait, dans la phase de convergence vers l'euro et depuis la mise en place de la monnaie unique. Nous nous penchons particulièrement sur le rôle joué par l'Eurogroupe, sur la base notamment des témoignages de différents acteurs (représentants de la Commission, du Conseil, d'États membres participants ou non à l'euro) auditionnés par l'atelier. Dans un

(1) Voir Deubner (2000), Kölliker et Milner (2000) et Philippart et Sie Dhian Ho (2000) pour une discussion des implications juridiques et politiques des coopérations renforcées.

(2) Réunion informelle mais régulière des ministres des Finances de la zone euro.

(3) C'est-à-dire l'ensemble constitué par la Banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales des États ayant adopté l'euro, par opposition au système européen des banques centrales (SEBC) qui regroupe l'ensemble des banques centrales de l'U.E.

second temps, nous analysons des pistes de renforcement de la coopération, dans trois grandes directions : les évolutions institutionnelles permettant un meilleur fonctionnement de la zone euro, l'approfondissement des thèmes traités en format euro, l'élargissement du champ de la coopération au-delà de l'euro. Ce dernier point permet de revenir, en conclusion, au projet politique que constitue depuis l'origine l'Union économique et monétaire.

3. L'Union économique et monétaire vue comme une coopération renforcée : une évaluation

3.1. L'UEM comme coopération renforcée de fait

Le fonctionnement de la zone euro présente des caractéristiques communes fortes avec le mécanisme des coopérations renforcées au sens des traités :

- un champ de compétence initial – la politique monétaire et de change – indivisible, écartant le risque de demi-mesure dans l'intégration, et des règles négociées préalablement dans le détail par tous les États membres y compris les « *out* »¹. Cela s'applique non seulement aux dispositions du traité CE, mais aussi aux textes de statut inférieur : on se souvient de la vigilance britannique en 1997 lors des discussions sur le mandat et le mode de fonctionnement de l'Eurogroupe ;
- le souhait d'une participation à terme de tous les États membres, et des critères d'entrée précis ;
- des procédures de décision en groupe restreint : vote à douze sur certains sujets, enceintes spécifiques comme l'Eurogroupe et le conseil des gouverneurs ;
- une garantie de l'unité juridique et institutionnelle de l'Union : présence des 15 autour de la table de l'Ecofin même sur les sujets où le vote se fait à 12, préparation de l'ensemble des décisions et des réunions de l'Eurogroupe par les quinze directeurs du Trésor, rôle déterminant de la Commission (même s'il est moins fort que dans les autres composantes du premier pilier et, surtout, nous y reviendrons, de nature différente).

Il existe pourtant des différences importantes au plan juridique. L'UEM est une politique de la Communauté dont la plupart des dispositions (notamment toutes

(1) On désignera par ce terme les États membres de l'U.E. ne participant pas à l'euro.

- Cinquième partie -

celles qui ont trait à la coordination des politiques économiques) sont gérées à quinze et non à douze. Le traité CE ne définit d'ailleurs pas de règles de participation, mais les conditions d'une dérogation temporaire à la monnaie unique ¹. En outre, les critères d'entrée sont des critères de capacité et non de volonté, la participation étant réputée automatique dès lors que ces critères sont respectés ².

Il y a donc en fait dans l'UEM non pas une, mais deux coopérations renforcées ³ : une coopération « institutionnelle » structurante, constituée par les dispositions du traité, et une coopération additionnelle, en partie informelle, formée par les dispositifs, de statut juridique divers, mis en place en strates successives dans la zone euro pour suppléer aux lacunes du traité. Ces strates plus ou moins formelles, et donc pour partie rapidement évolutives, sont le pacte de stabilité et de croissance, l'Eurogroupe, les règles de représentation externe, les règles de bonne conduite en matière de politique budgétaire, les principes de la politique de change de l'euro, le mécanisme de change proposé aux « out » et, du côté des seules banques centrales, la définition de la stratégie monétaire, la mise en œuvre de la politique monétaire et les règles internes au SEBC. Sous ces réserves de méthode, la zone euro peut être analysée comme un exemple de coopération renforcée de fait.

L'encadré ci-dessous résume quelques enseignements de l'analyse économique des coopérations renforcées, en particulier les conditions sous lesquelles une politique commune suscite des forces d'attraction sur les pays non participants.

(1) À l'inverse, le mécanisme de change européen, composante importante de la transition vers l'euro au plan économique comme au plan politique, relève d'un accord intergouvernemental et ne se fonde pas sur le traité.

(2) Du moins en principe, cf. *infra*.

(3) Voir Bocquet (2002).

Encadré : Mécanismes économiques à l'œuvre dans les coopérations renforcées

Une coopération renforcée peut être envisagée comme la gestion commune d'un certain nombre de politiques communes, qui peuvent faire l'objet d'une analyse coûts/avantages. Le raisonnement économique permet de répondre à deux types de questions : quand une coopération renforcée est-elle justifiée ? quel type de dynamique, d'attraction ou de répulsion, va-t-elle engendrer ?

Quand une coopération renforcée est-elle justifiée ?

La réponse à cette question dépend des politiques envisagées, selon qu'elles bénéficient sans ambiguïté à tous les participants ou que leur intérêt dépend des caractéristiques de chaque pays. Ainsi, la suppression des tarifs douaniers bénéficie sans ambiguïté à tous les pays : il est certes possible de constituer en union douanière un groupe restreint d'États membres, mais ce n'est pas souhaitable car cela pourrait être défavorable aux autres pays. En théorie économique, la participation à une monnaie unique dépend en revanche de critères dits de « zones monétaires optimale » qui peuvent conduire à préconiser une zone restreinte à un sous-ensemble de pays. Les critères de convergence du traité de Maastricht et plus clairement les « cinq tests » britanniques s'inspirent de cette approche.

Quel type de dynamique, d'attraction ou de répulsion, va-t-elle engendrer ?

La théorie des clubs ¹ permet de répondre à l'aide de deux critères simples : degré de rivalité et degré d'exclusion. Le degré de « rivalité » renvoie à la question suivante : la consommation d'un bien ou d'une aménité par un agent réduit-elle la quantité disponible pour les autres ? La réponse est positive pour les ressources disponibles en quantité finie (le pétrole, par exemple) mais négative pour ceux dont la disponibilité est illimitée (la lumière du soleil). Certains biens et services sont tels que l'extension de leur usage bénéficie à tous ceux qui s'en servent (les langues). Le degré d'exclusion renvoie quant à lui à la question : peut-on priver certains agents de la jouissance de cette politique ? La réponse est positive pour les biens ou services collectifs dont l'accès peut être contrôlé (l'autoroute à péage), négative pour ceux qui sont nécessairement accessibles à tous (la sécurité publique). Sur cette base, la dichotomie biens privés/biens publics peut être affinée. Le croisement de ces deux critères conduit à définir six types de biens, ou de politiques, décrits dans

(1) Voir notamment Kölliker et Milner (2000), Farvaque (2002).

- Cinquième partie -

le tableau ci-dessous, assorti d'exemples pris dans le champ de l'intégration européenne.

D'une manière générale, *la force d'attraction d'une politique commune sera d'autant plus forte que son degré d'exclusion sera élevé et son degré de rivalité sera faible*, c'est-à-dire quand on se déplace vers le coin sud-ouest du tableau ci-dessous. En effet, en l'absence d'exclusion, la participation n'est pas indispensable (comportement de « passager clandestin »), tandis que la gestion commune n'est possible qu'en l'absence de rivalité.

Ceci amène à se demander comment ces forces d'attraction ou de répulsion vont influencer l'évolution d'une coopération renforcée voire, au travers les anticipations des acteurs, son périmètre initial : politiques communes et États participants. Les développements récents de la nouvelle économie politique permettent de répondre à cette question ¹.

		Degré d'exclusion	
		Élevé	Faible
Degré de rivalité ↙	Bien rival	« Bien privé » Ex. : fonds structurels	« Ressource commune » Ex. : émissions de CO ₂
	Neutre	« Effet de club » Ex. monnaie unique	« Bien public » Ex. : stabilité financière
	Complémentaire	« Effet de réseau avec possibilité d'exclusion » Ex. système de Paiements <u>TARGET</u>	« Effet de réseau sans possibilité d'exclusion » Ex. innovation technologique

Tableau 1. Typologie et force d'attraction des politiques communes d'après Kölliker et Milner (2000)

D'une part, la taille optimale de la coopération renforcée dépend de la comparaison entre le coût marginal et le gain marginal d'une nouvelle adhésion. Les premiers résultent par exemple des coûts de « congestion » liés à la complexité croissante du processus de décision, les seconds du fait que tous les bénéficiaires d'un bien participent à son financement. L'élargissement de la coopération renforcée comporte un coût car il devient de plus en plus difficile

(1) Voir Alesina, Angeloni et Etro (2001).

de satisfaire les préférences hétérogènes des États membres. On retrouve par ce biais l'arbitrage bien connu entre élargissement et approfondissement. Ceci plaide pour des modalités claires de partage des coûts de fonctionnement et pour la transparence des modalités de redistribution des gains et avantages liés à la coopération.

Enfin, les États initiant une coopération doivent anticiper son évolution future, ce qui peut aboutir au choix d'un champ de compétences restreint *ab initio*, de peur qu'un champ de compétences trop large ne dissuade les nouveaux entrants.

Quatre ans après le lancement de la monnaie unique, un examen des modalités de la coopération qui s'est développée autour de l'euro est nécessaire. Il doit être conduit sans a priori téléologique car, contrairement à ce que l'on tient trop souvent pour acquis en France, la nature et l'intensité des coopérations rendues nécessaires par la mise en place de la monnaie unique ne font pas consensus en Europe. La vision française – que nous partageons et défendons – d'une politique économique commune articulée, d'une part, sur la politique monétaire de la Banque centrale et, de l'autre, sur un ensemble de politiques nationales coordonnées, est rien moins qu'évidente, que l'on se place sur le plan économique, le plan juridique, ou le plan politique.

- o Au plan économique, le bilan net des interactions au sein de la zone euro et les bénéfices d'une coordination des politiques économiques sont âprement discutés ¹. Il n'y a donc pas d'accord sur la manière d'appliquer à la zone euro la grille d'analyse esquissée dans l'encadré ci-dessus. Nombre d'économistes pensent en effet qu'une coordination qui irait au-delà de l'échange d'information serait superflue voire contre-productive ² et que la priorité est pour chacun des acteurs, gouvernements et Banque centrale, de « balayer devant sa porte » en menant une politique responsable dans le cadre de compétences bien délimitées. Cette vision selon laquelle l'objectif de l'UEM était et reste de doter l'Union d'un ordre monétaire, et non d'une politique économique, inspire la position officielle de la plupart des pays européens.

(1) À titre d'exemple, une relance budgétaire dans un pays de la zone euro stimule les exportations des pays voisins mais pèse sur leur investissement en poussant à la hausse le taux d'intérêt commun. En outre, la BCE est indépendante et la théorie des jeux enseigne qu'une coordination au sein d'un nombre limité d'acteurs (les douze gouvernements de la zone euro sans la Banque centrale) a des résultats ambigus.

(2) Voir par exemple Alesina et al. (2001), Artus et Wyplosz (2002) et Korkman (2002).

- Cinquième partie -

- o Cette philosophie est, ensuite, sous-jacente à de nombreuses dispositions du traité, notamment celles dont les dispositions sont les plus précises et les plus susceptibles d'application directe (article 105 et protocole associé au traité sur le mandat et les statuts de la banque centrale, article 104 sur les déficits excessifs). A l'inverse, la coordination prend appui sur des instruments juridiques plus faibles (article 99 qui décrit notamment les grandes orientations de politique économique) ou sur des engagements politiques hors traité (Eurogroupe).
- o Enfin le projet de faire de l'euro le vecteur d'une Europe politique a été dès l'origine, et demeure, controversé.

3.2. La convergence vers l'euro

L'une des grandes questions de l'analyse économique des coopérations renforcées est celle de ses effets dynamiques : le fait, pour un certain nombre d'États, d'engager une coopération en format restreint conduira-t-il ceux qui ne s'y joignent pas à converger ou à diverger ? Cette interrogation a parcouru les débats européens, de la formation d'un marché commun à six jusqu'aux discussions actuelles sur la question fiscale, en passant par la monnaie unique ou le protocole social du traité de Maastricht.

La théorie des clubs n'y apporte pas de réponse tranchée (cf. encadré). L'étude rétrospective des phases I et II de l'UEM et, plus largement, du processus de coopération économique et monétaire entre le plan Werner de 1971 et l'introduction de l'euro en 1999, met cependant en évidence un net effet d'attraction, qui transite par deux canaux principaux. Un canal économique d'une part : le gain de crédibilité médiatisé par les marchés financiers sous la forme d'une baisse spectaculaire des primes de risque appliquées au coût des emprunts des pays concernés, qui a donné lieu au *jeu de convergence* des marchés financiers sur les pays du Sud entre 1997 et 1999 et, d'ores et déjà, sur les pays candidats à l'Union. Et un canal politique d'autre part : la peur, en restant *out*, de ne pouvoir suffisamment peser sur les règles internes de l'UEM, en dépit des protections juridiques et institutionnelles mentionnées plus haut.

Ces deux arguments ne sont pas de même nature. Le premier a été et reste pertinent pour les pays souffrant de faiblesses institutionnelles internes, à l'origine de leur déficit de crédibilité. Plus les institutions sont déficientes, et donc plus l'inflation est forte, ou plus difficiles à maîtriser sont les finances publiques, plus le gain de court terme associé à une participation à l'euro est important. C'est pourquoi, en dépit des critères de convergence, l'euro a tendu

et tend encore à attirer des pays pour lesquels l'entrée dans l'union économique et monétaire marque une rupture institutionnelle ¹. Le second argument s'applique, à l'inverse, à des pays dotés d'institutions fortes, qui souhaitent conserver voire exporter leur propre modèle de politique économique. C'est en particulier le cas du Royaume-Uni.

3.3. Le fonctionnement de la zone euro

C'est la zone euro en tant que groupe restreint au sein des Quinze qui nous intéresse ici. On mentionnera cinq questions suscitées par son fonctionnement depuis 1999. Les deux premières portent sur l'évolution de la zone (critères d'entrée et dynamique d'attraction ou de répulsion des États non participants) tandis que les trois autres portent sur son fonctionnement au sein de l'Union (connexité entre les questions traitées à douze et à quinze, ambiguïté du rôle de l'Eurogroupe, définition des règles de décision au sein de la zone euro).

a) Pertinence des critères d'entrée

Le traité de Maastricht a fixé pour l'entrée dans l'euro une méthode susceptible d'applications dans d'autres domaines : ont été retenus des critères objectifs de capacité, énoncés par le traité, et non des critères de volonté. Tout pays satisfaisant à ces critères était réputé capable de participer à la monnaie unique et donc, sauf clause d'exemption particulière, avait l'obligation de s'y associer.

Ce principe a été démenti par les faits.

- o Alors que les critères d'entrée sont supposés garantir la capacité à participer durablement à l'euro ², l'évolution des déficits publics et des

(1) Il est d'ailleurs intéressant de constater, au cours de la phase de convergence, une dissociation entre les dynamiques économiques et politiques. Une analyse fine de la convergence avant 1999 au regard d'un critère économique (respect des critères de convergence) et d'un critère politique (« Eurobaromètre » mesurant le sentiment de l'opinion publique vis-à-vis de l'euro), permet en effet de distinguer trois groupes : des convergents tardifs, mais rapides (Italie, Grèce, Espagne), des « convergents réticents » (Allemagne, Royaume-Uni) et des « convergents enthousiastes » (France, Pays-Bas, Irlande, Luxembourg).

(2) Dans les mots du traité, il s'agit d'assurer un « degré élevé de convergence durable ». De longue date, les économistes avaient fait remarquer que ces critères n'offraient pas les garanties voulues parce qu'ils ne se fondaient pas sur les caractéristiques structurelles des économies – comme la théorie des zones monétaires

- Cinquième partie -

rythmes d'inflation depuis 1997 témoignent de la persistance de facteurs de divergence. La disparité des taux d'inflation, avec les effets qu'elle entraîne sur les taux d'intérêt réel, est de plus en plus perçue comme une difficulté sérieuse, et la pertinence des normes budgétaires retenues pour le régime de croisière de l'euro est de plus en plus contestée.

- La sélection des pays participants ne s'est pas vraiment faite sur un critère de capacité. Tous les pays qui l'ont souhaité ont – au prix d'efforts réels, mais souvent temporaires – obtenu leur qualification et au début 2003, les trois pays « out » le sont de leur propre chef. Deux d'entre eux, le Royaume-Uni et le Danemark, bénéficient d'une clause formelle d'*opt out* négociée initialement, le troisième (la Suède, qui n'a pas d'*opt out*) met en avant une interprétation complaisante des critères pour justifier sa non-participation.

Les critères purs de capacité ont certes influé sur le comportement des États membres et limité la marge de décision discrétionnaire du Conseil, mais ils n'ont pas abouti à l'automatisme voulue par certains et n'ont pas éliminé la discussion politique.

La méthode des critères objectifs a donc montré ses limites et il serait intéressant de distinguer, plus que ne le fait le traité, capacité d'entrer dans l'UEM et capacité à y participer durablement.

b) Attraction ou répulsion de la zone euro

Au premier abord, comme lors de la phase de convergence, la dynamique du fonctionnement de la zone euro s'est révélée centripète. Au plan externe, les pays « out » ont, à plusieurs reprises, et avec un certain succès, demandé à participer plus activement aux discussions de l'Eurogroupe. Ceci s'est même traduit par la réunion ponctuelle d'un « Eurogroupe à 15 ». Aucun gouvernement ne s'est fermé la porte d'une participation future et tous ont annoncé leur intention, loin d'être acquise en 1999, de soumettre au vote populaire l'adhésion à l'euro. Au plan interne, l'Eurogroupe est jugé utile par tous les États qui y participent pour renforcer la compréhension mutuelle et la cohésion du groupe s'est maintenue, en dépit de tensions politiques récurrentes (dernièrement, sur l'interprétation du pacte de stabilité et de croissance) et même d'un conflit ouvert à l'intérieur du groupe (discussion de la

optimales inventée par Robert Mundell suggérait de le faire – mais sur des performances nominales.

recommandation contre l'Irlande en 2000). Enfin, pour les mêmes raisons que celles qui ont été évoquées pour la période avant 1999, les pays candidats à l'Union semblent souhaiter pour la plupart limiter au maximum la période de « purgatoire » entre l'adhésion à l'Union et l'adoption de l'euro, alors même que la doctrine officielle des Quinze et de la BCE est, pour le moment, très réservée sur ce sujet ¹.

À l'inverse, un signe de divergence forte entre les « *in* » et les « *out* » est l'adoption parallèle, depuis 1997, de deux cadres de politique économique dissemblables : dans la zone euro d'une part (stratégie monétaire de la BCE et doctrine d'emploi du pacte de stabilité et de croissance), au Royaume-Uni (code de stabilité budgétaire, cible d'inflation et, en corollaire, mécanismes d'*accountability* de la Banque d'Angleterre) ² et en Suède d'autre part. La suite des discussions sur le pacte de stabilité et de croissance sera donc un test intéressant, aussi bien à l'intérieur de la zone euro que vis-à-vis de l'opinion publique britannique.

c) « *Connexité* » des questions traitées à douze et à quinze

L'une des difficultés potentielles de toute coopération renforcée tient au risque de chevauchement des compétences. Si les textes peuvent prévoir une stricte distinction, il est difficile d'éviter en pratique de tels recouvrements et l'apparition d'une « zone grise » où se produisent des conflits.

C'est bien le cas pour l'UEM. Peuvent ainsi être mentionnées :

- ◆ la fiscalité de l'épargne et des entreprises, qui relève du marché intérieur mais qui pourrait être discutée à douze s'il était avéré que la mobilité des capitaux est plus grande au sein de la zone euro,
- ◆ pour la même raison, la réglementation et la supervision des marchés financiers ainsi que la stabilité financière (organisation du rôle de prêteur en dernier ressort en cas de crise bancaire, modalités de la prise en charge budgétaire du coût de la défaillance d'un établissement transnational),

(1) Dans son rapport au Conseil européen de Nice (décembre 2000) sur les stratégies de change des pays candidats, le Conseil ECOFIN rappelle la nécessité de participer pendant deux ans au mécanisme de change et met en avant l'utilité des changes flexibles pour absorber les chocs économiques et financiers liés à la transition.

(2) Au point que le pacte de stabilité et de croissance, jugé trop rigide, et la responsabilité politique jugée insuffisante de la BCE sont parfois mis en avant par les Britanniques comme des obstacles à une entrée rapide de leur pays, à moins d'une réforme de ces dispositions.

- Cinquième partie -

- ◆ la surveillance des politiques budgétaires et de la soutenabilité des finances publiques (car certaines interactions macro-économiques, par exemple celles qui transitent par les échanges commerciaux, ne sont spécifiquement liées à la monnaie unique, tandis que d'autres, qui transitent par les effets des politiques budgétaires sur la politique monétaire commune, sont spécifiques aux participants à la zone euro). Cette connexité peut s'étendre à des questions sociales, notamment à la diminution ou au provisionnement des engagements financiers implicites au titre des retraites, qui affecte la soutenabilité des finances publiques,
- ◆ le fonctionnement macro-économique du marché du travail, qui relève d'une coordination souple à quinze mais peut s'avérer crucial pour la conduite de la politique monétaire et le jugement du grand public sur celle-ci.

À l'occasion des discussions que soulèvent ces questions, la résolution des problèmes présents et futurs de la zone euro entre souvent en contradiction avec le souci de préserver le Marché unique, qui réunit l'ensemble des États membres ¹. Or le traité CE est construit autour du Marché unique et sur l'unicité du cadre de la coordination des politiques économiques : le PSC s'applique à tous les États membres de l'UE, la seule différence étant la possibilité de sanction, de même, dans les grandes orientations de politique économique, il n'y a pas de différence d'approche entre pays *in* et *out*. Il en découle :

- *une certaine ambiguïté sur le partage des tâches entre l'Eurogroupe et le Conseil ECOFIN.* ² Ainsi, le pacte de stabilité et de croissance, qui concerne au premier chef les pays « *in* », est discuté à la fois en Eurogroupe et en ECOFIN. Ce dernier décide en plénière sur la mise en infraction, il a la responsabilité d'imposer d'éventuelles sanctions, mais seuls les pays participant à l'euro prennent alors part au vote. L'Eurogroupe s'est essayé, avec un succès limité, à discuter de sujets structurels comme les prélèvements fiscaux et sociaux, pour lesquels il n'était pas explicitement mandaté par les chefs d'États et de gouvernement et qui concernent au premier chef des formations du Conseil autres que l'ECOFIN. Par ailleurs, les arrangements trouvés en 1998 en matière de représentation externe sont difficilement lisibles, sans compter qu'ils font fi du rôle traditionnellement donné à la

(1) C'est par exemple le cas pour les services financiers, avec la difficulté supplémentaire que la principale place où sont traitées les opérations financières en euro, la City de Londres, est située en dehors de la zone euro...

(2) Pour une description du fonctionnement de l'Eurogroupe, voir Cœuré (2002).

Commission par le traité : les États membres n'ont pas voulu donner à la Commission le pouvoir d'engager la zone euro au niveau international.¹ Bref, la ligne de partage n'est pas claire ;

- o *le risque que certains sujets soient mal couverts faute d'une définition précise des compétences.* Ce pourrait être notamment le cas en matière de stabilité financière : si la *prévention* des crises relève logiquement de la coopération entre régulateurs au sein de l'Union à quinze, de même que l'organisation des marchés financiers, qui participe du Marché unique, la *gestion* des crises revêt une dimension monétaire du fait du rôle potentiel de prêteur en dernier ressort de la Banque centrale européenne.

d) *Ambiguïté institutionnelle de l'Eurogroupe*

Enceinte informelle, l'Eurogroupe n'est en principe qu'un lieu d'échange entre responsables politiques. Il a acquis progressivement une certaine visibilité publique et un début de légitimité politique, que symbolisent la publication de communiqués, la présence à certaines discussions du G7 et une référence dans certaines conclusions du Conseil européen. Les ministres des États qui y participent, dont beaucoup avaient initialement exprimé des réticences, jugent aujourd'hui l'instance nécessaire. La Commission, dans sa contribution à la Convention, juge utile de le maintenir, parallèlement à l'Euro ECOFIN dont elle propose la création. Cet approche est partagée par l'ensemble des pays membres de la zone euro, qui souhaitent préserver une instance de dialogue informel restreinte avec la BCE.

L'Eurogroupe s'est révélé un terrain d'expérimentation utile : lieu de dialogue, il a permis d'importer dans le champ économique et financier une méthode de coordination ouverte fondée sur les « bonnes pratiques », mieux connue et plus employée dans le domaine social. Il a ainsi montré qu'il n'y avait pas nécessairement parallélisme, dans un domaine donné, entre les méthodes de fonctionnement à quinze et en groupe restreint.

(1) Pour mémoire : le président de l'ECOFIN préside l'Eurogroupe, sauf lorsqu'il est out, auquel cas l'Eurogroupe est présidé par le président suivant de l'ECOFIN ; le président de l'Eurogroupe assiste au nom du Conseil au conseil des gouverneurs de la BCE et participe à une partie des discussions du G7, mais une partie seulement. C'est en principe l'interlocuteur privilégié du secrétaire au Trésor américain pour discuter la parité euro-dollar.

- Cinquième partie -

Pour ceux qui veulent davantage et souhaitent reformer l'Eurogroupe, sa nature reste ambiguë. S'agit-il de l'ébauche d'un ECOFIN restreint ? Ou, plutôt, de l'esquisse d'une formation exécutive du Conseil, plus ramassée dans son format et plus libre de son fonctionnement ? Certains soupçonnent en outre une tentation pour les membres de l'Eurogroupe de former un « caucus », c'est-à-dire de préempter la discussion ultérieure en ECOFIN. L'existence d'une telle tentation est vigoureusement niée par les praticiens participant à la préparation de l'Eurogroupe. Si elle existe, elle ne semble pas systématique mais, aggravée peut être par la lourdeur de fonctionnement du Conseil, on l'évoque souvent pour les questions budgétaires et de politique économique générale (suivi de la procédure des GOPE), sur lesquelles les ministres de la zone euro tendraient bien naturellement à présenter un front uni en ECOFIN après une première discussion en Eurogroupe ¹. L'élargissement devrait logiquement la renforcer. Elle est bien évidemment difficile à accepter pour les pays « out », au premier rang desquels le Royaume-Uni. Si elle apparaît inéluctable et même parfaitement légitime sur les sujets pour lesquels le traité prévoit un vote restreint, elle n'en va pas moins à l'encontre des objectifs de cohésion affichés pour les coopérations renforcées.

Clarifier les fonctions respectives de l'Eurogroupe et de l'ECOFIN ou d'un éventuel Euro ECOFIN, et en particulier lui donner un pouvoir de décision formel nécessiterait, si cette option était retenue, de se prononcer sur sa compétence (exécutive et/ou législative), sur son niveau de représentation (ministres seulement, ou aussi chefs d'États et de gouvernement), sur les règles de vote au sein du groupe (consensus ou majorité qualifiée), et enfin sur ses relations avec le Conseil « Affaires générales » et avec le Parlement européen. Une telle évolution susciterait des questions institutionnelles et des procédures au sein de l'Union, ² notamment en terme de parallélisme avec les autres formations du Conseil et de positionnement de la BCE. Il demeure que l'Eurogroupe ne pourra pas rester éternellement un être ambigu, en dehors du droit commun des procédures communautaires.

e) Capacité de la zone euro à modifier ses propres règles de décision

Le fonctionnement de la zone euro depuis 1999 a déjoué les prévisions alarmistes. L'euro a été introduit sans heurts et le « *policy-mix* » a été progressivement adapté à la situation conjoncturelle, même si les hésitations ont été nombreuses : il a souvent été fait reproche à la zone euro de réagir plus

(1) Noter que l'Eurogroupe se réunit en général la veille au soir de l'ECOFIN.

(2) On peut mentionner la question du rôle respectif du COREPER et du Comité économique et financier.

lentement aux chocs mondiaux que les États-Unis, et l'espoir d'une plus grande autonomie conjoncturelle appuyée sur une capacité de réaction autonome a été déçu. Ce rodage a peut être eu un coût macro-économique. Mais les grands enjeux économiques pour l'Europe – capacité à renouer durablement avec la croissance et pour cela à rattraper le niveau de productivité américain et à augmenter le taux d'emploi, tout en préservant son modèle social – ne tiennent pas spécifiquement à la mise en place de l'euro.

On peut objecter que le système n'est pas complètement « testé », n'ayant pas connu de crise économique grave et de divergences de vues marquées entre États membres. À cet égard, l'une des grandes difficultés du système euro – outre celle de trouver un accord de fond entre les douze États membres – est la lourdeur des procédures d'amendement des textes. Les États membres ont voulu protéger autant que possible leurs propres compétences dans ce domaine considéré comme plus sensible que le reste du premier pilier, et s'ils ont concédé un droit de coordination à la Communauté, c'est pour le circonscrire étroitement. C'est pourquoi ils sont allés dans un grand détail quant aux principes, aux méthodes et aux procédures de décision, fixant ainsi dans le traité des dispositions qui auraient dû avoir le caractère d'une législation simple. Modifier la législation secondaire n'est pas non plus aisé, comme l'illustrent les débats permanents entre États membres et avec la Commission sur les principes mêmes de la politique économique, en particulier sur le pacte de stabilité et de croissance ¹. La difficulté que rencontrent les autorités budgétaires de la zone euro qui voudraient faire évoluer leurs propres règles de fonctionnement, alors même que l'expérience de la gestion d'une zone monétaire intégrée suggérerait des amendements, est source d'inefficacité.

Par opposition, le système européen des banques centrales (SEBC) a été conçu, dans le traité, comme un système indépendant et pleinement intégré et doté en conséquence d'une autonomie beaucoup plus grande. Les gouverneurs ont su faire usage de cette autonomie pour construire un système d'analyse et de prise de décision certes complexe (reflet d'une structure très décentralisée, nécessitant un processus permanent de consultation interne) et peu transparent pour les observateurs extérieurs, mais jugé par ceux qui y participent efficace et évolutif dans son fonctionnement (sous l'effet notamment des tensions

(1) Après avoir porté sur la prise en compte de la composante conjoncturelle des déficits budgétaires, la discussion porte maintenant sur le rythme de retour vers l'équilibre des déficits structurels et sur l'interprétation de l'objectif de moyen terme de finances publiques « proches de l'équilibre ou en excédent », notamment les modalités de prise en compte de la soutenabilité à long terme des finances publiques, voir Cœuré et Pisani-Ferry (2003).

- Cinquième partie -

constructives entre le directoire et les services de la BCE d'une part et les banques centrales nationales d'autre part). L'Eurosystème est en tout cas susceptible de véritables inflexions de doctrine, comme l'ont déjà montré l'évolution du dispositif de communication et de la technique de refinancement, ou la mise en veilleuse du « premier pilier » de la stratégie monétaire. Rien n'empêcherait le Conseil des gouverneurs, s'il le voulait demain, de modifier la définition numérique de la stabilité des prix, alors qu'un changement des seuils de déficit excessif requiert une modification d'un protocole annexé au traité, donc l'unanimité des États membres et l'accord de leurs Parlements. La règle de fonctionnement des banques centrales est d'ailleurs l'opposé de celle des gouvernements : si les deux niveaux – SEBC à quinze, Eurosystème à douze – coexistent également, les instances de préparation des décisions fonctionnent par défaut (et même exclusivement dans le cas de la politique monétaire) à douze.

4. Approfondir l'union économique et monétaire

La possibilité de coopérations renforcées liées à l'Union économique et monétaire a été analysée par plusieurs auteurs, ¹ qui concluent que des coopérations sont possibles selon les procédures fixées par le traité, à condition que celles-ci ne portent pas sur des domaines de compétence exclusive de la Communauté tels qu'identifiés par la Cour de justice : politique monétaire, politique commerciale commune, gestions des ressources naturelles de la mer.. Certaines pistes ont été évoquées dans d'autres études, notamment la fiscalité ou la coordination au sein de l'Eurogroupe.

Au cours des années et des décennies à venir, la zone euro est appelée à s'élargir, mais moins vite que l'Union elle-même. En fonction des résultats des référendums au Royaume-Uni, au Danemark et en Suède, elle accueillera probablement prochainement de nouveaux membres. Mais simultanément ou presque, l'Union elle-même s'élargira et la zone euro sera conduite à fonctionner dans une configuration à quatorze ou quinze dans une Union à vingt-cinq. Nul doute qu'à moins d'un durcissement, peu probable, des critères d'entrée dans la zone euro, plusieurs des pays de l'élargissement souhaiteront la rejoindre dès 2006-2007. Mais l'Union elle-même se préparera alors à accueillir d'autres membres, comme la Roumanie et la Bulgarie. Au total, il faut bien prendre pour acquis que même s'il y a convergence totale à terme, au cours des dix ou quinze ans à venir le périmètre de la zone euro ne coïncidera pas avec celui de l'Union.

(1) Voir notamment Deubner (2000), Kölliker et Milner (2000).

Il est difficile de savoir a priori si les intérêts des nouveaux « out » s'opposeront à la dynamique interne à la zone euro. Ceci dépendra notamment de la date d'entrée dans l'euro des plus importants d'entre eux (au sens des droits de vote au Conseil), comme la Pologne. Face à ces incertitudes, la ligne retenue par ce rapport consiste à prendre acte de l'existence de la zone euro comme coopération renforcée « de fait » dans un domaine de compétence délimité, et proposer des évolutions institutionnelles de nature à lui permettre d'améliorer son fonctionnement.

Ces évolutions sont d'ampleur limitée et sans exclure des amendements aux traités, se situent dans leur prolongement. Certes, à long terme, il est possible que la gouvernance économique de l'Union évolue vers un modèle plus fédéral, où les principales fonctions de la politique économique, et notamment la fonction de stabilisation conjoncturelle, deviendraient une compétence exclusive de l'Union, comme le sont aujourd'hui les politiques monétaire et de change ou la politique commerciale. C'est le chemin qu'ont suivi les États-Unis au cours de la première moitié du vingtième siècle. Ce n'est pas le choix qu'a fait le *praesidium* de la Convention européenne (2003), qui propose dans son projet de traité constitutionnel ¹ un modèle où aucun transfert de compétence ne serait demandé aux États dans le domaine budgétaire, et où la coordination des politiques économiques serait, comme la PESC, une « compétence particulière » et non une compétence exclusive ou partagée.

On explorera ici successivement trois pistes, d'ambition croissante :

- l'amélioration du fonctionnement de la zone euro,
- l'approfondissement du champ de la coopération à douze autour de l'euro,
- l'extension des champs de coopération économique renforcée à d'autres sphères que celle de l'euro.

(1) Article 13 du projet de traité constitutionnel : « 1. L'Union coordonne les politiques économiques des États membres, notamment en établissant les grandes orientations de ces politiques ; 2. Les États membres conduisent leurs politiques économiques, en prenant en compte l'intérêt commun, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union ; 3. Des dispositions spécifiques s'appliquent aux États membres qui ont adopté l'euro. »

- Cinquième partie -

4.1. Mieux faire fonctionner la zone euro ¹

Améliorer le fonctionnement de la zone euro requiert de répondre à deux questions :

- o dans quels domaines est-il nécessaire de doter la zone euro de capacités de décision propres, soit en transférant au niveau communautaire des compétences nouvelles, soit en mettant en place des coordinations plus exigeantes ?
- o comment permettre à la zone euro de modifier ses règles de fonctionnement tout en respectant le cadre institutionnel existant, qui donne le monopole d'initiative à la Commission et la capacité législative au Conseil et au Parlement, et sans pour autant prendre le risque de léser les intérêts des pays qui ne participent pas à la monnaie unique ?

D'un point de vue institutionnel, l'objectif d'un meilleur fonctionnement de la monnaie unique nécessite que soient maintenues ou instituées des structures de décision propres à la zone euro, qui respectent la distinction, renforcée par le projet de traité constitutionnel, entre les fonctions législatives et exécutive du Conseil :

- o la Commission (2002) a proposé une dichotomie entre l'Eurogroupe, qui demeurerait une enceinte informelle, et un Euro ECOFIN qui assurerait les fonctions législatives sur les sujets propres à la zone ² ;
- o si une capacité exécutive propre était reconnue aux ministres de la zone euro au-delà de la seule coordination informelle, l'Eurogroupe pourrait assurer ces fonctions exécutives.

Sur le fond, les deux objectifs cités plus haut (*doter la zone euro d'une capacité décisionnelle propre ; permettre aux États participants de faire évoluer entre eux les règles de fonctionnement de la zone tout en respectant la volonté des États non participants*) méritent une analyse plus détaillée.

(1) Nous ne traitons ici que des questions directement liées au fonctionnement des coopérations renforcées. Cette section n'évoque donc pas l'éventuelle réforme du pacte de stabilité et de croissance. Sur ce point, voir Cœuré et Pisani-Ferry (2003).

(2) Pour être efficace, l'Eurogroupe devrait conserver un format restreint (ministres + 1 collaborateur). L'Euro ECOFIN, qui nécessite un appareil administratif plus lourd, pourrait quant à lui précéder ou suivre les sessions habituelles de l'ECOFIN.

a) Doter la zone euro d'une capacité décisionnelle propre

L'intensification des interdépendances induite par la participation à une zone monétaire intégrée justifie que certains dispositifs soient réservés aux États participant à l'euro. Il en va en particulier ainsi du pacte de stabilité et de croissance, dont la raison d'être est qu'un défaut de discipline budgétaire compromettrait la stabilité monétaire. Sur cette base, le traité a prévu que même si tous les États sont tenus de présenter des programmes de stabilité, seuls les membres de la zone euro sont passibles de sanctions, et que ceux-là seuls votent pour l'application des sanctions. Toutefois, tous les membres de l'ECOFIN prennent part à la délibération. Cet arrangement complexe se justifiait dans une perspective d'adhésion rapide de tous les États à l'euro. Il perd sa raison d'être si l'on admet que la zone euro pourrait durablement constituer un regroupement plus étroit. Il faut donc que la responsabilité de mise en œuvre du pacte de stabilité soit formellement attribuée à une formation du Conseil spécifique à la zone euro.

Par ailleurs l'étendue des besoins de coordination au sein de la zone euro est, on l'a dit, objet de débat. Il demeure ici aussi que la participation à la monnaie unique modifie la nature des interdépendances entre pays participants et justifie que la coordination de leurs politiques économiques fasse l'objet de procédures de décision distinctes de celles qui concernent l'ensemble des États membres de l'UE. Un ensemble de mesures pratiques peuvent être adoptées pour améliorer la coordination (par exemple l'adoption d'un « code de bonne conduite » pour les politiques économiques des États membres) qui ne nécessitent pas de changement des règles de décision. Elles n'ont pas besoin d'être évoquées ici ¹. Doivent en revanche être mentionnées les propositions qui aboutiraient à créer, pour les seuls pays de la zone euro, les instruments d'une compétence partagée de politique budgétaire entre l'Union et les États membres.

Renforcer la capacité décisionnelle collective de la zone euro, c'est bien souvent restreindre l'autonomie des États. Cela ne peut être envisagé sans de bons motifs. Dans certains domaines, dont la politique budgétaire, la coordination est souhaitable mais ne peut être imposée en règle générale, car la décision relève de la compétence des États membres dans le cadre de leurs procédures de décision nationales. Elle ne peut être mise en œuvre qu'au nom d'objectifs explicites, en règle général par l'incitation, et occasionnellement par la sanction lorsque le non-respect des dispositions communes entraîne un coût collectif. C'est l'esprit du traité actuel, qui est cependant plus contraignant, sans

(1) Voir par exemple les dernières propositions de la Commission (2002), ainsi que Jacquet et Pisani-Ferry (2000).

- Cinquième partie -

justification analytique claire, pour les déficits excessifs (qui peuvent faire l'objet de sanctions financières au titre de l'article 104) que pour les grandes orientations des politiques économiques (qui ne peuvent faire l'objet que d'un avertissement du Conseil, au titre de l'article 99) ¹.

Dans cet esprit, les deux propositions ci-après aboutiraient à renforcer la coordination tout en délimitant soit l'étendue, soit la fréquence de la décision collective :

- o La première consisterait à définir des domaines où il y aurait *présomption de coordination* et à rendre celle-ci quasi automatique en instaurant une procédure de décision conjointe, nécessitant une « double clé » de l'État membre concerné et de l'Eurogroupe. Un tel mécanisme n'existe pas aujourd'hui. Il pourrait être créé par exemple pour gérer des fonds de stabilisation conjoncturelle (« *rainy day funds* », qui existent dans les États fédérés américains). Les États membres pourraient ainsi décider de mettre en réserve, pendant les années de bonne conjoncture, des excédents budgétaires dont ils feraient usage en période de ralentissement. La nature des dépenses financées par ces fonds serait à la discrétion de l'État membre mais dans la mesure où leur emploi pourrait entrer en contradiction avec les grandes orientations de politique économique ou avec les dispositions du pacte de stabilité, le tirage devrait faire l'objet d'un accord formel du Conseil.
- o La seconde consisterait à délimiter en quelles circonstances, et sur la base de quelle procédure, il peut être légitime de transgresser la *présomption d'autonomie* dont bénéficient les États membres en matière budgétaire. Ce n'est aujourd'hui possible que face à un déficit excessif caractérisé et persistant, au nom de la menace que celui-ci représente pour la stabilité monétaire d'ensemble. D'autres circonstances peuvent être cependant imaginées dans lesquelles la décision collective devrait pouvoir s'imposer aux États membres : choc économique important appelant une action budgétaire conjointe, déséquilibre prononcé et persistant de balance des paiements aboutissant à une surévaluation ou une sous-évaluation prononcée du taux de change. Pour permettre à la zone euro de parer le cas échéant à

(1) Par exemple, un pays dont le déficit public dépasse 3 % du PIB peut être sanctionné financièrement alors qu'un autre dont les instances de supervision bancaire seraient gravement défaillantes n'est pas passible de sanctions, malgré le risque que cette défaillance peut faire courir à la stabilité financière de la zone euro.

ce type de situation, les mécanismes de coordination pourraient être renforcés, sur la base de l'article 99, en prévoyant la possibilité pour l'Eurogroupe de prendre pour une durée déterminée, sur proposition de la Commission et par une procédure de majorité qualifiée à définir, des décisions qui s'imposeraient à l'ensemble des États membres de la zone euro. Mettre en place un tel mécanisme nécessiterait une évolution constitutionnelle dans chacun des États membres.

b) Permettre aux États membres de la zone euro de faire évoluer les règles de fonctionnement de la zone

L'autonomie de décision exécutive de la zone euro ne lèse pas les intérêts des pays *out*. Il n'en va pas de même des décisions aboutissant à un changement de ses règles de fonctionnement.

Il faut donc prévoir un mécanisme qui garantisse la préservation des intérêts des *out* sans pour autant donner à un petit nombre d'entre eux le moyen de prendre en otage une décision recueillant l'adhésion d'une majorité des « *in* ». La solution la plus souple nous semble être de permettre à l'Euro ECOFIN de prendre toute décision qu'il jugerait utile pour la zone euro, avec une clause de rappel (« *call back* ») permettant (dans un délai à définir) de faire remonter la question à l'ECOFIN plénier dans le cas où la décision serait susceptible de mettre en cause les intérêts des pays non participants. Il serait sain que la Commission, gardienne du traité et de l'intérêt commun de l'Union, soit seule habilitée à faire jouer cette clause de « *call back* », même si d'autres mécanismes peuvent être envisagés¹.

Cette procédure devrait naturellement être réservée aux évolutions à l'intérieur du champ de compétence directement relié à la monnaie unique. La liste des domaines considérés comme de la compétence de la zone euro devrait être décidée par l'ensemble des États membres².

Nous proposons donc :

(1) Par exemple, un *call back* à la majorité qualifiée de l'ensemble des États membres, qui ouvrirait la voie à des stratégies d'alliance entre pays « *in* » minoritaires dans l'Eurogroupe et pays « *out* ».

(2) La question des prérogatives du Parlement dans des domaines relevant de la codécision pourrait se poser, mais dans les mêmes termes que pour les décisions du Conseil UE.

- Cinquième partie -

- *de fixer dans le nouveau traité constitutionnel le principe et les modalités de la coopération entre les États participant à l'euro. Le conseil de la zone euro ¹ devrait être d'abord doté d'une compétence exécutive (policymaking) exclusive dans les domaines propres à la zone : mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, adoption de la partie des GOPE concernant la zone euro, recommandation adressée à un État membre au titre des GOPE, politique de change ² ;*
- *de créer un nouveau mécanisme de coordination par lequel l'activation de certains instruments de politique économique, par exemple des rainy-day funds, ferait l'objet d'une « double clé » de décision des États membres et du Conseil euro ;*
- *de permettre au Conseil de la zone euro d'adopter, à la majorité qualifiée, des décisions de politique économique qui s'imposeraient aux États membres de la zone dans des circonstances définies à l'avance, par exemple en cas de crise économique grave ;*
- *de permettre au Conseil de la zone euro de prendre, dans son domaine de compétence, toute décision conduisant à modifier, dans l'intérêt collectif, les règles de fonctionnement de la zone euro, sous réserve d'un « call back » déclenché par la Commission, qui saisirait l'ECOFIN dans les cas où elle considérerait que la décision serait contraire aux intérêts des pays non participants ;*
- *de renforcer le rôle de proposition et de surveillance de la Commission, en particulier en lui permettant de donner un avertissement public à un État membre sans passer par le Conseil, ³ de saisir le Conseil de la zone euro d'une proposition d'action conjointe dans le cadre décrit plus haut.*

(1) La distinction institutionnelle entre fonctions exécutives (qui pourraient être assurées par l'Eurogroupe) et fonctions législatives (qui devraient être assurées par l'Euro ECOFIN) passe ici au second plan au regard de la question du renforcement de la capacité de décision et d'organisation de la zone euro. On emploiera donc l'expression générale « Conseil de la zone euro », sachant que celle-ci pourra, selon les arrangements institutionnels, recouvrir soit l'Euro ECOFIN, soit l'Eurogroupe.

(2) La visibilité de l'Eurogroupe pourrait en outre être renforcée en le dotant d'un président, élu pour deux ou trois ans par ses pairs, qui représenterait le groupe vis-à-vis de l'opinion publique et dans les enceintes internationales. C'est à dessein que nous n'abordons pas ici la question du lien institutionnel entre le président de l'Eurogroupe et le commissaire chargé des questions économiques et financières, qui dépasse le cadre de ce rapport.

(3) Proposition contenue dans la contribution de la Commission et dans le rapport du groupe de travail « gouvernance économique » de la Convention.

4.2. Approfondir la coopération autour de l'euro

La question de la connexité des domaines de compétence est difficile à traiter car de fil en aiguille, il est bien difficile de séparer la « couche » des questions qui peuvent être traitées à douze de celle des questions qui doivent être traitées à quinze. Le tâtonnement de l'Eurogroupe en témoigne, qui s'est essayé à discuter de sujets plus larges avant de se recentrer sur son cœur de métier que sont les questions conjoncturelles et budgétaires. Une certaine « porosité » semble donc utile car elle permet un certain pragmatisme dans le partage des tâches entre ECOFIN et Conseil de la zone euro.

Il nous semble néanmoins justifié de distinguer trois domaines actuellement non couverts par l'Eurogroupe et dont, on l'a dit, l'interaction avec la politique monétaire apparaît particulièrement étroite : la stabilité financière, la soutenabilité des finances publiques et le fonctionnement du marché du travail.

Si les deux premiers sujets sont étroitement liés à la compétence des ministres des Finances, le troisième ne peut être traité par eux seuls et suppose donc d'impliquer une autre formation du Conseil, le Conseil Emploi, qui se réunirait alors en format « euro »¹. Cette formule suppose à son tour l'existence d'une enceinte d'arbitrage en cas de désaccords, qui peuvent être légitimes, entre les formations du Conseil (enceinte qui ne pourrait être que le Conseil européen restreint aux chefs d'État et de gouvernement de la zone euro). Celle-ci pourrait se réunir au moins une fois par an. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle « grand messe » mais de permettre une discussion politique, engageant l'ensemble des gouvernements nationaux, sur les grands choix de politique économique des États membres.

Nous proposons donc :

- *l'extension des compétences du Conseil de la zone euro au maintien de la stabilité financière, à la coordination avec l'Eurosystème, et au partage du coût budgétaire en cas de crise bancaire transfrontière ;*

(1) On peut objecter à cette proposition que l'évolution des prix dans la zone euro vient autant des développements sur le marché des biens et services (chocs sectoriels, concurrence accrue...) que du fonctionnement du marché du travail. En toute logique, il faudrait envisager une réunion du Conseil « marché intérieur » en formation euro, ce qui serait manifestement contraire à l'esprit communautaire.

- Cinquième partie -

- *le suivi conjoint par l'Eurogroupe et par un Conseil Emploi en format « euro » du fonctionnement du marché du travail de la zone euro. Ces formations seraient en charge du « dialogue macro-économique » avec la BCE et les partenaires sociaux européens et seraient associées au suivi des procédures « Emploi » du traité ;*
- *la réunion en tant que de besoin d'autres formations du Conseil en format « euro », dans un premier temps selon les mêmes modalités et avec les mêmes règles informelles que l'Eurogroupe sous sa forme actuelle ;*
- *la réunion, au moins une fois par an en marge du Conseil européen de juin, d'un Conseil européen restreint en format « euro ». Ce Conseil européen restreint entendrait le rapport du président de la BCE prévu à l'article 113-3 du traité. Lui seraient par ailleurs soumis un rapport de la Commission sur la situation économique de la zone euro et un rapport des ministres des Finances sur la mise en œuvre de la coordination des politiques économiques. Il approuverait la partie des GOPE consacrée à la zone euro ¹.*

4.3. Étendre la coopération au-delà de l'euro

L'étude rétrospective de l'UEM comme coopération renforcée est sans doute biaisée par l'attention excessive (et ce rapport n'échappe pas à cette critique) accordée à l'Eurogroupe et aux procédures de coordination des articles 99 et 104, au détriment du projet plus vaste qu'est l'Union économique et monétaire.

Après avoir envisagé dans un premier temps les voies d'approfondissement de la zone euro, il est maintenant important d'élargir le champ et de considérer :

- un spectre plus large de politiques économiques susceptibles de donner lieu à des coopérations renforcées ;
- le champ géographique de telles coopérations, qui ne correspondrait pas nécessairement à celui de la zone euro. Il pourrait être inclus dans celle-ci sous la forme d'un « noyau », comme l'ont illustré de manière récurrente

(1) Ce Conseil européen restreint n'aurait pas vocation à se prononcer sur les questions qui relèvent dans le traité du Conseil au niveau des chefs d'État et de gouvernement (admission dans la zone euro, modification des statuts de la BCE...) : ces questions, de nature législative, devront être discutées à quinze. En revanche, une décision de nature exécutive comme la désignation du président de la BCE pourrait légitimement être prise dans cette enceinte.

des projets d'intégration politique franco-allemande ¹ (projets qui suggèrent d'ailleurs que le nombre politiquement réaliste de pays initiant un tel noyau pourrait être inférieur au quorum de huit pays requis pour une coopération renforcée). Il pourrait aussi la recouvrir partiellement seulement, voire pourquoi pas en être disjoint, par exemple sous la forme d'une coopération renforcée entre nouveaux adhérents à l'Union.

Ces coopérations n'auraient donc pas vocation à être gérées par l'Eurogroupe et ne soulèveraient pas les mêmes problèmes de concurrence entre formations du Conseil.

Une contrainte juridique doit par ailleurs être gardée à l'esprit : comme il a été rappelé plus haut, les domaines de compétence communautaire exclusive ne peuvent faire l'objet d'une coopération renforcée. Il peut ainsi sembler légitime de développer une vision stratégique de la politique économique européenne en recherchant une plus grande cohérence entre la politique de la concurrence, la politique industrielle, la politique commerciale ou encore la politique régionale. Mais cet objectif, qui faisait partie du projet d'union économique et monétaire, ne pourra pas être atteint au moyen d'une coopération renforcée mais devra être recherché d'emblée à quinze ou à vingt-cinq.

a) Une coopération renforcée dans le domaine fiscal

Le domaine fiscal se présente naturellement à l'esprit lorsqu'on réfléchit à l'extension du champ des coopérations renforcées en matière économique et financière (voir par exemple Deubner, 2000). Cette coopération devrait porter sur la fiscalité directe (des entreprises), la fiscalité indirecte étant déjà largement harmonisée. Les pistes envisageables sont, par ordre d'ambition, la coopération sur les normes techniques et les échanges d'information en matière fiscale (qui ne ferait que formaliser des réseaux déjà existants entre États membres), l'harmonisation des assiettes, la coopération en matière de taux (par la définition de fourchettes encadrant les taux applicables), et la création d'un impôt commun, dont le produit pourrait soit être affecté à des actions conjointes, soit être redistribué aux États. Les deux principaux prélèvements susceptibles de relever d'une telle approche sont l'impôt sur les sociétés, en raison de la mobilité des assiettes, et les taxes environnementales, notamment la fiscalité de l'énergie, en raison de l'existence d'externalités.

(1) Voir par exemple Jeanneney et al. (2001).

- Cinquième partie -

Comme pour toute coopération renforcée, cette voie ne devrait être explorée que lorsque les autres solutions (passage à la majorité qualifiée, lien avec d'autres réformes dans le cadre d'un « paquet » politique) auront été épuisées ¹. Le champ géographique ne serait probablement pas la zone euro. Parmi les pays les plus réticents à la coopération en matière fiscale se trouvent en effet l'Irlande, le Luxembourg et l'Autriche.

On peut ici revenir à l'analyse économique esquissée en encadré dans le chapitre précédent. Certains objecteront en effet qu'une coopération renforcée en matière fiscale serait porteuse d'une dynamique négative, en encourageant le « dumping fiscal » des États non participants et, *in fine*, les délocalisations. Nous pensons que cette objection n'est pas justifiée. D'une part, la concurrence fiscale est d'ores et déjà une réalité, et ne serait encouragée que si la coopération renforcée conduit à une augmentation des taux d'imposition, ce qui n'est pas l'objectif. D'autre part, la simplification qu'apporterait aux entreprises l'établissement de règles d'assiette communes ou harmonisées et a fortiori un impôt unifié, constituerait en soi un bénéfice économique exclusif pour les États prennant part à la coopération. Il est donc difficile de prévoir, de ces effets centrifuges et centripètes, lesquels l'emporteraient.

Nous proposons donc :

- la création d'une *coopération renforcée en matière d'imposition des sociétés* qui regrouperait les pays disposés à passer à la majorité qualifiée dans ce domaine. La coopération renforcée permettrait à ces pays de formaliser les échanges multilatéraux d'informations fiscales déjà mis en œuvre dans un cadre intergouvernemental, de définir et de mettre en œuvre en commun les mesures législatives nécessaires pour aboutir à une harmonisation complète des assiettes, et de décider à la majorité qualifiée de fourchettes de taux d'imposition minimal et maximal entre lesquelles les États participants pourraient librement situer le niveau de leur imposition.

b) *Une coopération renforcée dans le champ social ?*

La justification d'une coopération en groupe restreint n'est pas ici générale :

- o dans le domaine des normes sociales fondamentales (travail de nuit, durée maximale, égalité hommes-femmes, etc.) une coopération restreinte n'est pas justifiée. Ces normes définissent en effet un

(1) Ce point est rappelé par Kölliker et Milner (2000).

- Autour de l'euro et au-delà... -

« socle » constitutif du modèle européen, qui n'a pas de raison à terme d'être différent d'un pays à l'autre. En outre, la dynamique économique qui résulterait d'une différenciation serait clairement négative, le risque de « *dumping* social » l'emportant clairement sur les effets d'attraction ;

- o dans d'autres domaines, en revanche, les gains résultant de la simplification pourraient l'emporter : on peut penser à la création d'un « contrat de travail européen » ou à une portabilité complète des droits à pension, dont les règles seraient définies de manière multilatérale. À un horizon plus éloigné, on peut aussi penser à l'harmonisation et à la portabilité des cotisations chômage ;
- o bien entendu, de telles coopérations renforcées, qu'elles soient fiscales ou sociales, resteraient ouvertes à tous les États membres qui voudraient s'y joindre. Ceux qui l'initieraient joueraient donc, au sens propre, le rôle d'une avant-garde en ouvrant de nouveaux domaines de coopération et en explorant leurs modalités.

5. Conclusion

Voici bientôt dix ans, au moins depuis les propositions Lamers-Schäuble de 1994, que les Européens jouent, d'une manière plus ou moins formalisée, avec le concept des coopérations renforcées. Dans le même temps, et sans que le lien ait été établi explicitement, l'Union s'est dotée d'une monnaie commune sans que tous les États y adhèrent. Même si tous sont en principe destinés à l'adopter, certains ne veulent pas, ou ne peuvent pas le faire aujourd'hui. De fait, et sans vraiment se l'avouer, l'Europe s'est ainsi engagée dans la logique de l'intégration différenciée.

Ce rapport n'avait pas pour objectif de déterminer si cette différenciation est, en soi, bonne ou mauvaise. Sa finalité était plus circonscrite. Il s'agissait de comprendre, à la lumière de l'expérience de l'Union économique et monétaire, quel type de dynamique une coopération renforcée peut susciter ; quels problèmes elle pose et comment les résoudre ; comment la zone euro devrait fonctionner si elle regroupait durablement une partie seulement des États membres ; dans quels autres domaines économiques une coopération renforcée pourrait être mise en place.

Notre conviction est que dans la perspective de l'élargissement prévu en 2004 et de ceux qui suivront, l'Union doit désormais prendre ces questions au sérieux. Tout en se gardant d'une quelconque exclusive, et en se réservant la possibilité

- Cinquième partie -

de l'expérimentation, il faut maintenant mettre en place les conditions d'un fonctionnement efficace d'une intégration différenciée. Le coût d'une telle démarche n'est pas bien grand. Celui de l'inaction pourrait être significativement plus élevé. C'est dans cet esprit que nous avons proposé ici un ensemble d'aménagements aux dispositions existantes et d'initiatives nouvelles.

RÉFÉRENCES

Travaux de la Convention

COMMISSION EUROPÉENNE, *Contribution au groupe de travail sur la gouvernance économique*, 2002.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport final du groupe de travail n° VI sur la gouvernance économique*, 2002.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Projet d'articles 1 à 16 du traité constitutionnel*, février 2003.

FISCHER (J.) et VILLEPIN (D. de), *Propositions conjointes franco-allemandes sur la gouvernance économique*, décembre 2002.

Références bibliographiques

ALBERTO (A.), GALÍ (J.), GIAVAZZI (F.), UHLIG (H.) et BLANCHARD (O.), *Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area*, in *Monitoring the European Central Bank*, n° 3, CEPR, 2001.

ALBERTO (A.), ANGELONI (I.) et Etro (F.) *The Political Economy of International Unions*, mimeo, Harvard University and European Central Bank, 2001.

ARTUS (P.) et WYPLOSZ (C.), *La Banque centrale européenne*, rapport du CAE n° 38, La Documentation française, 2002.

CŒURÉ (B.), *L'Eurogroupe : bilan et perspectives*, Revue d'Économie Financière, n° 65

CŒURÉ (B.) et PISANI-FERRY (J.), *A Sustainability Pact for the Eurozone*, presentation to HM Treasury's Keynes Seminar, janvier 2003.

DEUBNER (C.), *Harnessing Differentiation in the EU-Flexibility After Amsterdam*, document de travail de la cellule de prospective de la Commission européenne, 2000.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Renforcer la coordination des politiques budgétaires*, communication au Conseil et au Parlement du 21 novembre 2002, ECOFIN/581/2, 2002.

JACQUET (P.) et PISANI-FERRY (J.), *La coordination des politiques économiques, bilan et propositions*, in *Questions Européennes*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 27, 2000.

JEANNENEY (J.-N.), LAMY (P.), NALLET (H.) et STRAUSS-KAHN (D.), *Europe : pour aller plus loin*, *Le Monde*, 20 juin 2001.

KÖLLIKER (A.) et MILNER (F.), *How to Make Use of Closer Cooperation ? The Amsterdam Clauses and the Dynamic of European Integration*, document de travail de la cellule de prospective de la Commission européenne, 2000.

- Cinquième partie -

KORKMAN (S.), *Macroeconomic Policy Coordination in EMU*, 2002.

LA SERRE (F. de), WALLACE (H.), *Les coopérations renforcées, une fausse bonne idée ?*, *Notre Europe, Études et Recherches*, n° 2, 1997.

PHILIPPART (É.) et Sie Dhian Ho (M.), *The Pros and Cons of closer Cooperation within the EU*, *WRR Working Documents*, W104, 2000.

QUERMONNE (J.-L.), *La question du gouvernement européen*, *Notre Europe, Études et Recherches*, n° 20, 2002.

SEIDEL (M.), *Legal Aspects of European Monetary Union*, *ZEI Working Papers*, B63, 2002.

Liste des contributions soumises à l'atelier Union Economique et monétaire

BOCQUET (D.), *Leçons de l'UEM pour les coopérations renforcées*.

DEUBNER (C.), *Une grille d'analyse pour la coopération renforcée*.

DEUBNER (C.), *Esquisse de projet pour une mission du CGP : Coopérations renforcées dans l'Union européenne*.

FARVAQUE (É.), *La coopération renforcée au sein de l'Union européenne : analyse économique d'un bien public localisé*.

JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES LLET (P.), *Volonté et capacité. De Maastricht à l'introduction de l'euro dans les premiers pays membres*.

KÖLLIKER (A.), *Quelques remarques sur la contribution de M. Farvaque, "La coopération renforcée au sein de l'Union européenne : analyse économique d'un bien public localisé"*.

KÖLLIKER (A.), *Possibilité d'exclusion et rivalité de consommation : deux critères additionnels pour l'évaluation de projets de coopérations renforcées*.

KORKMAN (S.), *Macroeconomic policy coordination in EMU*.

PHILIPPART (É.), *L'évaluation des coopérations renforcées dans le contexte de l'intégration européenne*.

- Autour de l'euro et au-delà... -

Annexe 1. Liste des participants et intervenants à l'atelier UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Coopération renforcée Composition de l'atelier UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE Participants (P) et Intervenants (I)	
PRÉSIDENT	
PISANI-FERRY Jean	Professeur Université Paris Dauphine
RAPPORTEUR GÉNÉRAL	
COEURÉ Benoît	Professeur, chargé de cours à l'Ecole polytechnique
PARTICIPANTS ET INTERVENANTS	
BÉNASSY-QUÉRÉ Agnès (P/I)	Conseiller scientifique CEPII
BOCQUET Dominique (P)	Trésor, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
BRAUD Maurice (P/I)	IRES, Noisy-le-Grand
CARRÉ Hervé (P/I)	Directeur adjoint, Commission Européenne, Bruxelles
CHEMAIN Régis (P)	Maître de conférences, Université de Nanterre
DEMUR Gaspard (P)	Ministère des Affaires étrangères, Direction de la coopération européenne
DEUBNER Christian (P/I)	Commissariat général du Plan
GLOMB Wolfgang (I)	Ministère fédéral des finances, Directeur sous-département UA VII C, Berlin
GRABOWSKI Boguslav (I)	Banque Nationale Polonaise, Conseil de Politique Monétaire, Varsovie

- Cinquième partie -

GROSCHÉ Günter (I)	Directeur du Comité économique et financier de l'Union européenne, Bruxelles
HAREL Grégoire (P)	Ministère des Affaires Étrangères, Direction de la Coopération européenne
JAILLET Pierre (P/I)	Directeur général adjoint des études et des relations internationales, Banque de France
KÖLLIKER Alkuin (I)	Doctorand, Max Planck Institut, Bonn
KORKMAN Sixten (I)	Directeur au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles
LAMFALUSSY Alexandre (I)	Ancien président de l'Institut Monétaire Européen, Professeur à l'Institut d'études européennes, Louvain-la-Neuve
LAWRENCE Rebecca (I)	H.M.Treasury, Chef du groupe de coordination et de stratégie en charge de l'UEM, Londres
MAIRE Jacques (I)	Délégué aux affaires européennes et internationales Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
PHILIPPART Eric (P/I)	Rapporteur général de la mission, université Libre de Bruxelles
RENAUD-BASSO Odile (I)	Direction du Trésor, Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie
TAICLET Anne-France (P)	Université Paris I Sorbonne, chargée des compte-rendus

Annexe 2. Programme des séances

Séance 1 , mercredi 18 septembre : Séance introductive

- Autour de l'euro et au-delà... -

INTERVENANTS :

- Christian Deubner (Commissariat général du Plan), Benoît Coeuré (Professeur, chargé de cours à l'Ecole polytechnique) et Jean Pisani-Ferry (Professeur, Université Paris Dauphine), « Présentation et discussion de la mission » ;
- Pierre Jaillet (Directeur général adjoint des études et des relations internationales, Banque de France), « Volonté et capacité. De Maastricht à l'introduction de l'euro dans les premiers pays membres » ;
- Hervé Carré (Directeur adjoint, Commission Européenne), « La création de l'Eurogroupe en groupe informel dans le cadre d'une coopération renforcée à plusieurs étages » ;
- Wolfgang Glomb (Ministère fédéral des finances, Directeur sous-département UA VII C), « Discussion de l'intervention de M. Carré » ;
- Alkuin Kölliker (Doctorand, Max Plack Institut), « Possibilité d'exclusion et rivalité de consommation : deux critères additionnels pour l'évaluation de projets de coopérations renforcées ».

Séance 2, mercredi 9 octobre : Bilan intérimaire et enseignements

INTERVENANTS :

- Günter Grosche (directeur du Comité économique et financier de l'Union européenne), « Enseignements concernant l'expérience des coopérations renforcées et plus spécifiquement l'Eurogroupe : règles, instruments et conditions politiques » ;
- Rebecca Lawrence (H.M.Treasury, Chef du groupe de coordination et de stratégie en charge de l'UEM), « Évolution des intérêts et des attitudes d'un pays « Opt-Out » vis-à-vis de la coopération renforcée en UEM » ;
- Odile Renaud-Basso (Direction du Trésor, Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie), « Les relations extérieures des coopérations renforcées en UEM : un besoin de changements ? » ;

- Cinquième partie -

Séance 3, mercredi 23 octobre : Nécessités et opportunités fonctionnelles d'approfondir l'UEM par des coopérations renforcées intégrées

INTERVENANTS :

- Jean Pisani-Ferry (Professeur Université Paris Dauphine), « Synthèse des réflexions menées dans l'atelier UEM » ;
- Jacques Maire (Délégué aux affaires européennes et internationales, Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité), « Les domaines de nouvelles coopérations renforcées : la politique de l'emploi » ;
- Maurice Braud (IRES), « Commentaire de l'intervention de M. Maire ».

Séance 4, mercredi 6 novembre : Conclusions et propositions

INTERVENANTS :

- Sixten Korkman (Directeur au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne), « Conclusions pour les procédures et les institutions : utilité et compatibilité des groupes avec les institutions d'une Union élargie » ;
- François Villeroy de Galhau (Directeur général des impôts, Ministère des Finances), « La coordination (ou harmonisation?) des impôts dans l'UEM, les domaines de consensus et les besoins de coopération renforcée » ;
- Boguslav Grabowski (Banque Nationale Polonaise, Conseil de Politique Monétaire), « Les nouveaux membres et la coopération renforcée monétaire : volonté, capacité, dates d'entrée, critères et conditions d'admission » ;
- Agnès Bénassy-Quéré (Conseiller scientifique CEPPII), « Commentaire de l'intervention de M. Grabowski ».

Séance 5, vendredi 13 décembre : La coopération renforcée et la régulation des marchés financiers

- Autour de l'euro et au-delà... -

INTERVENANTS :

- Alexandre Lamfalussy (Ancien président de l'Institut Monétaire Européen, Professeur à l'Institut d'études européennes), « L'Euro et la régulation future des marchés financiers dans l'UEM. Quelle place pour la coopération renforcée ? » ;
- Pierre Jaillet (Directeur général adjoint des études et des relations internationales, Banque de France), « Le fonctionnement de la coopération de la zone euro au sein du SEBC » ;
- Jean Pisani-Ferry (Professeur Université Paris Dauphine) et Benoît Coeuré (Professeur, chargé de cours à l'Ecole polytechnique), « Les premiers enseignements à tirer du travail de l'atelier : présentation du projet de rapport ».

3 – Politique européenne de sécurité et de défense ¹

1. Avant-propos

Parmi les grands objectifs fixés pour la nouvelle révision des traités de l'UE figurait un renforcement substantiel des compétences de l'Union en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Cela concerna essentiellement son intégration encore plus explicite dans le cadre de l'Union et de ses institutions, mais aussi certaines avancées vers la « communautarisation » de ses modes de décision et de mise en œuvre.

Ces intentions semblaient pouvoir s'appuyer sur des évolutions qui, après Amsterdam, avaient déjà permis des progrès substantiels en partie traduits dans le traité de Nice par l'introduction de nouvelles structures et de nouvelles procédures, qu'il s'agisse :

- du rapprochement des positions des États membres sur les grandes questions de la politique étrangère et de sécurité,
- des progrès que certains avaient cru définitivement acquis dans la volonté des États membres de définir en commun leurs positions vis-à-vis des crises internationales et autres défis engageant l'avenir de l'Union,
- et de mise en œuvre des réactions communes.

La crise de l'Irak a tout remis en question. Elle a fait surgir de très profondes divergences entre les États membres concernant leur relation transatlantique et leur attitude vis-à-vis de la légitimité de la guerre ainsi que de l'utilisation de la force militaire dans un conflit extra-européen.

Deux questions se posent alors :

(1) *Rapport Buffotot/Missiroli/Deubner.*

- Cinquième partie -

En cet été 2003, eu égard à la nature comme à la forme des dissensions internes à l'Union vis-à-vis de ce dossier, peut-on encore espérer voir se dégager un consensus des États membres autour d'une réforme qui aboutirait à des progrès significatifs dans ce domaine, dans le cadre temporel de l'agenda européen retenu pour la Convention et pour la CIG qui lui succédera ?

- Dans l'éventualité d'une réponse positive à la question précédente, quel genre de propositions faut-il maintenant viser ? Celles d'avant la crise, ou d'autres éventuellement plus modestes, adaptées à la nouvelle perception que les conventionnels en charge de l'élaboration du projet de traité constitutionnel, les dirigeants politiques en charge de sa finalisation, comme les citoyens européens qui seront amenés à le ratifier, ont désormais de la réalité des divergences profondes qui opposent les États sur l'avenir de l'Union et de son rôle dans le règlement des différends internationaux ?

La première de ces deux questions renvoie à une autre interrogation a hanté la Convention depuis son début : que faire si les divergences sur la vision de l'avenir de l'Union empêchent soit les conventionnels de produire un texte ambitieux, soit la CIG de dégager un consensus autour d'un tel texte, soit, enfin, les États membres et/ou leurs citoyens de ratifier un tel traité ?

La tentation semble grande de répondre à ces incertitudes en proposant une modification substantielle du traité constitutionnel qui en résultera :

- on ne considérerait plus ce traité comme cadre fondamental pour l'Union à l'avenir ;
- on lui donnerait dès le début un caractère provisoire, dont on conviendrait que des parties importantes restent encore « en chantier », à reprendre lors d'une prochaine Convention qui serait déjà à prévoir.

Dans la dernière hypothèse on aurait moins de mal à renoncer – pour le moment – à des propositions ambitieuses et cohérentes pour une Union européenne renforcée. Pour la PESC/PESD, il en irait de même.

Le groupe de travail a pris le parti de renoncer à adopter une telle attitude tant que n'aura pas été épuisé l'ensemble des ressources politiques et psychologiques qui rendent potentiellement possibles les avancées constitutionnelles attendues. Il considère que de telles ressources existent bel et bien :

- Politique européenne de sécurité et de défense -

- l'élaboration d'un cadre politique et institutionnel à la fois plus cohérent, mieux équilibré, plus efficace, plus stable, mieux adapté aux exigences nouvelles du projet politique global de l'Union et plus lisible par ses citoyens constitue l'un des principaux mobiles de la convocation de la Convention et de la CIG 2003/2004 ;
- pour des raisons psychologiques et politiques l'expérience douloureuse de la crise irakienne pourrait avoir des vertus salutaires pour le projet de refondation de l'Union en rendant finalement possible l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité propice à la formation d'un consensus autour de progrès constitutionnels réellement substantiels pour l'Union, que même des divergences concernant la PESD n'arriveraient pas à bloquer ;
- enfin, la convention et la conférence intergouvernementale de 2003-4 sont les toutes dernières occasions où les quinze membres de l'UE bénéficient et bénéficieront encore d'une certaine préséance, vis-à-vis des nouveaux entrants, dans la révision du Traité et la définition de sa finalité. Même si – il est déjà décidé que tous ceux des nouveaux qui auront terminé leur procédure nationale d'accession à l'UE, auront le droit de décider, lors de la CIG et ensemble avec les anciens, du sort du nouveau traité constitutionnel de l'UE.

Les réflexions qui suivent sont basées sur l'hypothèse de l'émergence d'un accord effectif sur un futur traité constitutionnel, par essence amendable, mais dont les éléments proprement constitutionnels seraient suffisamment consolidés et robustes pour résister à une révision ultérieure du dit traité.

Dans une première partie de ses travaux, l'atelier Sécurité/Défense a défini une méthodologie pour traiter de la question de l'applicabilité du mécanisme de la coopération renforcée dans les domaines de la Sécurité et de la Défense communes, puis il a évalué les acquis dans le domaine des coopérations renforcées et, enfin, il s'est attaché à examiner ce que permettent les traités.

Dans une seconde partie, l'atelier a mis en perspective, à la lumière de ces critères, les domaines où des coopérations renforcées seraient possibles. Quatre domaines ont été étudiés : la politique de défense européenne, les opérations de gestion de crise, l'industrie d'armement et la politique de sécurité régionale.

Dans la troisième et dernière partie, l'atelier a abordé la question de la réforme du mécanisme des coopérations renforcées. Cette partie avance un ensemble de propositions sur ce que devraient être les modalités concrètes de déclenchement,

- Cinquième partie -

de gestion des coopérations renforcées et du rôle des différentes institutions de l'Union européenne.

2. La méthodologie retenue - Les acquis - Ce que permettent les traités

Lors de ses premières séances, l'atelier s'est mis d'accord sur une méthode simple pour analyser la coopération renforcée, méthode qui met en avant trois critères : la souhaitabilité, la faisabilité, et les effets à attendre (utilité, et effets dans un sens plus général) de la coopération renforcée.¹ C'est en vertu de ces critères que les grands dossiers de la politique européenne de sécurité et de défense ont été soumis à une analyse prospective, précédée d'un examen sommaire des expériences passées.

- En l'absence – jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Nice – de toute forme de *coopérations renforcées* autorisée par le Traité dans le domaine de la PESC/PESD, la première partie de l'exercice a tout d'abord pris en considération l'*acquis* opérationnel européen puis l'acquis en matière d'armement, afin de voir si l'on pouvait au moins « traquer » des *coopérations plus étroites*, c'est-à-dire développées en dehors du cadre des traités sur lesquels repose l'Union européenne.

En ce qui concerne le premier point, l'*acquis opérationnel*, l'atelier a pris en considération uniquement les missions menées par des coalitions volontaires où les forces des pays européens ont joué un rôle significatif, décisif, voire exclusif, incluant les opérations de l'Union de l'Europe occidentale (en ex-Yougoslavie et en Albanie), certaines opérations menées par l'OTAN et/ou avec un mandat ONU/OSCE, et d'autres coopérations plus étroites comme, par exemple, l'opération « Alba » en Albanie.

En général, on a remarqué que l'acquis opérationnel commun/conjoint des Européens – en termes de coopérations plus étroites – a eu 1°) une ambition géographique limitée (la seule exception étant celle du Timor Oriental) ; 2°) une intensité très basse (avec des missions réduites et de courte durée, centrées sur des fonctions de police militaire ou technique : déminage, surveillance) ; 3°) des moyens modestes (gendarmes, conscrits et experts techniques ; navires et véhicules terrestres, hélicoptères) ; 4°) des modalités *ad hoc* (hors Traité,

(1) Cf. Christian Deubner, *Une grille d'analyse pour les coopérations renforcées dans l'Union européenne, contribution à l'atelier « Sécurité et défense »*.

- Politique européenne de sécurité et de défense -

coalitions de volontaires) ; 5°) un financement non solidaire (à l'exception de Mostar) et 6°) une participation sélective, non restreinte aux seuls pays membres de l'Union de l'Europe occidentale et/ou de l'Union européenne et conditionnée par des intérêts géopolitiques ou ponctuels.

Tout cela a été sans aucun doute lié aux ambitions réduites des opérations en question et au choix de s'engager – en tant qu'Européens – seulement dans des missions relativement réduites et « faciles » (c'est-à-dire susceptibles, *a priori*, de ne donner lieu qu'à des engagements militaires dans des opérations de coercition de faible intensité), où les enjeux et les risques (politiques, institutionnels et opérationnels) étaient quasiment nuls. Ceci explique aussi le fait que la « nation cadre » ait souvent été un pays petit ou moyen : l'Italie (« Alba »), la Suède (Croatie), et l'Australie au Timor Oriental. Une des explications possibles pour cet état des lieux plutôt décevant est l'expérience malheureuse de la FORPRONU en Bosnie avant 1995 (malgré ses effectifs importants et ses ambitions), qui a convaincu la plupart des Européens de la nécessité d'impliquer les Américains (par le biais de l'OTAN) dans ce type d'opération – au moins dans la phase la plus intense.

En ce qui concerne le second point, les membres de l'atelier ont constaté tout d'abord l'existence d'une pluralité de projets communs, à géométrie très variable, générant dans certains cas des retards et des surcoûts non négligeables ainsi que la multiplicité des lieux où s'effectuent ces coopérations. Ces dernières donnent lieu à des partenariats très différenciés : en général, il s'agit de formes de coopération « *ad hoc* » pour le développement et la fabrication de systèmes d'armes spécifiques, reposant sur des mécanismes de coopération entre instances nationales et prévoyant, au mieux, une agence contractuelle commune.

Les membres du groupe de travail ont fait valoir des appréciations différentes sur l'état plus ou moins prometteur de la coopération européenne en matière d'armement. Certains ont constaté une montée en puissance depuis le début des années quatre-vingt-dix de la coopération en matière d'armement, tant sur le plan des initiatives multi-latérales (l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement, la Lettre d'intention, l'évolution du Groupe Armement de l'Europe occidentale, l'European Capabilities Action Plan) que des restructurations industrielles. Cependant, il demeure une multiplicité d'enceintes, souvent sans lien juridique les unes avec les autres, et rattachées de manière dispersée à l'édifice en construction de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

- Cinquième partie -

Du point de vue institutionnel, les initiatives majeures sont à inscrire à l'actif de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) dans la mesure où le Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO), qui réunit 19 États membres et alliés européens, constitue pour le moment le seul cadre multilatéral européen pour l'armement, mais il ne rencontre qu'un succès très modeste.

S'agissant de l'Union européenne, il existe plusieurs groupes spécialisés au sein du Conseil (Groupes POLARM et COARM, par exemple) qui traitent des questions d'armement principalement sur la base de recommandations, analyses et communications émises par la Commission européenne.

L'Union européenne dispose de compétences aux termes des traités dans les domaines de politiques étrangères et de défense, qui confèrent cependant à la Commission des pouvoirs et des prérogatives moins importants que ceux qui lui sont consentis dans le cadre communautaire où elle dispose notamment du monopole de l'initiative. Cette institution se prononce régulièrement sur des fusions dans le secteur de l'armement, d'autant plus que la plupart des entreprises de défense possèdent aussi des activités civiles. La Commission intervient également par le biais de programmes européens spécifiques (R & D, espace) où il faut également tenir compte du double usage civil et militaire de certains biens et services.

S'agissant des travaux en cours au sein de l'Union, un consensus s'est établi dans le cadre de la Convention en faveur du maintien de ce domaine dans la sphère intergouvernementale, alors même que de nombreux États dont la France se sont prononcés pour une extension des compétences de l'Union en matière de sécurité et de défense. Pour autant, après la suppression des piliers, ces domaines font l'objet de modalités et de processus spécifiques au sein du cadre politique et institutionnel unique de l'Union refondée.

En dehors de ces deux cadres institutionnels et politiques, deux nouvelles instances ont été créées par les États membres qui disposent d'une industrie et d'une politique nationale d'armement ne se réduisant pas simplement aux processus d'acquisition des matériels et équipements de défense et de sécurité ; il s'agit de l'Organisation de coopération pour l'armement (OCCAR) et de la Lettre d'intention (LoI) : l'une, comme agence de gestion de programmes (à quatre, pour le moment : France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) et dont le siège officiel est à Bonn, et l'autre, comme cadre de référence (à six, pour le moment : les quatre plus l'Espagne et la Suède) pour l'harmonisation des réglementations en matière de défense. Ces deux instances peuvent être considérées comme étant le fruit tangible de coopérations plus étroites en

matière d'armement développées en dehors des traités. Pour l'une comme pour l'autre, cependant, le niveau d'entrée à atteindre pour de nouveaux membres éventuels est considéré comme relativement élevé – du point de vue technique (OCCAR) ou bien du point de vue procédural et réglementaire (LoI).

- Une fois les acquis évalués, l'atelier a examiné le *Traité à la lettre*

Le traité d'Amsterdam a exclu l'application des coopérations renforcées au deuxième pilier. En revanche, le traité de Nice l'autorise, mais en la limitant à la mise en œuvre d'actions communes et de positions communes décidées quant à elles par l'ensemble des États membres.¹ Toujours est-il que leur utilisation dans le cadre de la PESC-PESD semble problématique à certains. Ceux-ci considèrent que plus encore que dans d'autres domaines politiques, l'abstention de partenaires importants affaiblit et dévalorise l'action européenne dans le domaine des affaires étrangères et de la défense.

Pour les autres qui acceptent l'utilité d'une PESD dans le cadre d'un groupe partiel, cette utilité ne se concrétise pleinement que dans la mesure où cette politique intègre tous les niveaux de son application, incluant aussi celui de la PESD. Or, dans ce sens procédural et instrumental, la cohérence d'une PESC avec la PESD n'est toujours pas réalisable pour un groupe de coopération renforcée. Depuis Nice, elle se rompt à ce point précis où le même groupe d'États membres voudrait passer du stade de la formulation et de la déclaration de sa politique à celui de l'imposition par des moyens militaires. Or, cela il n'a pas le droit de le faire dans le cadre d'une coopération renforcée. Cette méthode est exclue pour toutes les « questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » (TUE, Titre V).

Bien entendu, le même groupe d'États peut se servir d'un autre instrument. Depuis l'Acte Unique européen et le traité de Maastricht, un droit à des « coopérations *plus étroites* » est explicitement reconnu, quand celles-ci sont conclues « entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance Atlantique » (art.17)

(1) Il est ainsi désormais possible d'y recourir pour des sujets relevant de la politique étrangère, ainsi que, plus concrètement, de la politique de sécurité commune, et notamment pour permettre aux États membres qui le souhaitent de développer des actions de solidarité renforcée autour d'objectifs communs – y compris des objectifs capacitaires – relatifs à la lutte contre le terrorisme international par des voies non militaires, au contrôle du désarmement, à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, ou encore au suivi du respect des traités internationaux relatifs à la sécurité.

- Cinquième partie -

et sont cohérentes avec la PESD telle que définie dans le cadre du Traité actuel. Cependant, dans ce cas, les États participants doivent s'accorder pour passer d'une forme juridique à une autre, ce qui gênera leur action. En outre, ils ne peuvent pas revendiquer le label « Union européenne » ni avoir recours aux institutions ou aux ressources de l'Union. L'article envisage seulement de ne pas les empêcher.

Quand bien même des États membres auraient manifesté une volonté politique de progresser ensemble en recourant au mécanisme de la coopération renforcée, dans le domaine de la PESD, le Traité ne leur donnait toujours pas les moyens juridiques d'exploiter pleinement le potentiel de cet instrument de flexibilité.

3. Les domaines possibles de coopérations renforcées

- Au stade suivant, l'atelier s'est posé le problème *d'imaginer les domaines* ou l'on pourrait souhaiter voir se développer des coopérations renforcées au sens de l'article 27 du traité sur l'Union européenne dans l'hypothèse où la prochaine conférence intergouvernementale (CIG) supprimerait *au moins* la limitation pour la PESD telle que mentionnée ci-dessus.

Tout d'abord, *les structures et les capacités existantes* dans l'Union en matière de défense ont été examinées. De fait, on a remarqué une grande diversité des modèles (armées professionnelles/de conscription/mixtes), des ressources disponibles (budgets de la défense, infrastructures) et des matériels (équipement, R & D) entre les États membres. Seuls le Royaume-Uni et la France ont les forces et les moyens compatibles pour mener certaines opérations, et quatre pays (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) ainsi que, dans une mesure plus limitée, l'Espagne, la Suède et les Pays-Bas, ont une industrie de défense significative. Les pays LoI (Lettre d'intention) couvrent à peu près 90 % de la production d'armement et 94 % de la R & D.

Cependant, l'existence de dispositifs stratégiques nationaux génère inévitablement des « duplications » à la fois des structures et des matériels et donc un gaspillage de ressources. Programmes et projets sont très fragmentés et souvent peu coordonnés, même si les ressources investies, prises dans leur ensemble, ne sont pas négligeables. Ceci dit, l'atelier a insisté sur la nécessité d'un renforcement des capacités militaires de l'Union impliquant un effort financier de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne si l'on veut que la PESD devienne crédible. En réalité, même les nombreuses forces multinationales lancées et mises en place au cours de ces dernières années en

Europe – et que l’on peut considérer comme autant de petites coopérations « plus étroites » – ont eu, à quelques exceptions près, un impact très modeste en termes d’efficacité opérationnelle et d’optimisation des ressources, et n’ont pour la plupart qu’une valeur symbolique.

Par ailleurs, le prochain élargissement de l’Union européenne ne va pas améliorer la situation : les candidats ont des capacités modestes et des ressources limitées, même si certains d’entre eux sont en train de développer des capacités de « niche » très intéressantes. Tout cela pose, évidemment, des dilemmes cruciaux pour la PESD, à commencer par celui de l’efficacité et de la légitimité des politiques communes en la matière. C’est justement vis-à-vis de ces dilemmes que les coopérations renforcées avec un nombre réduit de pays sont souvent considérées comme le principal instrument de recours de la politique européenne. L’atelier s’est donc tourné vers les perspectives futures de cet instrument, en insistant surtout sur les aspects concernant son caractère *souhaitable* et sa *faisabilité* dans les différents domaines d’application envisageables.

Souhaitant activement supprimer la limitation de l’art. 27 sur les coopérations renforcées en matière de PESD, l’atelier a évalué successivement un minimum de quatre domaines pour leur mise en place.

3.1. Le premier domaine concerne la politique de défense européenne en tant que telle

L’atelier a d’abord examiné le souhait, parfois exprimé, que la solidarité entre les pays membres de l’Union européenne se traduise par une sorte de clause de garantie collective qui pourrait prendre la forme d’un rapatriement de l’article V de l’Union de l’Europe occidentale au sein de l’Union européenne.¹ À ce sujet, la majorité des participants de l’atelier a souligné que les problèmes politiques

(1) Les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (Prague, 21 novembre 2002) en sont une expression forte. Elles demandent un passage à « la solidarité et la sécurité commune » dans la nouvelle version du Traité – « valeurs » – et d’annexer au Traité une déclaration politique du même nom – « solidarité et sécurité commune » - pour identifier les risques de toute nature, dont notamment le terrorisme, et les moyens d’y faire face. Cette déclaration devrait, dans la perspective du paragraphe premier de l’art. 17 du TUE, prévoir également la transformation de la PESD en une Union européenne de sécurité et de défense (UESD). D’autres documents européens avec pareille proposition sont venus rejoindre la déclaration en 2003, cf. l’annexe.

- Cinquième partie -

posés sont identiques à ceux qui avaient entravé l'intégration « progressive » de l'Union de l'Europe occidentale dans l'Union européenne à Amsterdam.

Conscient de l'opposition quasiment insurmontable que susciterait un pareil projet, l'atelier s'est demandé si une coopération renforcée était possible dans ce domaine. Même si la Finlande et l'Autriche pouvaient l'accepter sur un plan politique, la Suède, l'Irlande et – pour d'autres raisons – certains États membres plus « otaniens » pourraient être conduits à s'y opposer. En outre, les implications à la fois stratégiques et légales d'une telle coopération renforcée pourraient devenir insurmontables. Il serait donc préférable d'envisager d'autres options, comme, par exemple, un protocole attaché au Traité signé seulement par les États intéressés.

Une autre approche serait d'approfondir la lettre et les engagements contenus dans l'art. 11 TUE en matière de solidarité interne et de défense « civile », surtout dans l'éventualité d'une attaque terroriste contre le territoire de l'Union européenne – éventualité aujourd'hui bien plus probable qu'une attaque militaire conventionnelle. Une clause de solidarité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme a été proposée et acceptée. Il serait souhaitable que lors de la prochaine conférence intergouvernementale tous les États membres y souscrivent et acceptent l'engagement collectif.

3.2. Le deuxième domaine possible d'une application des coopérations renforcées est celui des activités militaires menées dans le cadre des opérations de gestion de crises ou de conflits internationaux

À nouveau, la plupart des participants ont remarqué que les dispositions existantes en la matière *permettent déjà une certaine flexibilité* : en d'autres termes, une fois la décision prise (à 15/25) de mener une opération sous le drapeau de l'Union européenne, il est déjà possible de mettre en place une « coalition de volontaires » incluant à la fois une partie seulement des États membres et quelques pays « tiers » – cela est notamment le « format » prédominant de l'acquis opérationnel européen (et « otanien ») des dernières années.

Dans le même esprit, cependant, on pourrait envisager d'aller un peu plus loin. L'atelier a ainsi souligné l'intérêt que la notion et le recours à la « nation cadre » (*framework nation*) pourrait avoir dans le domaine opérationnel. Un intervenant a également mentionné à ce sujet le concept de « nation pilote » (*lead nation*), concept néanmoins difficilement accepté par l'ensemble des

partenaires européens. Pour mettre en place une telle structure, il faudrait cependant pouvoir recourir à une sorte de « clause d'habilitation » qui n'est pas prévue dans le Traité ni dans les autres textes fondateurs de la PESD. Dans ce cas, une coalition restreinte pourrait conserver le « label » Union européenne et avoir recours aux institutions et à l'expertise de l'Union (à commencer par son état-major). Sur le terrain, le « Comité des contributeurs » continuerait de rassembler les membres de la coalition, pays « tiers » inclus.

D'autre part, le Traité offre dans le cadre du deuxième pilier la possibilité aux États d'utiliser l'« abstention constructive » (art. 23), qui permet de passer du « consensus » au « consentement ». Ainsi les États membres qui s'abstiennent ne s'opposent pas à l'adoption d'une décision mais ne sont pas tenus de l'appliquer et ne doivent rien faire pour l'empêcher. Dans ce cas, il faudrait peut-être mieux éclaircir les possibilités d'application de cette clause dans le cadre de la PESD et évaluer ses retombées budgétaires (les pays « abstentionnistes » ne contribueraient pas aux coûts de l'opération).

Dans le domaine opérationnel, les coopérations plus étroites sont déjà possibles, mais la question se pose de l'opportunité de les changer en coopérations renforcées dans le cadre du Traité. L'atelier a eu un très vif débat sur la valeur ajoutée d'un tel « encadrement » des coopérations plus étroites pour la PESD, notamment lors des interventions des représentants du Foreign Office et du Quai d'Orsay qui ont déclaré ne pas anticiper de gains importants en termes d'efficacité. Bien au contraire, la coopération renforcée pourrait même, selon eux, devenir contraignante, si l'on considère la diversité des coalitions volontaires que l'on a connues et la fréquence du *turnover* des forces nationales sur le terrain. Pour les autres participants, l'intérêt résiderait dans le label « Union européenne », la possibilité d'un financement sur le budget de l'Union européenne, la standardisation des procédures et la prévisibilité dans la poursuite de l'action.

3.3. Le troisième domaine est celui de la coopération en matière d'armement (production, acquisition, utilisation)

L'objectif affirmé est d'arriver à une politique européenne autonome d'armement sans laquelle il sera impossible de réaliser une PESD susceptible de garantir à l'Union des moyens indispensables à son ambition d'autonomie, tant au niveau de la décision politique que du contrôle stratégique des opérations militaires de gestion de crises menées sous sa responsabilité. Cette industrie européenne d'armement doit être elle-même l'expression d'une base technologique suffisamment forte pour assurer le niveau requis de sécurité

- Cinquième partie -

d'approvisionnement dans la fourniture de matériels aux forces armées, ainsi que le niveau requis de disponibilité opérationnelle en service. De telles coopérations pourraient porter aussi bien sur la production, l'acquisition et l'utilisation.

Les membres de l'atelier ont fait le double constat de l'existence et de la nature particulière des coopérations plus étroites menées dans ce secteur de l'armement.

À titre d'exemple d'acquisition et d'utilisation en commun d'équipements ou de matériels militaires, ils ont retenu celui des avions radars AWACS de l'OTAN, qui représentent une capacité *supranationale* créée en commun par certains pays alliés mais mise à la disposition de l'Alliance Atlantique toute entière, une telle capacité disposant d'un budget *ad hoc*, couvert par 11 pays sur 12 (les Britanniques y ont un statut particulier), d'une agence autonome qui gère l'ensemble du projet, de deux bases exclusives (en Allemagne et au Royaume-Uni) et d'équipages multinationaux spécialisés et entraînés en commun.

Sur la base de ces constats, les membres de l'atelier se sont encore une fois posés la question de savoir si l'« encadrement » des coopérations plus étroites existantes aujourd'hui en Europe dans une véritable coopération renforcée pourrait représenter une valeur ajoutée en termes d'efficacité. Les participants à l'atelier y ont apporté une réponse positive, mais sous certaines conditions.

La première de ces conditions est que l'Union puisse définir les objectifs, ressorts et déterminants d'une véritable politique européenne de l'armement, et clarifier les objectifs et les modalités d'un redéploiement à l'échelle de l'Europe de la fonction armement. La seconde de ces conditions est que l'émergence progressive d'une politique européenne de l'armement en appui de la PESC et de la PESD contribue à inciter les États membres à adopter une politique harmonisée d'achat et à piloter des projets de coopération entre eux, notamment au travers d'une nouvelle structure européenne dédiée spécifiquement à l'acquisition et au développement des capacités de sécurité et de défense.

Ces conditions étant satisfaites on pourrait effectivement voir apparaître au sein de l'Union un certain nombre de demandes de recours à des coopérations renforcées pour satisfaire aux exigences attachées au développement de certaines *capacités* opérationnelles indispensables aux systèmes de forces susceptibles d'être mobilisés au titre de la PESD : développement *ultérieur* de capacités déjà existantes (l'encadrement par l'Union européenne et peut-être aussi l'amélioration fonctionnelle de certaines coopérations plus étroites déjà en

place), ainsi que le développement *ex novo* de nouvelles capacités pour combler des lacunes déjà identifiées dans le contexte de l'European Capabilities Action Plan (ECAP). Les domaines possibles sont bien connus : transport stratégique (aérien et naval), renseignement satellitaire, commandement, contrôle et renseignement, et peut-être aussi d'autres domaines relevant soit de la sécurité soit encore de la défense civile (lutte contre le terrorisme, contre prolifération NBC, contrôle actif du désarmement).¹

La valeur « ajoutée » d'un recours à des coopérations renforcées autour et/ou dans le cadre du développement de cette nouvelle structure dépend évidemment de la façon de concevoir la Coopération renforcée elle-même. L'élément important est de trouver des modèles qui soient compatibles avec le but poursuivi, notamment « la mise en place à terme d'un marché européen d'armements ».

(1) *L'un des participants de l'atelier voulait aller plus loin encore : ces demandes pourraient intervenir simultanément à la mise en place au sein du futur système politique et institutionnel de cette nouvelle structure dédiée à l'armement évoquée supra, fondée à la fois sur des formes existantes de coopération, comme l'organisation pour une coopération conjointe en matière d'armement – OCCAR – et sur les objectifs, principes et orientations arrêtés en la matière par les États signataires de la Lettre d'intention. Surtout dans l'hypothèse où cette nouvelle structure serait constituée au minimum des trois pôles distincts suivants, correspondant chacun à des métiers et à des fonctions dont la spécificité requiert une distinction des organes qui y seront respectivement dédiés. Une telle structure pourrait alors rassembler à la fois :*

- *une agence européenne spécifiquement dédiée à l'amont des programmes, et dont les tâches porteraient principalement sur : l'identification d'objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de défense, l'évaluation des capacités militaires (dans une perspective d'harmonisation des besoins, d'interopérabilité et de normalisation avec un souci d'optimisation du rapport coût-efficacité), la préparation des décisions d'investissements, notamment en appui d'une politique européenne commune de recherche orientée vers une finalité capacitaire, ainsi que le renforcement de la base technologique et industrielle européenne y associée ;*
- *une agence européenne d'acquisition et de gestion de programmes en coopération, dotée des compétences nécessaires à la planification ainsi qu'à la programmation des opérations de maintien en condition opérationnelle des matériels et équipements tout au long de leur mise en service au sein des forces armées ;*
- *et une agence européenne dédiée exclusivement aux investissements dans une politique de recherche et de technologie spéculative, porteuse de ruptures technologiques, conceptuelles et de doctrines, dont les résultats devront faire l'objet d'une politique de valorisation économique et opérationnelle sur un registre plus vaste que celui couvert par les seuls enjeux de sécurité et de défense.*

- Cinquième partie -

Si la Convention et la CIG donnent à l'Union une personnalité juridique autonome, rien n'empêchera alors d'appliquer un modèle de ce type à l'avion de transport militaire *A 400 M* ou à d'autres nouvelles capacités futures, là où les coopérations renforcées en question rassembleraient tous les États membres intéressés à la production et ne compromettent pas le but d'un marché européen d'armements. Avec le temps, les pays acheteurs pourraient aussi être intéressés par une participation plus directe et adhérer au projet.¹

Finalement, surtout après l'accord « Berlin-plus » conclu avant Noël 2002, les capacités *communes* ainsi créées pourraient être autant que de besoin mises à disposition de l'OTAN à titre de réciprocité pour des opérations similaires, c'est-à-dire ne relevant pas de l'article 5 – pour lesquelles le problème des partenaires européens non-alliés ne se pose évidemment pas. En procédant ainsi, on pourrait aussi prévenir les réserves éventuelles des pays plus « otaniens ».

Une autre possibilité serait de faire de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) et/ou de la Lettre d'intention (LoI) des véritables coopérations renforcées (dans le sens illustré ci-dessus et repris dans le débat institutionnel par la Convention européenne). Dans la mesure où les deux initiatives essaient de créer des « régimes » avancés, elles représentent sans aucun doute des noyaux potentiels de coopérations renforcées : le modèle à suivre, dans ce cas, semble plutôt celui de Schengen, c'est-à-dire d'un régime créé hors Traité et ensuite « encadré » ou intégré et élargi à d'autres partenaires. Mais l'aspect le plus délicat de l'OCCAR et de la Lettre d'intention comme parties intégrantes d'une future « Agence européenne d'armements » est leur caractère plus ou moins *exclusif*. D'une part, il y a des éléments des deux « régimes » qu'il faudrait maintenir, surtout pour des raisons d'efficacité – comme la renonciation au principe de « juste retour » industriel (OCCAR) et la participation à un projet européen majeur en matière de Recherche et Développement (Lettre d'intention). Par ailleurs, certains éléments risquent de devenir discriminatoires vis-à-vis d'autres partenaires – un risque qui n'a pas

(1) Autour de capacités proprement dites, évidemment, les coopérations renforcées pourraient inclure des éléments organisationnels plus spécifiques, comme par exemple, des programmes de recherche et de technologie menés sur la base de coopérations plus étroites encadrées par des dispositions contraignantes identiques à celles inscrites dans le *Memorandum of Understanding (MoU) EUROPA*, un commandement aérien commun ou un centre pour la défense civile. Remarque du rapporteur : Dans ces domaines on pourrait envisager un parcours de formation et d'entraînement spécifique et exclusif pour le personnel concerné, comme d'ailleurs prévu aussi par la déclaration franco-allemande sur la PESD (par. 2, premier tiret).

été entièrement étranger à Schengen non plus – et donc de nuire à la logique et l’esprit des coopérations renforcées. L’atelier a été d’accord pour dire qu’il fallait une grande souplesse dans la définition des critères permettant la participation à ce type de coopération.

Il s’agit donc plutôt de trouver une formule efficace et bien équilibrée qui puisse combiner et préserver les spécificités de la production d’armements et les avantages fonctionnels et *financiers* du cadre institutionnel et politique unique de l’Union refondée, sans oublier non plus l’utilité d’élargir – plutôt que de restreindre – l’harmonisation des standards techniques et l’ouverture réciproque des marchés. Dans la logique de ces propositions, il semble toutefois impératif de ne pas opter pour une structure purement « intergouvernementale », surtout si l’on envisage la création d’une agence « d’armements *et de recherche stratégique* », ¹ et de doter la Commission européenne des compétences et des pouvoirs nécessaires pour qu’elle puisse contribuer autant que de besoin à la régulation du Marché unique et au soutien de la base technologique et industrielle indispensable à la PESD, à la future politique de défense commune comme à la PESC. C’est la Commission, en fait, qui s’occupe de la régulation du Marché unique, et c’est encore la Commission qui gère le programme-cadre de recherche et de développement (PCRD).

3.4. Un quatrième domaine pourrait se présenter

Il s’agit de l’éventualité d’une politique de sécurité régionale ou sub-régionale reposant sur la mobilisation éventuelle des moyens militaires et civils (PESD) mais aussi des ressources du premier pilier (aide au développement, fonds du type CARDS/TACIS/MEDA, assistance directe etc.). Une coopération renforcée « inter-piliers » pourrait intéresser certains États membres qui souhaiteraient pouvoir intervenir dans des crises ou conflits régionaux ou subrégionaux sous mandat UE, que ce soit au Timor Oriental, en Amérique latine, en Afrique ou même à la périphérie du continent européen (la « dimension septentrionale », la Méditerranée, peut-être la mer Noire). Ce cas de figure n’a pas été pris en considération par les négociateurs de Nice ni même, plus récemment, par les diplomates européens, mais il semble qu’il faille le

(1) Remarque du rapporteur : c’est justement cela que suggèrent le papier franco-allemand du 21 novembre et aussi le rapport final du groupe de travail VIII (Défense) de la Convention. Les deux documents – ainsi que la déclaration franco-britannique sur « le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense » (Le Touquet, 4 février 2003) – veulent donner à cette agence un caractère « intergouvernemental ».

- Cinquième partie -

préservé comme une option future virtuelle. Si une telle option était envisagée, elle devrait être conçue à la manière d'une « stratégie commune » de l'Union. L'évaluation de sa nécessité et de sa faisabilité devrait à son tour tenir compte des dispositions pertinentes à la fois du Titre V et du Titre VII – tout en sachant que les modalités de prise de décision en matière de la PESD demeurent différentes par rapport à d'autres domaines.

3.5. La question de la cohérence

Lorsque l'on installe des nouvelles politiques à l'intérieur du système institutionnel du Traité (comme les coopérations renforcées sont censées le faire d'après Amsterdam et Nice), le problème de leur cohérence avec les autres politiques de l'Union se pose d'une manière bien plus aiguë. Il s'agit d'un problème transversal qui concerne toute coopération renforcée. Pour la PESD, il se rajoute à l'ancien défi que la PESC posait depuis Maastricht à la cohérence des différents éléments de l'action internationale de l'Union, surtout entre ceux situés dans ses premiers et deuxième piliers ¹ (cf. TUE art. 3, 11 et 27 A § 1 Al.3) et à la prolongation de ce défi pour les volets civils et militaires de la PESC/PESD. Le défi de cohérence entre « coopération renforcée » et « coopération plus étroite » en étant la dernière conséquence. Cet engrenage se complique avec l'exigence de cohérence entre les actions menées dans le cadre de la PESC (et ultérieurement de la PESD) gérées en coopération renforcée et celles qui le seraient par l'ensemble des États membres. L'atelier a évoqué cette problématique pour la coopération en matière d'armement. Il est évident que cette problématique serait primordiale dans le cadre d'une politique régionale.

En présentant le problème de l'armement plus haut (III), ce rapport a déjà insisté sur l'interdépendance existant entre l'autonomie d'approvisionnement en armements, d'une part, et l'autonomie au niveau de la politique de défense de l'Union, d'autre part. Cette interdépendance exige une certaine cohérence entre la politique d'armement et la politique de défense de l'UE. Le même souci de cohérence devrait guider les coopérations renforcées développées dans ces deux domaines, dans la mesure même où ces coopérations renforcées tendraient à devenir le cadre dominant de la PESD.

(1) La révision de Maastricht avait déjà reconnu le problème et partagé le contrôle entre Conseil et Commission, TUE art. C.

4. Étendre le champ des coopérations renforcées à la Sécurité et à la Défense. Propositions

- Le stade final du travail de l'atelier a porté sur *la question de l'extension du champ des coopérations renforcées à la Sécurité et à la Défense*, indiquant ce que devraient être les *modalités concrètes de déclenchement, de gestion et de contrôle* de ces nouvelles coopérations renforcées.

La particularité du deuxième pilier réside dans le fait que l'on se situe dans le cadre intergouvernemental. La procédure même de déclenchement devrait évidemment tenir compte de la nature et des contraintes de la PESD ainsi que de la nécessité de son développement.

Un point d'équilibre doit être trouvé entre le différentiel de capacités (et peut-être aussi de volontés) à l'intérieur de l'Union, d'une part, et les avantages politiques (légitimité), fonctionnels (mise en commun et gestion intégrée) et budgétaires (partage du fardeau, recours éventuel au budget de l'Union) du cadre de l'Union européenne, de l'autre. L'introduction de règles de déclenchement très libres permet à des projets trop « exclusifs » de s'établir en tant que coopération renforcée dont les critères ou seuils d'« entrée » sont fixés à un niveau très ambitieux par les États promoteurs. Ils risquent de réduire les chances d'acceptation d'une telle réforme des coopérations renforcées auprès de la Commission européenne et de tous ceux qui tiennent à ce que les coopérations renforcées soient ouvertes, mais également de tenir à l'écart des pays membres à faibles capacités. Par contre, des mécanismes de déclenchement devenus trop « contraignants », par souci de protéger au mieux l'acquis communautaire et de garantir une ouverture maximale à tous ceux qui souhaiteraient en faire partie (c'est le cas avec les règles actuelles), risquent à leur tour d'empêcher radicalement la mise en œuvre des coopérations renforcées, par absence de consensus ou manque d'intérêt de la part des promoteurs potentiels, et donc de reléguer *in fine* ces coopérations dans le domaine des coopérations plus étroites¹.

(1) Remarque du rapporteur : c'est bien là que se situe le problème de l'« Euro-zone de la défense » proposée par le rapport final du groupe de travail VIII de la Convention, surtout quand le texte cherche à indiquer les « conditions pour [y] participer ». D'ailleurs, pour la plupart, les conditions mentionnées dans le rapport (par. 55) semblent plutôt des points d'arrivée de la PESD actuelle que des points de départ.

- Cinquième partie -

À la lumière de ce que nous venons d'illustrer et d'expliquer, un *dispositif* à la fois souhaitable et faisable pourrait envisager :

4.1. Le déclenchement

1. Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée en vertu de l'article 27B adressent *une demande* en ce sens au Conseil (art 27C).
2. Le Conseil transmet cette demande à la Commission qui en tant que gardienne des traités se prononce sur sa *recevabilité*. Le cas échéant, si la coopération renforcée touche à l'acquis communautaire, la Commission émet un avis de conformité.
3. La *demande* de coopération renforcée se transforme alors, sur l'initiative du Haut représentant (et le cas échéant de la Commission), en une *proposition* couvrant tous les aspects pertinents à son plein succès et notamment à sa contribution à la réalisation des objectifs généraux de l'Union.
4. Cette *proposition* est soumise au Conseil des ministres et au Parlement européen pour avis.
5. Le Conseil se prononce à la majorité qualifiée, ce qui exclut le droit de veto. Un déclenchement *consensuel* inclurait la possibilité d'une abstention constructive tout à fait cruciale dans la perspective de l'élargissement.
6. Le Conseil donne son accord lors de sa réunion plénière et précise les modalités d'application notamment dans le domaine du financement de l'Union européenne ce qui implique un changement par rapport aux règles actuelles (Art. 28). En cas d'accord du Conseil, la coopération renforcée reçoit l'appui des institutions et des instruments de l'Union européenne.
7. Un parcours « de réserve » : si le déclenchement échoue – à l'issue soit de l'avis de la Commission soit d'un vote à majorité du Conseil – les États promoteurs auraient toujours l'option de la « coopération *plus étroite* », hors Traité mais compatible.

4.2. La participation aux coopérations renforcées

La participation aux coopérations renforcées pose la question des critères d'accession (au début) et d'adhésion (plus tard) d'un participant. Trois systèmes sont envisageables.

Le groupe d'États impliqués au départ peut décider de coopter ou non d'autres États en fonction de ce qu'ils estiment opportun pour la coopération renforcée. Ce système de cooptation (logique discrétionnaire) est le plus fonctionnel mais il est en contradiction directe avec le projet d'Union.

Le groupe peut aussi accepter les États s'ils respectent certains critères objectifs (logique d'ouverture conditionnelle). Ce système combine les principes d'ouverture et d'efficacité. Cela pose la question de la définition des critères de capacités et de l'institution chargée de les définir et de les faire respecter.

Enfin troisième cas de figure, le groupe doit accepter la participation de tout État qui le désire. C'est une logique d'ouverture inconditionnelle qui est celle des traités d'Amsterdam et de Nice.

Ici, une seule et même procédure basée sur une logique d'ouverture conditionnelle est proposée pour décider de l'accession et de l'adhésion (art. 27E TEU). La seule condition pour les postulants est d'accepter l'acquis et de démontrer une capacité suffisante.

4.3. Le fonctionnement

À l'intérieur de la coopération renforcée les États membres appliquent les procédures de type « communautaire ».

Un rôle de pivot institutionnel et d'« animateur » serait reconnu aux organes PESD (Haut représentant/COPS/CMUE), qui pourraient à leur tour confier l'exécution d'une coopération renforcée à une agence ou à une autorité de gestion, y compris un représentant spécial du Haut représentant.

Les États membres parties prenantes organisent leur coopération en fonction des exigences opérationnelles propres à la mise en œuvre de l'action ou de la position commune concernée. Le Haut représentant et vice-président de la

- Cinquième partie -

Commission en charge des relations extérieures sera impliqué dans cette mise en œuvre.

4.4. Le contrôle

Quant à l'éventuel contrôle parlementaire, il est à noter qu'actuellement le Parlement européen n'a aucune autorité (ni politique, ni budgétaire) sur la PESD et que de plus la politique de sécurité et de défense – à commencer par le niveau national – est par définition et tradition une prérogative de l'exécutif sur laquelle s'exercent des contrôles parlementaires faibles et peu transparents. Le problème ne se pose donc pas dans les mêmes termes que dans les autres « piliers ». Des participants à l'atelier estiment qu'un contrôle des financements – dans la mesure où la coopération renforcée a recours au budget de l'Union – pourrait être exercé par le Parlement européen, tout comme la compatibilité des actions menées avec les objectifs de l'Union européenne dans le cadre du Traité.

Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a aussi été évoqué. Des avis contradictoires se sont exprimés au sein de l'atelier. La CJCE sera impliquée si la coopération renforcée a recours à des instruments de l'Union.

Dans le domaine spécifique de la PESD, le contrôle et la garantie de la cohérence posent un problème institutionnel inédit et délicat, puisque le rôle de la Commission – pourtant gardienne de la cohérence dans les politiques mentionnées plus hauts – y est à ce point réduit qu'une responsabilité partagée entre elle et le Conseil s'impose (comme déjà prévu par le Traité)¹. En principe, même une démarche comme l'éventuelle création d'un « ministre européen des Affaires étrangères » ne résoudrait pas le problème car, avec sa « double casquette », il se situerait toujours à cheval entre la responsabilité de la Commission et celle du Conseil. Par conséquent, certains membres de l'atelier souhaiteraient voir déjà attribuer la responsabilité de la cohérence à la Commission européenne, alors que d'autres accorderaient plutôt leur préférence pour la solution vers laquelle la Convention s'est déjà orientée concernant le statut du Haut représentant (HR) et de sa « double casquette ».

Enfin, l'atelier a estimé qu'il serait souhaitable de s'en tenir aux règles générales que le futur traité « constitutionnel » fixera en matière de contrôle,

(1) La révision de Maastricht avait déjà reconnu le problème et partagé le contrôle entre Conseil et Commission, TUE art. C.

tout en précisant ce qui doit être considéré comme relevant de la « soft law » (ne pouvant dès lors pas faire l'objet de sanctions) et préserver dans le même temps la flexibilité et les possibilités d'adaptation à des circonstances toujours changeantes.

5. Conclusion : les implications des coopérations renforcées

Pour résumer, l'atelier a reconnu que la défense européenne est caractérisé par une grande diversité des structures et des ressources entre les États membres, ainsi que par un acquis industriel dispersé et entièrement développé en dehors du cadre de l'Union européenne. La PESD se caractérise quant à elle par un acquis législatif très faible (les candidats à l'adhésion n'ont eu presque rien à incorporer), et un acquis opérationnel autonome très modeste. En termes de coopération renforcée, le traité de Nice vient d'insérer une première possibilité de déclenchement, tout en excluant la PESD. L'atelier a souhaité élargir l'applicabilité de cet instrument qu'est la coopération renforcée, dans le cadre de la PESD, par une révision de l'article 27 cons.TUE et il a examiné les possibilités d'une extension de son application dans d'autres domaines de ce secteur politique.

Les débats concernant ces domaines ainsi que les différents instruments de coopération qui sont souhaitables et éventuellement faisables avec un Traité révisé, ont donné un résultat que l'on peut résumer dans la présentation synthétique suivante :

- Cinquième partie -

Les domaines politiques et les modes institutionnels et de procédure de coopération

Modes institu- tionnels Domaine PESD	Coopération renforcée, selon les règles révisées	Coopération plus étroite	Nation cadre / nation pilote	Abstention / abstention «constructive»
Solidarité de défense, garantie mutuelle		souhaitable ! faisable !		souhaitable ! faisable !
Solidarité de défense (seulement) contre des attaques terroristes	souhaitable ! faisable !			souhaitable ! faisable
Gestion de crises, opérations militaires	souhaitable ! faisable ?	faisable !	faisable !	souhaitable ! faisable !
Armement, production, acquisition, utilisation	souhaitable ! faisable !	souhaitable ! faisable !	souhaitable ! faisable ?	
Politique de sécurité régionale	souhaitable ! faisable ?	faisable !		souhaitable ! faisable !

En grisé : les options où faisabilité et meilleur degré de souhaitabilité seront à première vue réunies, mais la préférence de l'atelier se portant vers les solutions où la souhaitabilité est la plus forte (!).

Il paraît évident que ce qui est souhaitable en tant que coopération renforcée dans la PESD, ne semble pas encore toujours faisable, même dans une Union européenne constitutionnalisée :

- Si une solidarité explicite en matière de défense est souhaitable pour la majorité des participants, elle ne semble faisable que dans des cadres extra-UE, sauf s'il y a consentement pour appliquer l'abstention constructive .
- Pour la défense contre les attaques terroristes, l'obstacle juridique de la neutralité et de l'appartenance à l'Alliance Atlantique ne joue pas ; une participation de l'Union tout entière à une telle clause apparaît donc le plus souhaitable et juridiquement faisable. Une coopération renforcée apparaît ainsi également faisable dans ce domaine mais l'atelier s'étant concentré sur la PESD, cette variante n'a pas été explorée plus avant ;

- Politique européenne de sécurité et de défense -

- La gestion de crises a été le domaine le plus discuté, surtout dans sa dimension militaire. Tout en reconnaissant l'importance des procédures de coopération traitées dans ce domaine, et leur faisabilité prouvée, l'atelier a voulu souligner l'intérêt qu'il porte à une tentative pour élargir la place de la coopération renforcée ;
- Il a d'ailleurs soutenu la proposition de son rapporteur général d'orienter la vision des gouvernements vers la possibilité d'appliquer les méthodes d'une coopération renforcée à des stratégies de sécurité régionale, qui présentent un défi d'autant plus grand qu'elles requièrent une action coordonnée de toutes les politiques dont dispose l'Union européenne.

5.1. De nouvelles contraintes après la guerre en Irak ?

Reposons maintenant les questions de l'introduction : Faut-il prévoir les mêmes propositions qu'avant la guerre en Irak ou au contraire faire des propositions adaptées à une nouvelle perception de la réalité ? Dans ce dernier chapitre nous avons pris en compte les plus récents rapports des différents organismes européens sur la réforme de la PESC/PESD, émanant du Parlement européen,¹ du praesidium de la Convention européenne² ainsi que des approches gouvernementales comme la déclaration commune des chefs d'État et de gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique, sur la défense européenne, du 29 avril 2003³. On verra que de très importantes différences subsistent encore, notamment entre les conceptions du Parlement, celles des gouvernements, et celle du praesidium. La Convention fera des propositions puis la Conférence intergouvernementale devra alors apporter des réponses définitives.

Quels types de propositions faudrait-il donc prévoir ? Pour la PESC/PESD, les variantes semblent se regrouper entre deux priorités contradictoires :

(1) Rapport du général Philippe Morillon, « La nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense – Priorités et lacunes », voté par le Parlement européen le 10 avril 2003 (document PE 320.238 du 27 mars 2003, 16 p.).

(2) Les articles du traité constitutionnel sur l'action extérieure contenus dans le « projet de constitution, Volume II », 12 juin 2003 (CONV 802/03) de la Convention européenne.

(3) Voir www.elysee.fr/documents/discours/2003/0304EUDF.html.

- Cinquième partie -

1. Éviter tout ce qui pourrait gêner des actions conjointes des États membres volontaires et possédant les capacités nécessaires, permettant de préserver une flexibilité institutionnelle et procédurale.
2. Engranger le maximum de progrès procéduraux et institutionnels, pour le traité constitutionnel, dont autant que possible pour le domaine de la PESD.

L'optimum dans le sens (1.) semble être de conserver le statu quo du traité de Nice, avec une large place laissée aux *coopérations plus étroites* des États membres (TUE art.17 § 4), qui pourraient se former autour des objectifs communs, dans tous les domaines.¹ Dans le sens (2.) le maximum serait un texte unique qui (a) soumet d'une manière contraignante toute action en politique étrangère et de sécurité des États membres à la compétence de l'Union, dès lors qu'elle s'en occupe, et qui (b) fait gérer cette PESC/PESD selon les règles du premier pilier.

Respecter ces deux priorités contradictoires semble à première vue impossible. Elles peuvent toutefois et jusqu'à un point s'avérer compatibles à condition que l'on ajoute deux éléments :

- préserver, après tout, des étapes dans le processus décisionnel qui permettent à chaque État membre d'avancer avec les autres, dans la conception, l'orientation et l'exécution d'une politique étrangère/de sécurité/de défense, en lui laissant la possibilité d'un *opting-out* à un point où il ne partage plus la démarche des autres, et de pouvoir s'éloigner d'eux, de manière formelle et honorable ;
- laisser une grande place, dans ce domaine politique, à des coopérations renforcées remodelées, préservant ainsi de la flexibilité institutionnelle et procédurale pour les États membres volontaires et possédant les capacités requises, dans un secteur entier de la PESC/PESD, ou dans la seule « mise en œuvre d'une position ou action commune », tout en restant sous le couvert du Traité. *Un élément incontournable de la révision des*

(1) C'est plus dans ce sens que dans l'autre que semblent aller les conclusions de Nicole Gnesotto, directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, dans son éditorial au *Bulletin de cet organisme*, numéro 6, avril 2003, quand elle conclut que : «... l'Union à 25 devra se construire sur un principe de différenciation légitime. Mais sous quelle forme et selon quelles procédures, la question doit rester ouverte. Ni les alliances de revers marginalisant tel ou tel, ni les clubs de démocraties sélectifs, dans l'Union comme dans l'OTAN, ne peuvent être aujourd'hui porteurs de réconciliation », p. 4.

coopérations devrait d'ailleurs être de leur concéder le droit de définir eux-mêmes leurs procédures de décision.

La plupart des acteurs dans l'actuel processus constitutionnel veulent même aller plus loin, en proposant d'ores et déjà l'établissement des coopérations (« renforcées » ou pas) prédéfinies. Certains États membres peuvent vouloir être sûrs de la participation de certains autres États membres et du contrôle en commun de leur initiative. Cela semble être le cas concernant l'initiative belge pour la création d'un noyau d'étroite coopération en politique de défense, autour du couple franco-allemand, avec le Luxembourg.¹ Il se peut aussi que les initiateurs veuillent « à froid », avant qu'une crise n'éclate, délimiter et définir de manière aussi adéquate que possible les différents domaines de la future PESD, selon la logique et les interdépendances internes de ce domaine, et selon le degré de différenciation à attendre.

Au cas où un accord pour une telle solution ne pourrait être trouvé, que ce soit lors des différentes étapes de la Convention, de la CIG ou des ratifications nationales, la position de rechange pourrait être :

- Primo, le modèle d'Edimbourg en 1992. La différence, comparée à la situation d'alors, serait que le projet de la Convention et de la CIG devrait déjà explicitement désigner (dans la mesure du possible) les parties contestées et faire en sorte que soient préparées des options de rechange. Pour être préparé à cela, prédéfinir un découpage adéquat de la PESD est en effet nécessaire, avant la fin de la Convention.²

Tout en insistant sur la préservation de l'unité d'un appareil institutionnel et procédural renouvelé, on concéderait aux États membres opposants de réduire les ambitions concernant le transfert de compétences supplémentaires vers l'Union, mais en ouvrant le Traité davantage qu'à Nice aux coopérations renforcées remodelées.

(1) Compte tenu de la singularité affichée de la position allemande, dans la crise irakienne, depuis l'été de 2002, cette proposition nous semble, dans un proche avenir, encore irréaliste. Ne faudrait-il pas attendre le moment où l'Allemagne donnera des gages qu'elle est, elle aussi, prête à placer le jugement majoritaire de ses partenaires sur une crise au-dessus de ses propres considérations nationales, soient-elles électorales ou pacifistes ?

(2) Un exemple hautement significatif pour une telle délimitation « à froid », mais qui pourrait aussi préparer le terrain pour l'échéance d'une ratification échouée, semble contenu dans le projet d'articles pour la PESD que la Convention européenne a présenté (cf. supra).

- Cinquième partie -

- Secundo, dans ce cas, et pour ces compétences non transférées, les États membres volontaires auraient déjà préparé un projet de coopération renforcée, selon une méthode réformée, qu'ils mettraient sur la table de négociation.¹
- Tertio, il faudrait faire explicitement valoir le droit à la coopération plus étroite que le Traité concède déjà depuis Maastricht dans le domaine de la PESC/PESD. Insister sur ce droit, et le généraliser pour toutes les politiques européennes, serait également la dernière ligne de replis des États membres pro-intégrationnistes, vis-à-vis des éventuels blocages de toute révision substantielle du Traité en 2003-2004. Son application ouvrirait d'ailleurs le chemin le plus facile, entre des partenaires volontaires et possédant les capacités requises, pour avancer ensemble vers la construction d'un noyau dur d'États membres dans les domaines politiques où les autres ne voudraient justement pas aller.

5.2. L'effet sur l'intégration européenne, dans le secteur PESD et au-delà

Dans un sens général, toute coopération groupée d'États membres comporte toujours un certain risque pour l'unité de l'Union, de sa législation, son fonctionnement, son principe d'appartenance. Les États membres ayant conclu que ce risque est moins élevé dès lors que ces coopérations sont réalisées à l'intérieur de l'Union, et sont étroitement encadrées par des règles du Traité, ils ont créé l'instrument de la coopération renforcée. Mais les effets de la coopération renforcée sur l'intégration européenne restent ambivalents, même en appliquant un tel cadre, comme le travail de l'atelier PESD l'a démontré.

5.2.1. Effet centrifuge ou centripète de répulsion ou d'attraction

Ces coopérations renforcées peuvent s'avérer, selon leur champ politique et leur construction, plus ou moins attractives pour les non-adhérents et ainsi plus ou moins aptes à réunir dans un avenir plus ou moins proche, la totalité des États membres.

(1) Il est vrai que le projet d'articles du *praesidium* de la Convention européenne (cf. plus haut), en mettant chaque niveau d'engagement de la PESD, avec son option de coopération, dans un article séparé, ressemble déjà d'une certaine manière à un tel projet.

De tels *effets d'attraction* sont imaginables, si l'on songe par exemple à une garantie de solidarité de défense limitée aux seuls membres d'un groupe. Une telle clause pourrait encore s'avérer difficilement acceptable, puisque considérée politiquement inefficace (concurrence OTAN) ou inapplicables (car à l'opposé du principe de la solidarité défendu par l'Union entre ses membres).

Ces effets pourraient aussi émerger ailleurs, dans l'attraction qu'exercerait un pôle de capacité et de volonté de PESD, dès lors qu'il aurait fait ses premières preuves dans une crise internationale. Cette spéculation est liée au fait que pour les grands États membres possédant une certaine capacité militaire, les motifs de la non-adhésion à des concepts d'une vraie PESD ne se situent point dans une attitude neutraliste ou un refus d'utilisation de la force militaire, voire même dans le cadre d'une coalition, mais clairement dans des considérations d'utilité. Ils souhaitent préserver leur liberté de décision et de choix des partenaires. À supposer qu'ils exploitent cet avantage de se tenir en dehors des mécanismes contraignants d'un groupe de coopération renforcée dans ce secteur, ferait peut-être croître, dans une première phase, la divergence entre ce groupe et les autres. Mais dans un deuxième temps cet avantage se verrait contre balancé par un désavantage qui consisterait à se trouver trop souvent devant des décisions prises par un groupe d'États, concernant des orientations stratégiques, la composition des coalitions, etc., sans avoir pu y prendre part. Dès lors la préférence pour la liberté d'action pourrait diminuer. En somme donc, un effet centripète a semblé probable à l'atelier, déjà dans le moyen terme et après des premières épreuves.

Dans une logique un peu différente, un *financement en commun* des coopérations renforcées pourrait pousser dans la même direction. Cela serait par exemple le cas dans le domaine des armements, si se mettait en place un financement de nouvelles capacités communes basées sur une ou plusieurs coopérations renforcées. Il pourrait avoir un impact significatif et devrait vraisemblablement être abordé dans le contexte plus général de la mobilisation de ressources budgétaires supplémentaires pour soutenir la construction de la PESD. Dès lors que le budget de l'Union serait engagé, et un mécanisme de non-utilisation mis en évidence pour les États membres non adhérents à une CR, on pourrait là encore s'attendre à ce que la préférence pour la liberté d'action diminue. Cela augmentera, au final, le nombre des politiques qui pourront être gérées dans le cadre de la PESD.

5.2.2. *Effet sur les institutions et les principes de l'Union*

- Cinquième partie -

Ce qui importe au niveau institutionnel et procédural c'est le degré de compatibilité des institutions-procédures des CR avec celles qui prévalent dans le domaine de la coopération entre les quinze, dans le même champ politique. Bien évidemment, la simple existence de coopérations renforcées constitue déjà un défi institutionnel pour l'Union.

Ce qui est en jeu, c'est la vocation communautaire et inclusive des institutions proprement communautaires telles que le Parlement, la Cour et la Commission, vocation qui doit être protégée quand ces institutions tendent à se mettre au service de certains groupes d'États membres.

Ce défi résulte également de ce que les domaines aptes à être européanisés selon le mode de la coopération renforcée, le sont très souvent parce que même les États membres volontaires ne veulent pas encore y accepter la pleine application des règles communautaires. L'UEM et l'espace de droit, sécurité et liberté en donnent suffisamment d'indices. La coopération renforcée, là où elle est déjà pratiquée, va donc souvent de pair avec un élément d'intergouvernementalisme supplémentaire, comparé à des politiques pleinement communautaires. Selon l'importance des politiques concernées, on peut se demander si l'on ne donne pas le mauvais exemple en créant de nouveaux champs de politiques européennes, mais à un niveau d'intégration moindre que celui qui devrait prévaloir. Néanmoins, il est important de se souvenir que c'est le prix à payer si l'on veut faire avancer ces politiques, et qu'il s'agit-là de problèmes qui sont propres à ces politiques et non pas à la coopération renforcée.

Finalement, ces problèmes étaient déjà bien présents à l'esprit des rédacteurs des clauses de la coopération renforcée. Sinon, ils n'auraient pas inclus les règles contraignant les membres des groupes à s'organiser et à décider selon les procédures prévalant dans les secteurs (ou piliers) politiques concernés. Tant que cela protège les autres États membres d'un malencontreux défi aux procédures générales, établies par tous, cela empêche aussi l'européanisation des procédures au moment où l'on installe des nouvelles politiques à l'intérieur du système institutionnel du Traité. Maintenir cette contrainte pourrait effectivement entraîner l'UE sur une mauvaise pente si les coopérations renforcées devenaient plus importantes.

Concernant la PESD, on peut par exemple chercher à mettre en place, par le biais des coopérations renforcées, des capacités communes, multinationales et peut-être même supranationales. Cependant, les États membres sont censés garder un contrôle significatif – par le truchement des structures du Conseil – sur leur gestion et leur utilisation. On obtiendrait ainsi une PESD plus

- Politique européenne de sécurité et de défense -

performante grâce à la coopération renforcée, et on pourrait aussi constituer un modèle d'intégration différent – complémentaire ou même alternatif – ce qui pourrait à son tour représenter soit un gain clair et net pour l'Union dans son ensemble, soit un facteur d'incohérence politique et/ou institutionnelle.

Par ailleurs, les coopérations renforcées prévisibles dans le domaine de la PESD pourraient ne pas avoir les mêmes membres constituants que les coopérations renforcées développées dans des domaines politiques relevant encore aujourd'hui des autres « piliers ». Le cas le plus significatif, évidemment, est celui de la Grande-Bretagne, partenaire incontournable dans la PESD mais plutôt réticent dans d'autres domaines. Par conséquent, le possible manque d'identité entre les divers « groupes pionniers » à cheval entre les différents « piliers » pourrait créer quelques problèmes de cohérence – notamment l'absence d'un « centre de gravité » – et rendre l'autre problème mentionné ci-dessus plus aigu.

- Cinquième partie -

6. Annexes

Annexe 1. Analyses des rapports, déclarations et projets concernant la PESD

Le **rapport Morillon**, sur « **La nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense – Priorités et lacunes** », voté par le Parlement européen le 10 avril 2003 (PE 320.238) mentionne explicitement l'option des « coopérations » pour (1) une clause de défense collective parmi les États membres volontaires en reprenant l'article V du traité de l'UEO, §.42 (ayant toutefois refusé plus tôt des niveaux différents de sécurité sur le territoire de l'Union), et (2) pour l'approfondissement de la coopération en vue d'harmoniser leurs besoins militaires et leurs capacités et pour la mise sur pied d'une certaine spécialisation des EM, en matière de défense, §.27. Et il propose l'utilisation de la « coopération renforcée » (3) pour l'entraînement et l'enseignement, §.41, et (4) surtout pour les opérations lors de la gestion des crises, §.38. Conforme à la position générale du Parlement européen, ce rapport exprime sa préférence pour la recherche du plus grand consensus possible dans la conduite de la PESD, il préfère d'ailleurs l'utilisation de l'abstention (constructive) pour la gestion des crises en coopération groupée. L'interdiction de la coopération renforcée dans le domaine des actions militaires serait ainsi levée.

Comparé au rapport Morillon, le **projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe**, présenté par le Président de la Convention au Conseil européen réuni à Thessalonique, le **20 juin 2003 (CONV 820/03 FR)** ensemble avec le projet de la Constitution, Volume II, 12 Juin 2003 (CONV 802/03), changent beaucoup moins les parties concernant la défense. Bien entendu, son article I-40, §2, prévoit la mise en place d'une « défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ». Le but est donc le même que pour le Parlement. Mais pour la période située avant ce moment, la Convention préserve une approche plus intergouvernementale pour les structures institutionnelles et procédurales.

La « coopération renforcée » dans le sens des traités d'Amsterdam et de Nice n'est plus mentionnée dans cette partie du projet puisque la nouvelle Constitution pour l'Union ne connaît plus de piliers. En conséquence les nouveaux articles généraux sur la coopération renforcée, proposés par le praesidium, s'appliquent dans tous les domaines de compétence de l'Union ; et ils prévoient la « coopération renforcée » non pas seulement pour la PESC mais aussi pour la défense.

En juin 2003, la présentation choisie par le praesidium a tout de même de quoi surprendre le lecteur. Dès lors son projet parle plus en détail des coopérations groupées dans le domaine de la défense, *dans la partie I, art. 40, ou III, art. 205-209*, il s'agit toujours des « coopérations » non qualifiées ou « plus étroites » dont les États membres restent maîtres à tous les niveaux. Du coup, ils n'agissent plus au nom de l'Union, avec la seule exception d'un groupe d'États membres mandatés par le Conseil de réaliser une mission, dans le cadre de l'Union, art. I-40 §5 et III-206. La Commission et les autres institutions proprement communautaires n'y ont donc aucun rôle supplémentaire.

On retrouve dans le projet de la Convention les grands domaines d'un engagement différencié, évoqués également dans notre rapport et celui de Morillon : (1) amélioration des capacités à travers un système commun de développement-production-acquisition des armements, art. I-40 § 3 et III-207, (2) gestion des crises, art. I-40 § 5 et III-206, (3) reprise de l'article V Traité UEO sur la défense collective, art. I-40 § 7 et III-209. Tous les trois sont à réaliser dans un cadre qui ressemble en partie à celui de coopérations plus étroites. Mais seulement le troisième jouit d'une vraie autonomie vis-à-vis du Conseil et se voit officiellement désigné « coopération plus étroite ». Ces engagements pourront être pris par différents groupements d'États membres dont un nombre minimum n'est pas évoqué. Chacun de ces divers domaines d'un engagement différencié étant prévu dans un article du Traité, le praesidium semble souhaiter qu'ils se créent déjà lors de la révision du Traité, quasiment en coopérations prédéfinies. L'exception en serait un mandat de l'Union pour une mission de gestion des crises, qui doit être décidé par le Conseil, au cas par cas. Les participants de celle-ci doivent être nommés par le Conseil et en restent les responsables pour la durée de la mission, alors que les deux coopérations pour les capacités et pour la défense collective restent ouvertes et accessibles pour de nouveaux postulants, selon la volonté de ces derniers.

La coopération « structurée » (art. I-40 § 6 et III-208) est la seule à se créer de la seule initiative des États initiateurs qui contrôlent également son élargissement. Elle est sans doute la variante la plus forte, nouvelle espèce que le praesidium ajoute au bestiaire très varié de la coopération groupée qui existe déjà. Quatre éléments suffisent à démontrer son rôle proéminent : La coopération structurée est la seule variante où le projet prévoit que le ministre des Affaires étrangères de l'Union « assiste » aux séances du Conseil des ministres restreint, même s'il ne le laisse pas participer à la décision. Deuxièmement, celle-ci est la seule qui pourrait se servir, selon le commentaire du projet (dans CONV 685/03), des institutions et procédures de l'Union. Elle

- Cinquième partie -

penche donc en partie au moins, vers le modèle de la « coopération renforcée » à l'intérieur du Traité même en se situant institutionnellement à son extérieur. Troisièmement, sa tâche n'est pas seulement de mettre en œuvre une mission donnée, sectorielle et/ou de durée déterminée, mais justement de mettre en place un groupe qui serait par principe et d'une manière générale à même et prêt à assumer de telles missions. Et finalement il est le seul groupe dont le projet conçoit la composition comme relativement stable dans la durée avec un droit explicite de cooptation de nouveaux adhérents. Est-ce la coopération renforcée idéale du *praesidium* ? Il semble que cette coopération structurée est dessinée en tant que structure d'accueil pour les États membres volontaires et capables de créer ensemble un vrai noyau dur de politique de sécurité et de défense qui pourrait dorénavant agir soit de son propre chef, soit mandaté par le Conseil européen et au nom de l'Union. Finalement, outre les aléas de la CIG, une incertitude supplémentaire plane encore sur la réalisation de ce projet : ces détails doivent être inscrits dans un protocole attaché au traité. Ce protocole doit être signé par tous les États membres.

C'est seulement quand on lit le projet d'articles généraux sur la coopération renforcée dans la partie III de la Constitution (III-318), qu'on se rend compte que le nouveau projet étend, contrairement à Maastricht /Nice, le champ de la coopération renforcée au domaine de la défense. Il y a cependant, une limitation de taille : elle l'exclut des formes de coopération déjà prévues dans ce domaine « par les articles III-206 à III-209 ». Il s'agit de ces mêmes coopérations prédéfinies qu'on vient d'évoquer dans les derniers paragraphes.

Dans ces quatre champs de coopération prédéfinie, la coopération renforcée n'est donc pas autorisée par le projet de Constitution. Ces coopérations-là ne peuvent non plus être transformées plus tard en coopérations renforcées. C'est à dire que la coopération renforcée est interdite exactement là où ce rapport l'a considéré importante et souhaitable, avec la seule exception de la défense collective. L'autorisation de la coopération renforcée, dans les autres champs de la défense, ne pourra pas compenser l'exclusion de ces quatre parties. On peut se demander pourquoi le *praesidium* ait choisi la double approche avec d'un côté donc une coopération renforcée incluant la défense et d'un autre avec des coopérations prédéfinies dans ce même domaine qu'il semble ouvertement préférer et qu'il protège contre la coopération renforcée ? Évoquons juste une seule des explications possibles et la plus positive (dans la logique de ce rapport). Elle rejoint des remarques faites plus en haut : la « coopération renforcée » selon Nice avec son inclusivité, son ouverture et ses prescrits procéduraux est un modèle que le *praesidium* juge, avec raison, sous-optimale pour les fins des coopérations fortes et stables en matière de défense. Puisqu'on

n'arrivera peut-être pas à réformer assez les « coopérations renforcées » en termes généraux, il faut mettre un autre modèle plus utile à la disposition des États membres intéressés.

Les chefs d'État et de gouvernement de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg et de la Belgique ont confirmé le 29 avril 2003, (www.elysee.fr/documents/discours/2003/0304EUUDF.html) comme le rapport Morillon, leur volonté d'introduire les « coopérations renforcées » en matière de défense, et de voir cet instrument utilisé pour souscrire à des engagements supplémentaires, entre États volontaires, en politique de défense. Ils formulent six propositions concrètes de création de capacités d'action, et de commandement, en commun à quatre, qui se situent dans les domaines évoqués par ce rapport. Mais là aussi, il n'est pas encore clair si ces initiatives sont censées suivre le modèle de la « coopération renforcée » réformée, ou si les initiateurs ont imaginé d'autres structures.

Au centre de leur projet figure l'idée de création d'une « Union européenne de sécurité et de défense » (UESD), pour les États intéressés, « intégrée dans le traité constitutionnel de l'UE », idée qui semble assez proche du modèle de la coopération structurée du praesidium pour pouvoir éventuellement se couler dans ce moule. Ni l'un ni l'autre de ces modèles ne s'appellent « coopération renforcée ».

Toutefois il y a une différence de discours capitale concernant l'ouverture de ce cercle. Selon le praesidium toute nouvelle adhésion doit être décidée par le seul groupe des membres participants, alors que la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique prônent l'ouverture « à tous les États membres... disposés à s'inscrire dans son cadre ».

Annexe 2. Documents et textes officiels

- *Propositions conjointes Franco-Allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense*, Prague, 21 novembre 2002 in Documents d'Actualité Internationale (La Documentation française), n° 2 du 14 janvier 2003, pp. 59-60.

- Cinquième partie -

- *Rapport final du groupe de travail VIII (Défense) de la Convention européenne (CONV 461/02), Bruxelles, 16 décembre 2002.*
- *Memorandum of Understanding (MoU) EUROPA.*
- *Déclaration franco-britannique sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, Le Touquet, 4 février 2003, in Documents d'Actualité Internationale (La Documentation française) du 1 avril 2003, pp.297-280,.*
- *Projet d'articles du Traité constitutionnel sur l'action extérieur présenté le 23 avril 2003 par le praesidium de la Convention européenne, CONV 685/03.*
- *Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe, présenté par le Président de la Convention au Conseil européen réuni à Thessalonique, le 20 juin 2003 (CONV 820/03 FR).*
- *Projet de Constitution Volume II, Bruxelles, 12 Juin 2003, (CONV 802/03).*
- *Rapport du général Philippe Morillon, « La nouvelle architecture », voté par le Parlement européen le 10 avril 2003 (Document PE 320.238 du 27 mars 2003, 16 p.)*
- *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg et de la Belgique, 29 avril 2003 (www.elysee.fr/documents/discours/2003/0304EUDF.html).*

Annexe 3. Liste des contributions écrites pour l'atelier

Argenson (D.), sous-directeur de la Coopération multilatérale, Direction de la coopération et des affaires industrielles, ministère de la Défense, (DGA) : « Les moyens et les capacités ».

Buffotot (P.), chercheur en science politique au Centre de relations internationales et de stratégies (CRIS), Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité, université de Paris-I : « Les forces militaires au sein de l'Union européenne. Approche comparative ».

Cammilleri (A.), maître de conférences (droit public), université de Paris-V : « Architectures des coopérations renforcées en politique de sécurité et de défense ».

Deubner (C.), rapporteur général, Commissariat général du Plan, « Une grille d'analyse pour les coopérations renforcées dans l'Union européenne ».

Latour (X.) , maître de conférence en droit public à l'université de Paris-V : « De Amsterdam à Nice : changements de cadre et continuités ».

Lebédel (É.), OTAN, quartier général, chef de section sécurité coopérative et gestion des crises, division affaires politiques, Bruxelles : « De Maastricht à Amsterdam. Les coopérations renforcées en PESD : le cadre pré-communautaire légal et politique pour la politique de sécurité et la défense, les volontés et les capacités ».

Leray (R.), DG Relations extérieures, Commission européenne : « Coopérations renforcées : l'articulation entre la politique de sécurité et de défense. La cohérence et la cohésion des institutions et des politiques au niveau des groupes, au niveau des Quinze-Plus » ; et « Les coopérations renforcées dans le domaine de la sécurité-défense ».

Philippart (É.), professeur à l'université Libre de Bruxelles, rapporteur de synthèse : « L'évaluation des coopérations renforcées dans le contexte de l'intégration européenne ». Il est aussi l'auteur de l'étude théorique sur le sujet étudié : « Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union élargie », Notre Europe, *Études et recherches* n° 22, mars 2003.

- Cinquième partie -

Remacle (É.), professeur, université Libre de Bruxelles, Institut d'Etudes européennes : « La diversité entre les États membres en PSD, est-elle différente des autres politiques européennes ? ».

Schmitt (B.), chercheur à l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES) : « Coopérations renforcées : l'évolution des premières structures (le budget, les armements) ».

Annexe 4. Liste des participants et intervenants

Coopération renforcée Composition de l'atelier sécurité-défense Participants (P) et intervenants (I)	
PRESIDENT	
Buffotot Patrice	Chercheur en science politique au Centre de relations internationales et de stratégie (CRIS) – Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité, université de Paris-I (Panthéon-Sorbonne)
Rapporteurs généraux	
Missiroli Antonio	IES (Institut d'études de sécurité de l'UE) Research Fellow
Deubner Christian	Commissariat général du Plan, chargé de mission
Participants et intervenants	
Argenson Daniel (I)	Sous-directeur de la Coopération multilatérale, Direction de la coopération et des affaires industrielles, ministère de la Défense, DGA
Bacot-Decriaud Michèle (P)	Institut d'études politiques de Lyon, CERIEP, Centre de politologie de Lyon
Bermann Sylvie (I)	Ambassadeur de France auprès du COPS
Bosse-Platière Isabelle (P)	CEDRE, université de Rennes
Brigot André (P)	Chargé de conférences, EHESS
Cammilleri Anne (P/I)	Maître de conférences (droit public), université de Paris-V
Cardot Patrice (P)	Conseil général de l'armement Section « Études générales »
de la Serre Françoise (P)	Directeur de recherche, CERI

- Cinquième partie -

Delcourt Nicolas (P)	Secrétariat général de la Défense nationale
Deubner Christian (P/I)	Commissariat général du Plan
Domenach Muriel (P/I)	Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, ministère des Affaires étrangères
Gnesotto Nicole (I)	Directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UE
Latour Xavier (P)	Maître de conférences (droit public), université de Paris-V
Lebedel Eric (P/I)	OTAN, quartier général, chef de section sécurité coopérative et gestion des crises, division affaires politiques, Bruxelles
Leray René (P/I)	DG Relations extérieures, Commission européenne
Levy Pierre (P)	Chef du service de la politique étrangère et de sécurité ministère des Affaires étrangères
Mignot Gautier (P)	Mission sur l'avenir institutionnel, ministère des Affaires étrangères
Philippart Eric (P)	Professeur, université Libre de Bruxelles, rapporteur général du groupe de synthèse
Rangarajan Vijay (I)	Head of Unit Covering European Defence Issues, Foreign Office Londres
Remacle Éric (P/I)	Professeur, université Libre de Bruxelles, Institut d'Etudes européennes
Schmitt Burkhard (P/I)	Institut d'études de sécurité, Senior Research Fellow
Serfati Claude (P)	Maître de conférences, université de Saint-Quentin-en-Yvelines
Sutter Philippe (P/I)	Représentation française au COPS, Bruxelles
Vaillant Mickaël (P)	Doctorant (Institut d'études politiques de Paris)

Annexe 5. Liste des acronymes utilisés

CIG :	Conférence inter gouvernementale
CMUE :	Comité militaire de l'Union européenne
COARM :	Groupe « exportations d'armes conventionnelles »
COPS :	Comité politique et de sécurité
ECAP:	European Capabilities Action Plan
EADS:	European Aeronautic Defense and Space Company
GAEO :	Groupe Armement de l'Europe occidentale
HR :	Haut représentant pour la PESC
LoI:	Lettre d'intention (en anglais : LoI)
MoV :	Memorandum of understanding Europe
OAE0:	Organisation de l'armement de l'Europe occidentale
OCCAR:	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
PCRD :	Programme-cadre de recherche et de développement
PESC:	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD:	Politique européenne de sécurité et de défense
Polarm :	Politique européenne d'armement
PpP :	Partenariat pour la paix
R & D :	Recherche et Développement
UEO :	Union de l'Europe occidentale
UESD :	Union européenne de sécurité et de défense

Annexe 6. Programme des séances

Séance 1, mardi 17 septembre 2002 : Introduction

INTERVENANTS :

- Christian Deubner (Commissariat général du Plan), « Une grille d'analyse pour les coopérations renforcées » ;
- Eric Lebedel (OTAN, Quartier Général, Chef de section sécurité coopérative et gestion des crises, division affaires politiques, Bruxelles) : « De Maastricht à Amsterdam. Les Coopérations renforcées en PESD : le cadre pré-communautaire légal et politique pour la politique de sécurité et la défense, les volontés et les capacités » ;

- Cinquième partie -

- Burkhard Schmitt (Institut d'Études de Sécurité, Senior Research Fellow) : « Coopérations renforcées : l'évolution des premières structures (le budget, les armements) » ;
- Antonio Missiroli (Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, Research Fellow) : « Les coopérations renforcées : l'expérience opérationnelle, champs d'application possibles et avantages comparatifs » ;
- Xavier Latour (Maître de conférences en droit public, Université de Paris V) : « De Amsterdam à Nice : coopération renforcée, changements de cadre et continuités ».

Séance 2, mardi 1^{er} octobre 2002 : « Les perspectives de coopérations renforcées futures entre deux scénarios : (1) statu quo post-Séville, (2) propositions pour la Conférence intergouvernementale de 2003-2004 »

INTERVENANTS :

- Philippe Sutter (Représentation Française au COPS, Bruxelles) : « Institutions, procédures et financement d'opérations de gestion des crises au sein de l'Union européenne » ;
- Patrice Buffotot (Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité Chercheur en science politique au Centre de relations internationales (CRIS) – Paris I) : « Les forces. Approche comparative » ;
- Daniel Argenson (Sous-Directeur de la Coopération Multilatérale, Direction de la Coopération et des affaires industrielles, Ministère de la Défense, DGA) : « Les moyens et les capacités » ;
- Muriel Domenach (Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement Ministère des Affaires Étrangères) : « Missions opérationnelles, organisations et alliances. Les relations extérieures ».

Séance 3, jeudi 17 octobre 2002 : « La fonctionnalité des coopérations renforcées en politique de sécurité et de défense. Avantages et lacunes »

INTERVENANTS :

- Anne Cammilleri (Maître de conférences (droit public), Université de Paris V) : « Architectures des coopérations renforcées en politique de sécurité et de défense » ;
- Vijay Rangarajan (Head of unit covering European defence issues, Foreign Office London) : « Efficacité de la PSD en CR(I), une perspective britannique »;
- René Leray (DG Relations extérieures Commission européenne) : « Coopérations renforcées : l'articulation entre la politique de sécurité et de défense. La cohérence et la cohésion des institutions et des politiques au niveau des groupes, au niveau des Quinze-Plus »;
- Antonio Missiroli (Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, Research Fellow) : « La Coopération renforcée : la bonne réponse à la diversité européenne en matière de politique de sécurité et de défense ? ».

Séance 4, mercredi 30 octobre 2002 : « L'approfondissement ultérieur de l'Union européenne et la flexibilité en politique de sécurité et de défense »

INTERVENANTS :

- Éric Remacle (Professeur, Université Libre de Bruxelles, Institut d'Etudes européennes) : « La diversité entre les Etats-membres en PSD, est-elle différente des autres politiques européennes? »;
- Nicole Gnesotto (Directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UE) : « L'apprentissage de l'union structurelle et opérationnelle, par les actions »;
- Sylvie Bermann (Ambassadeur de France auprès du COPS) : « Quelles adaptations des institutions et procédures à envisager dans la perspective de Nice-Séville et de la prochaine CIG? »;
- René Leray (DG Relations extérieures Commission européenne), « Discussion ».

- Cinquième partie -

Séance 5, mercredi 29 janvier 2003 : « Présentation et débat du projet de rapport de l'atelier »

INTERVENANTS :

- Antonio Missiroli (Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, Research Fellow), « Présentation du premier projet de rapport Sécurité – Défense ».

4 – Les coopérations restreintes dans les domaines de l’environnement, de la recherche et développement, de l’éducation et de la politique sociale¹

1. Introduction

En matière d’intégration différenciée, les approches les plus connues sont celles développées dans les domaines de la justice et la police, des politiques d’asile et d’immigration, de l’économie et du monétaire ou de la sécurité et de la défense. Cet intérêt tout particulier s’explique aisément : les domaines en question sont parmi les plus sensibles politiquement parlant et les plus lourds de conséquences économiquement parlant.

Il y a cependant d’autres secteurs où des formules de coopération entre un nombre limité d’États membres ont été développées tant à l’intérieur qu’à l’extérieur de l’Union européenne. C’est pourquoi le Commissariat général du Plan et son chargé de mission, Christian Deubner, ont résolu, dans le cadre du groupe de synthèse, de traiter des coopérations présentes, passées et futures dans les domaines de l’environnement, la recherche et développement technologique, l’éducation et la formation, ainsi que la politique sociale.

L’inclusion de l’environnement, de la R & D, de l’éducation et de la politique sociale s’est révélée utile et importante pour deux raisons. Elle a tout d’abord permis de mettre en évidence plusieurs formules de coopération et plusieurs évolutions institutionnelles originales. Elle a ensuite permis de souligner combien l’intérêt et les conséquences d’une formule dépendent de la nature du problème à régler, du mode d’action choisi par les coopérants (*policy mode*) et des caractéristiques des biens issus de leur coopération (*policy output*).

Pour rappel, le projet du Commissariat général du Plan se concentre sur l’aspect institutionnel des choses. Son objectif principal est d’offrir une évaluation des formules permettant à un groupe d’aller de l’avant, du point de vue managérial et systémique. Autrement dit, il s’agit tout d’abord d’évaluer l’utilité et la

(1) *Rapport Philippart.*

- Cinquième partie -

facilité d'emploi de chaque formule pour le groupe prêt à coopérer plus avant. Il s'agit ensuite d'évaluer l'impact de ces formules sur le système politique établi par les traités CE/UE.

Il ressort des débats menés dans les différents ateliers du Plan que certaines caractéristiques ont *a priori* une plus grande importance que d'autres sur le plan de l'utilité, de la faisabilité et de l'impact systémique. Ces caractéristiques concernent :

- la décision permettant à un groupe restreint d'aller de l'avant. Quelle est la nature de cette décision (constitutionnelle, législative..., voire politique) ? Comment et par qui cette décision est-elle prise (décision collective, laissée à la discrétion du groupe désireux d'aller plus avant ou de ceux qui veulent être exemptés...) ? Est-elle soumise à diverses conditions préalables ?
- le degré d'ouverture, la taille et la composition du groupe allant de l'avant. Le *degré d'ouverture* renvoie aux modalités d'accession et d'adhésion. La participation au groupe est-elle ouverte à tous ? Cette participation est-elle conditionnée par des critères objectifs ou politiques ? La *taille et la composition du groupe allant de l'avant* renvoient en particulier au fait qu'une formule peut être basée sur une participation à la carte ou un découplage prédéterminé entre ceux qui vont de l'avant et les autres.
- le cadre institutionnel. L'action du groupe allant de l'avant se développe-t-elle à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre institutionnel de l'Union ? Dans le second cas, y a-t-il une passerelle entre l'action extérieure et l'UE ?
- le cadre procédural. Les règles de fonctionnement de la coopération développée entre un nombre limité d'États membres sont-elles conformes aux règles générales prévues par les traités de l'UE ? Quel est le degré d'implication des non-participants dans le développement de ces nouvelles actions ?
- le champ d'action. La formule concerne-t-elle une décision ponctuelle (intervention dans un pays en crise), une politique sectorielle (coopération en matière d'armement), ou tous les domaines couverts par les traités sur lesquels reposent l'Union européenne ?
- le statut des mesures adoptées. L'action du groupe est-elle considérée comme partie intégrante de l'*acquis* de l'Union ou non ?

- Les coopérations restreintes... -

Les quatre secteurs analysés dans ce rapport offrent des exemples particulièrement intéressants de trois formules permettant à un groupe d'États membres d'aller de l'avant dans le cadre de l'Union :

- Il y a bien sûr la formule très orthodoxe des *politiques de l'Union dont sont temporairement exemptés les États dont la situation est objectivement différente*. Le secteur de l'environnement est sans doute le meilleur exemple d'utilisation massive de ce type de différenciation.
- On compte ensuite un exemple intéressant de *politiques de l'Union à la carte*, avec les programmes complémentaires inscrits dans le programme-cadre de l'Union pour la recherche et le développement (article 168 TCE).
- On trouve enfin le premier exemple de coopérations développées à l'intérieur de l'UE instaurant un découplage prédéterminé et durable, avec le protocole social annexé au traité de Maastricht. Il s'agit bien d'une « *coopération renforcée* » *avant la lettre* dans la mesure où l'action des onze États participants n'était pas considérée comme une politique de l'Union à part entière.

Ces secteurs offrent de plus des exemples de coopération en dehors du cadre de l'Union, qui couvrent toute la palette des formules employées dans l'histoire de l'intégration européenne et viennent donc utilement compléter l'analyse des trois rapports sectoriels qui précèdent ¹. L'examen de ces coopérations est nécessaire à l'évaluation des « coopérations renforcées » *lato sensu* soit parce qu'elles les précèdent, soit parce qu'elles expriment le refus de coopérer dans le cadre de l'Union ².

Sur cette palette, on trouve également des formules basées sur une participation à la carte ou sur un découplage prédéterminé ; certaines ont des liens organiques avec l'Union, d'autres pas :

- Les initiatives COST et Eureka, cadres intergouvernementaux de coopération en matière de R & D, correspondent *mutatis mutandi* aux

(1) Les traités en vigueur désignent généralement ces coopérations sous le vocable de « coopérations plus étroites ».

(2) Par définition, ce rapport ne prend pas en compte les cas de coopération interétatique dans un domaine où l'UE n'a pas compétence. L'examen de ces cas permettrait seulement d'expliquer pourquoi certains domaines restent exclusivement nationaux, problématique très différente de celle des coopérations renforcées. La question de la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres étant en dehors du champ de cette étude, ces cas doivent donc être écartés.

- Cinquième partie -

politiques de l'Union offrant une possibilité de participation à la carte : tous les États membres de l'Union en font partie, reconnaissent que ce qui s'y fait doit être considéré comme faisant partie de l'acquis de ces organisations, mais acceptent que chacun choisisse librement de se joindre à telle ou telle action.

- Suivent les cas de coopérations plus étroites stricto sensu (c'est-à-dire regroupant un nombre limité d'États membres dans une coopération hors traité) ayant noués avec l'Union des liens étroits. Les programmes de recherche établis par plusieurs États membres en dehors de l'Union mais soutenus par le programme-cadre de l'Union (article 169 TCE) et l'Agence spatiale européenne (ASE) après 1999 sont les exemples examinés ci-après.
- Viennent enfin les coopérations restées totalement indépendantes de l'Union : l'ASE avant 1999, le Centre européen de recherches nucléaires (CERN) et l'initiative de la Sorbonne relative à la coopération en matière d'enseignement supérieur.

Pour tous ces cas, le rapport fournit une présentation systématique des caractéristiques de la formule utilisée et des résultats obtenus, ainsi qu'une évaluation de l'utilité de la formule pour le groupe désirant aller de l'avant, de sa facilité d'emploi et de son impact sur l'Union en tant que système. Le rapport conclut sur un ensemble de recommandations basées sur l'évaluation présentée ainsi que sur l'évaluation de la différenciation dans les secteurs couverts par les autres rapports sectoriels. Ces recommandations entendent indiquer de façon très schématique quelles sont les méthodes de différenciation qui devraient être supprimées, gardées telles quelles, transformées ou inventées.

Les auditions organisées au sein du groupe de synthèse entre septembre et décembre 2002 ont servi de point de départ aux réflexions présentées dans ce quatrième rapport sectoriel. Ce rapport n'engage pas individuellement les membres du groupe de synthèse ni les institutions auxquelles ces derniers appartiennent.

2. Environnement

En matière d'environnement, l'Union européenne n'utilise officiellement qu'une forme de différenciation, à savoir les dérogations à la règle commune justifiées par une différence objective de situation. Cette forme de différenciation ne porte pas sur les obligations que les États membres acceptent de souscrire, mais sur la façon dont ces obligations leur sont appliquées (différenciation matérielle). Autrement dit, les États membres souscrivent tous aux objectifs poursuivis dans le cadre d'une politique « x » et s'engagent à mettre ces objectifs en œuvre. Lorsque des circonstances particulières l'exigent, les obligations de certains États membres peuvent être suspendues. Ce traitement spécial cesse dès que les circonstances le permettent ¹. Il s'agit donc *grosso modo* d'une méthode d'intégration à plusieurs vitesses.

La plupart des dérogations ont une base légale. Elles sont définies soit directement dans les traités soit dans la législation secondaire. Elles peuvent aussi reposer sur un simple *modus vivendi*, notamment lorsque les institutions de l'UE décident de fermer les yeux sur le non-respect par un État de ses obligations. En ce qui concerne les objectifs environnementaux de l'Union, aucune dérogation n'a été prédéfinie au niveau des traités ². L'article 175 TCE pose par contre que, dans ce domaine, le Conseil peut prévoir des « dérogations

(1) Ce type de différenciation est également utilisé massivement dans plusieurs domaines au cœur du projet communautaire, dont le marché intérieur et la monnaie unique. En ce qui concerne la réalisation du marché intérieur, l'article 15 TCE stipule que, lors de la formulation de ses propositions, « la Commission tient compte de l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter au cours de la période d'établissement du marché intérieur et elle peut proposer les dispositions appropriées. » L'article précise que si ces dispositions prennent la forme de dérogations, ces dernières « doivent avoir un caractère temporaire et apporter le moins de perturbations possible au fonctionnement du Marché commun ». Pour ce qui est de la monnaie unique, c'est un dispositif très précis qui est prévu pour les États qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour l'adoption de la monnaie unique, également appelés « États faisant l'objet d'une dérogation » (titre VII. « La politique économique et monétaire », chapitre 4, « Dispositions transitoires », articles 122 et suivants) (voir rapport Pisani-Ferry et Coeuré).

(2) Contribuer à la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ; la protection de la santé des personnes ; l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ; ainsi que la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement (titre XIX Environnement TCE, article 174 TCE).

- Cinquième partie -

temporaires » lorsqu'une mesure « implique des coûts jugés disproportionnés pour les pouvoirs publics d'un État membre ».

Les dérogations, le plus souvent, font l'objet d'une décision collective impliquant tous les États membres. Les États potentiellement visés peuvent donc directement peser sur l'activation de ce type de différenciation, que ce soit pour l'obtenir ou la bloquer. C'est bien sûr le cas pour toutes les dérogations décidées dans le cadre de la révision des traités fondant l'Union et dans le cadre de l'arrivée de nouveaux membres (traités d'adhésion) puisque l'unanimité est alors requise. Le poids des États concernés est théoriquement moindre lorsque les dérogations sont prises sur base d'une décision formelle du Conseil des ministres statuant à la majorité. En matière d'environnement, la procédure de co-décision est de rigueur. Cette procédure permet à une majorité qualifiée d'États de définir et de décider des dérogations sans l'aval des États visés. Dans la pratique la chose est cependant rare. La recherche du consensus continue en effet à être *de facto* la norme au sein de l'Union.

L'élargissement de mai 2004 devrait accroître le recours au vote et, par conséquent, multiplier les cas de dérogations décidées sans l'aval des États concernés. Autrement dit, il devrait être plus aisé de résister aux demandes abusives de dérogations-cadeau et d'imposer des dérogations-purgatoire. Cette évolution devrait donc rendre ce mode de flexibilité plus attractif aux yeux des États prêts à aller de l'avant.

En règle générale, le recours à ce mode de flexibilité n'est soumis à aucune autre condition que celles qui s'imposent à tout acte ou décision de l'Union. En l'espèce, il est rappelé que la politique environnementale de l'Union est notamment fondée sur le principe du « pollueur-payeur » et qu'il n'est pas question de recourir à la différenciation pour y déroger. Lorsque la Commission européenne fait une proposition visant à développer l'acquis de l'Union, elle ne dresse pas à l'avance un catalogue de dérogations possibles. Ce qui est admissible ou non fait l'objet d'une négociation au coup par coup. Cette réflexion se fait sur la base des demandes de dérogation formulées par les États membres.

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union, des critères spécifiques ont cependant été progressivement prédéfinis, interdisant l'octroi de dérogations pour certaines parties de l'acquis de l'Union. Opérer sur une base *ad hoc* et réactive n'avait pas posé de problèmes majeurs lors des quatre premiers élargissements de l'Union : le nombre des candidatures était limité et/ou le profil des candidats n'était pas de nature à déstabiliser l'Union. Face aux défis

posés par l'élargissement à l'Europe centrale et orientale, l'Union jugea nécessaire de rationaliser la gestion des dérogations. La Commission commença par le marché intérieur, en identifiant de façon systématique les éléments indispensables au bon fonctionnement des politiques de l'UE et pour lesquels toute dérogation devait donc être exclue (technique des listes négatives). Poursuivant cette idée de noyau dur de l'acquis ou « *core acquis* », la Commission produisit en 2001 une note d'information indiquant les parties de l'acquis Schengen qu'un pays candidat doit au minimum être capable de mettre en œuvre pour devenir membre de l'Union et celles qui peuvent attendre la levée des contrôles aux frontières internes de l'Union.

Pour le reste, ce compris l'acquis en matière d'environnement, l'Union a défini de façon assez imparfaite des critères généraux pour l'octroi de périodes transitoires. Dans son « Document de stratégie pour l'élargissement »¹ présenté en novembre 2000 et approuvé par le Conseil européen de décembre 2000, la Commission distingue trois catégories de demandes : acceptable, négociable et inacceptable. (1) Sont considérées comme « acceptables » les mesures transitoires de nature technique, de portée et de durée limitée, n'ayant « pas d'impact significatif sur la concurrence ou sur le fonctionnement du marché intérieur » – une définition à la fois très restrictive et centrée sur l'économie. (2) Les demandes susceptibles d'avoir un « impact plus significatif » à ces niveaux sont encore considérées comme négociables, mais de telles dérogations pourront se voir assorties de conditions plus strictes. Leurs effets sur « l'économie, la santé, la sécurité, l'environnement, les consommateurs, les citoyens, d'autres politiques communes et le budget communautaire » seront aussi pris en considération – une définition très large qui ne permet pas de discerner ce qui peut être autorisé de ce qui ne le peut pas. (3) Enfin, il est dit que les demandes « posant des problèmes fondamentaux » seront jugées inacceptables – une définition tautologique qui ne fournit pas le moindre élément d'opérationnalisation². En raison des défauts soulignés plus haut, il est difficile de dire que ces critères posent de réelles conditions préalables à l'octroi de dérogations.

Le fait que globalement l'Union continue à répondre aux demandes de dérogations de façon réactive et *ad hoc* présente plusieurs inconvénients du point de vue managérial. Il y a tout d'abord les risques qu'une improvisation fait peser sur la qualité de la politique concernée. D'autre part, cette approche

(1) Document de stratégie pour l'élargissement - Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion/* COM/2000/0700 final.

(2) Cf. Philippart & Sie "JHA and Enlargement : Plea for a Core Acquis Test", "Challenge Europe", Issue 5, Octobre 2001, The European Policy Centre, p. 39-43.

- Cinquième partie -

fait que des considérations définies de façon étroitement sectorielle ont plus de chance de s'imposer, travaillant contre la cohérence générale des politiques de l'Union.

Dans ce type de flexibilité, la question du *degré d'ouverture du groupe* allant de l'avant ne se pose pas à proprement parler. En effet, l'État exempté a non seulement le droit mais l'obligation de se joindre au groupe dès sa mise à niveau achevée. Il n'y a pas non plus de seuil minimum de participation fixé de manière générale. Cette question est laissée à l'appréciation des décideurs au cas par cas.

Quant au ratio entre participants et non-participants, il peut varier d'une mesure à l'autre et fluctuer dans le temps. La dérogation peut être accordée pour une durée prédéterminée (période transitoire) ou aussi longtemps que perdure la différence objective qui la justifie (dispense ou exemption pour les problèmes structurels ; clause de sauvegarde pour les problèmes conjoncturels). Dans la mesure où la participation est fonction de la capacité de chacun et où il n'y a pas de règle générale fixant un seuil minimal de participation, le nombre de participants peut fluctuer dans le temps de manière importante. Ces variations sont parfois la source d'une complexité ou de surcoûts de gestion non négligeables.

En ce qui concerne le *degré d'implication* des États faisant l'objet d'une dérogation, on observe deux cas de figure. Il y a les cas où l'État est dispensé de certaines obligations sans aucune contrepartie (*dérogation asymétrique*). Il est pleinement impliqué dans la définition des objectifs généraux et dans l'adoption des mesures de mise en œuvre. Étant donné que l'État dispensé bénéficie des mêmes droits que les autres États membres, la différenciation s'apparente à un dégrèvement, une manifestation de solidarité. L'avantage de cette formule est double. Elle permet l'introduction immédiate de nouvelles normes et de nouvelles actions, sans devoir rogner trop sur les ambitions du groupe voulant aller de l'avant. Par ailleurs, elle permet aux États les moins avancés de terminer leur ajustement concurrentiel tout en maintenant ou en gagnant des parts de marché. Tolérer pendant un temps un certain degré de dumping économique revient à accepter un transfert indirect de ressources au profit des États les moins avancés, ce qui peut s'avérer utile dans un système ayant une capacité limitée en matière de transferts directs de ressources (fonds de cohésion). L'inconvénient de cette formule est qu'elle risque de créer des réflexes de resquilleur ou *free-rider*. La politique de l'environnement n'est en effet pas intrinsèquement centripète : les États ayant une dérogation ont un intérêt économique immédiat à rester, littéralement parlant, hors normes. D'où

l'importance d'une gestion centralisée de l'octroi et de la suppression des dérogations.

Face à la différenciation-cadeau, on trouve la différenciation-purgatoire : tant qu'un État membre n'est pas en mesure de supporter toutes les obligations communes, certains de ses droits sont suspendus (*dérogation symétrique*). Les États dans cette situation sont parfois désignés comme étant « pre-in ». Ce système de purgatoire, utilisé notamment pour la zone euro et l'espace Schengen (voir rapports sectoriels Pisani-Ferry et Canivet), n'existe pratiquement pas en matière d'environnement. Si cette formule permet, elle aussi, l'introduction immédiate de nouvelles politiques relativement ambitieuses, elle a pour inconvénient majeur d'engendrer des tensions entre États membres. Le plus important à ce niveau est de définir explicitement les critères à satisfaire pour sortir de la catégorie des « États faisant l'objet d'une dérogation » et d'en confier la vérification à un organe indépendant.

Alors que le champ de la dérogation est variable, les actions mises en œuvres par un nombre limité d'États membres font toujours partie de l'acquis de l'Union. Comme mentionné ci-dessus le traitement spécial réservé aux territoires, groupes ou secteurs est fonction de leur situation. C'est l'ampleur de la différence dans les situations qui détermine le champ de la dérogation. La dérogation peut donc aussi bien porter sur une mesure ponctuelle que sur des pans entiers d'une politique. L'octroi de dérogations, quel que soit leur champ, ne place pas les politiques mises en œuvre par un nombre limité d'États membres en dehors de l'acquis de l'Union. Dans la mesure où tous les États membres reconnaissent l'existence d'objectifs communs et la nécessité de les poursuivre dans le cadre de l'Union, ces politiques font bien entendu intégralement partie de l'acquis.

L'impact de cette approche sur le système unioniste sera soit neutre soit positif. Elle est en effet la plus inclusive et intégrationniste au niveau de la décision initiale, des modalités de fonctionnement, et de l'acquis de l'Union européenne. La double logique qui sous-tend cette approche est également avantageuse parce qu'elle contribue à diffuser les tensions entre États membres. Cette approche repose en effet, d'une part, sur une logique d'équité et de non-discrimination (à situation égale, traitement égal), voire de solidarité, et, d'autre part, sur une logique d'ajustement progressif.

- Cinquième partie -

Sur le plan de l'utilité des dérogations justifiées par une différence objective de situation

- Les périodes transitoires, dispenses et clauses de sauvegarde basées sur une différence objective de situation sont un mode de flexibilité très précieux pour l'introduction immédiate de nouvelles politiques relativement ambitieuses et leur maintien.
- La gestion ad hoc et réactive des dérogations peut poser des problèmes au groupe précurseur tant sur le plan de la prévisibilité de son action que de la cohérence des politiques qu'il doit mettre en œuvre.
- Le fait que le nombre de participants et la composition du groupe précurseur puissent varier d'une mesure à l'autre, mais aussi dans le temps, peut accroître les coûts de gestion de façon non négligeable.
- Dans le cas des dérogations-cadeau, cette formule peut cependant avoir un coût direct pour le groupe allant de l'avant (dumping environnemental).

Sur le plan de la facilité d'emploi

- La décision de mettre en place une dérogation n'étant jamais exclusivement dans les mains du groupe précurseur, cette formule n'est pas la plus facile à activer. Le groupe doit toujours négocier sa mise en œuvre, ce qui peut être long et difficile.

Sur le plan systémique

- Les avantages de cette formule sont considérables pour le système dans son ensemble. Elle contribue à renforcer l'intégration au sein de l'Union, tout en préservant un cadre institutionnel unique, l'unité du système légal et les équilibres inter-institutionnels.
- Les dérogations asymétriques (dispense sans contrepartie) permettent de compenser la faible capacité du système à opérer des transferts directs de ressources. La gestion de ces dérogations n'est cependant pas toujours suffisamment centralisée de sorte que le système puisse repousser les tentatives de resquille (*free-riding*) déguisée en demandes d'aide.
- Les dérogations symétriques (les droits reconnus sont fonction des obligations assumées) peuvent être sources de tensions fortes entre états membres. Le fait de définir de façon claire les critères à satisfaire pour la levée de la dérogation et d'en confier la gestion à un organe indépendant permet cependant de minimiser ces tensions.

3. Recherche et développement technologique

Dès l'origine, les États membres se sont réservés le droit de développer en dehors des traités toute coopération qu'ils estiment nécessaire dans le domaine de la recherche et du développement technologique (R & D T). Ni le traité CECA ni le traité CEE n'avaient d'ailleurs initialement prévu le développement d'une politique à part entière en cette matière, se contentant de quelques dispositions spécifiques visant à encourager la recherche technique et

économique intéressant, pour le premier, la production et la consommation du charbon et de l'acier ¹, et, pour le second, l'agriculture ². Le traité Euratom de 1957 allait plus loin en consacrant tout un chapitre au développement des recherches nucléaires, confiant à la Communauté la tâche de promouvoir la coordination des recherches nationales et de les compléter par un programme communautaire de recherches ³. Cela n'empêcha pas le Centre européen de recherches nucléaires (CERN) de rester indépendant d'Euratom.

Ce droit de coopérer en dehors des traités ne sera pas remis en cause lorsque la R & D devient une politique communautaire à part entière. Le contenu du titre « La recherche et le développement technologique » inséré dans le traité CEE à la suite de l'Acte unique européen est largement modelé sur l'approche Euratom, combinant encouragement de la coordination et structuration de la recherche à titre subsidiaire via un programme de recherches propres à la Communauté. Le traité de Maastricht ne change rien à ce niveau, se contentant d'étendre le champ d'action de la Communauté ⁴. À l'issue des débats de la

(1) Le traité CECA ne consacre qu'un article à la recherche, repris sous le chapitre III « Investissements et aides financières ». L'article 55 CECA stipule que « La Haute autorité doit encourager la recherche technique et économique intéressant la production et le développement de la consommation du charbon et de l'acier, ainsi que la sécurité du travail dans ces industries. » Pour ce faire, il est prévu qu'elle puisse susciter et faciliter le développement de cette recherche en « provoquant un financement en commun par les entreprises intéressées » ou apportant un financement direct. Dans ce dernier cas, les résultats des recherches sont « mis à la disposition de l'ensemble des intéressés dans la Communauté ».

(2) Article 35 TCE (ex-article 41) : « Pour permettre d'atteindre les objectifs définis à l'article 33, il peut notamment être prévu dans le cadre de la politique agricole commune : a) une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, pouvant comporter des projets ou institutions financés en commun... ».

(3) Le chapitre « Le développement de la recherche », titre II « Dispositions favorisant le progrès dans le domaine de l'énergie nucléaire » charge la Commission de « promouvoir et de faciliter les recherches nucléaires dans les États membres, et de les compléter par l'exécution d'un programme de recherche communautaire Euratom (article 4). La Commission se voit confier la tâche de promouvoir la coordination des recherches nationales, par échange d'informations, par conseil d'orientation ainsi que par concours financier et technique (articles 5 et 6). Elle doit également proposer au Conseil des programmes de recherches propres à la Communauté, définis pour une période maximum de cinq années (article 7). La Communauté est par ailleurs dotée d'une centre commun de recherches nucléaires (article 8).

(4) L'AUE avait restreint la politique de R & D au renforcement des bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne, ainsi que de la compétitivité internationale de cette dernière. Après Maastricht, cette politique peut concerner toute recherche

- Cinquième partie -

convention européenne, le *praesidium* a même estimé utile de préciser dans son projet de Constitution que l'exercice de cette compétence par l'Union n'a pas « pour effet d'interdire aux États membres d'exercer la leur » ¹. De fait les États membres ont continué de collaborer dans des cadres intergouvernementaux tels que l'Agence spatiale européenne, COST ou Eureka ².

Cela n'a cependant pas empêché le développement d'une coopération communautaire *ad hoc* dans des domaines déjà couverts par des coopérations intergouvernementales. Les États membres vont pour ce faire recourir dès 1974 à l'article du traité CE permettant au Conseil d'élargir le champ des compétences communautaires pour répondre aux exigences du fonctionnement du Marché commun ³. Cet article fut notamment utilisé pour permettre le lancement du programme ESPRIT (European Strategic Programme for Research and Development in Information Technologies) en 1984, de RACE (Research and Development in Advanced Communication Technology) et BRITE (Basic Research in Industrial Technologies for Europe) lancés en 1985.

Lorsque la R & D T devient un objectif à part entière de la CE avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le 1^{er} juillet 1987, le titre consacré à la nouvelle politique prévoit l'adoption d'un « programme-cadre » pluriannuel mis en œuvre au moyen de « programmes spécifiques » concernant a priori tous les états membres (article 166 TCE), ainsi que, le cas échéant, de « programmes complémentaires » qui ne concernent que quelques États membres (article 168 TCE) et d'une « participation à des programmes (...) entrepris par plusieurs États membres » en dehors du cadre communautaire (article 169 TCE). Les

nécessaire au bon développement des autres politiques communautaires – énergie, transports, environnement, etc.

(1) Proposition d'article sur les domaines de compétence partagée (partie I, article I-13, §5). Note de transmission du *praesidium* à la Convention, « Projet de Constitution, volume I, texte révisé de la partie I », Convention européenne, Le secrétariat, Bruxelles, CONV 724/03, 26 mai 2003.

(2) Il ne s'agit là que des cas de coopérations hors traité les plus larges. Par exemple, on compte aussi dans cette catégorie le Laboratoire européen de biologie moléculaire (EMBL) fondé en 1974 et dont presque tous les pays d'Europe occidentale sont membres ainsi qu'Israël, et l'European Southern Observatory (ESO) organisation intergouvernementale européenne de recherche astronomique.

(3) Cette clause d'habilitation générale est reprise sous l'article 308 TCE (ex-article 235) : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

deux dernières options s'expliquent par l'obligation faite à la Communauté et aux États membres de coordonner leur action. L'existence de cette possibilité de coopération renforcée d'un type particulier et de coopération plus étroite mais liée à l'Union n'a jamais été remise en cause, en dépit de plusieurs révisions des dispositions relatives à la R & D T.

La R & D T propose donc aujourd'hui une large palette de coopérations offrant une possibilité de participation à la carte ou établissant un découplage permanent. Ces formes de coopérations sont analysées ci-après allant des formules les plus intégrées aux plus indépendantes. La plus intégrée de toutes est celle des programmes complémentaires inscrits dans les programmes-cadres de l'Union. Cette forme particulière de coopération renforcée ne connaît qu'un cas d'application, le programme complémentaire visant l'exploitation du réacteur à haut flux, financé par les Pays-Bas, l'Allemagne et la France. Sont ensuite prises en considération les initiatives COST et Eureka, deux formules de coopération hors traité ayant des liens étroits avec l'Union. Ces formules correspondent *mutatis mutandi* aux politiques de l'Union offrant une possibilité de participation à la carte : tous les États membres de l'Union en font partie, reconnaissent que ce qui s'y fait doit être considéré comme faisant partie de l'acquis de ces organisations, mais acceptent que chacun choisisse librement de se joindre à telle ou telle action. Suivent les cas de coopérations plus étroites *stricto sensu*, c'est-à-dire regroupant un nombre limité d'États membres dans une coopération hors traité. Certaines ont avec l'Union des liens étroits (programme de R & D pour lutter contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose établi sur base de l'article 169 TCE ; ASE après 1999). D'autres sont restées totalement indépendantes de l'Union (ASE avant 1999 ; CERN).

3.1. Programmes communautaires complémentaires (article 168 TCE)

Les « programmes complémentaires » sont des programmes développés pour mettre en œuvre le « programme-cadre » (PCRD) ¹, mais auxquels ne participent que certains États membres. Cette possibilité n'était pas explicitement mentionnée dans le traité CECA et les traités de Rome, sans pourtant que rien ne l'interdise. Le seul exemple de programme complémentaire

(1) Pour rappel, le « programme-cadre » pour la recherche et le développement technologique est le document reprenant l'ensemble des actions de recherche de la Communauté. Le 6^e programme-cadre a pour intitulé complet « programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration contribuant à la réalisation de l'Espace européen de la recherche et à l'innovation (2002-2006) ».

- Cinquième partie -

sera d'ailleurs établi au début des années 1960 par une décision du Conseil des Ministres s'appuyant sur les articles relatifs au programme-cadre d'Euratom. Le concept de « programme complémentaire » et les règles de base le concernant n'apparaissent officiellement dans le traité CE qu'après la révision de 1987 qui codifie et étend la pratique d'Euratom en la matière ¹. Cette pratique était le reflet d'une logique de géométrie variable fonctionnelle et consensuelle (en cas de désaccord sur l'intérêt d'une recherche, les seules options n'étaient pas soit d'imposer soit d'empêcher). L'article 168 TCE n'a donc apparemment pas été inséré dans le traité par défiance à l'égard d'États catalogués comme peu coopératifs. Les règles de l'époque donnaient d'ailleurs à chaque État un droit de veto sur les programmes complémentaires dans la mesure où le PCRd devait être adopté à l'unanimité.

La mise sur pied d'un programme complémentaire est décidée collectivement sur base de la procédure de co-décision. L'article 168(1) TCE stipule en effet que ces programmes doivent être prévus par le « programme-cadre ». Le PCRd étant soumis à la procédure de co-décision, les programmes complémentaires doivent donc être proposés par la Commission, approuvés par le Conseil à la majorité qualifiée et par le Parlement européen à la majorité absolue (article 251 TCE).

Le lien entre PCRd et programmes complémentaires implique aussi que le recours à un tel instrument peut s'avérer assez lourd et lent. Les États demandeurs doivent, en théorie, attendre l'ouverture de la phase de planification du futur PCRd pour que la question puisse être discutée (phase qui revient tous les cinq ans mais s'étale sur près de 2 ans). Si ces États ne comptent pas sur une contribution financière du budget communautaire, le lancement d'un programme complémentaire peut cependant se faire plus rapidement grâce à un artifice de procédure (habituellement le PCRd comprend une ligne relative aux programmes complémentaires « pour mémoire »). Le choix de cette approche suppose néanmoins une absence d'urgence.

Les programmes complémentaires sont en principe ouverts à tout État membre, pourvu qu'il apporte sa quote-part financière. Le traité prévoit en effet que le financement de ces programmes doit être assuré par les États participants, « sous réserve d'une participation éventuelle de la Communauté ». Dans la mesure où chaque État membre décide au coup par coup de sa participation,

(1) Voir notamment Grunwald Jürgen, « Artikel 130 k (Zusatzprogramme) », in von der Groeben, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 3. Band, 5. Aufl. Baden-Baden 1999, S. 3/1857; Grunwald Jürgen, « Neuere Entwicklungen des Euratom-Rechts », *Zeus*, 1998, S.275.

cette formule ne mène donc pas nécessairement à la constitution d'un bloc des pays les plus avancés. Elle peut tout aussi bien mener à la coexistence de différents groupes. Aucun seuil minimum de participation n'est fixé.

Ce type de coopération opère non seulement dans le cadre institutionnel de l'Union mais aussi dans le cadre procédural fixé par l'Union. C'est en effet le Conseil qui arrête les règles applicables aux programmes complémentaires, « notamment en matière de diffusion des connaissances et d'accès d'autres États membres » (article 168(2) TCE). La référence aux règles de diffusion et d'accès n'est pas fortuite. Dès lors que les États participant à un programme complémentaire allaient bénéficier du label « PCRD », des services de coordination fournis par la Commission et de l'éventuel co-financement offert par le budget de l'Union, il a été explicitement prévu qu'une contrepartie pouvait être exigée des coopérants : mettre le résultat de leurs recherches, si pas dans le domaine public, du moins à la disposition des autres États membres. Les États non participants sont donc non seulement impliqués dans les décisions relatives au lancement et au fonctionnement de ces coopérations, mais peuvent aussi le cas échéant bénéficier du produit de ces coopérations. L'accès aux résultats confirme par ailleurs que ces programmes sont considérés comme partie intégrante de l'acquis commun.

La possibilité de donner aux non-participants un droit d'accès aux résultats des programmes complémentaires peut avoir un effet dissuasif sur le groupe décidé à aller de l'avant. Lorsqu'il ne s'agit pas de recherche fondamentale qui, par tradition et peut-être par essence, est partagée avec le reste de la communauté scientifique mondiale, les contributeurs ont souvent du mal à accepter cette logique de bien public ¹. Ils tiennent généralement à pouvoir se réserver le bénéfice de la recherche qu'ils ont conduite. En cas de refus du Conseil sur ce point, il reste aux États intéressés la possibilité d'opter pour des formules plus intergouvernementales, comme COST ou Eureka, qui n'imposent pas le partage des résultats (voir infra).

Avec à ce jour un seul cas d'utilisation, le programme complémentaire fait partie des instruments de coopération renforcée délaissés par les États membres et la Commission. Le seul exemple de programme complémentaire concerne l'exploitation du réacteur à haut flux de neutrons (High Flux Reactor – HFR). Le HFR a été construit à Petten par la Communauté dont il est aujourd'hui encore la propriété par le truchement du Centre commun de recherche de l'UE

(1) Les tentatives visant à faire breveter le séquençage du génome humain montrent cependant que, même au niveau de la recherche fondamentale, la chose ne peut plus être considérée comme automatiquement acquise.

- Cinquième partie -

(accord de juillet 1961 entre Euratom et les Pays-Bas). Géré par le Nuclear Research and Consultancy Group, il sert de centre de test sur la résistance des matériaux à la radiation et de centre de production d'isotopes à des fins médicales.

Trois États membres sur six, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, étaient intéressés par l'exploitation de ce réacteur à haut flux pour y poursuivre un programme de recherche de résistance des matériaux utilisés dans la construction des centrales nucléaires. Leur volonté était de confier à la Commission européenne l'exécution et la supervision de ce programme. Dans un secteur relativement intégré comme celui de l'énergie atomique, ces trois États préfèrent jouer la carte du sous-groupe inséré dans Euratom, le cadre de référence principal. Cherchant à rationaliser les structures, à faire créer économies d'échelle et synergies, ils veulent s'appuyer sur les institutions de la Communauté plutôt que de créer ici une agence tripartite, là une agence quadripartite. Depuis 1988, « le seul instrument juridique adéquat » pour répondre à cette demande, étant donné le cas de figure, était de recourir à un programme complémentaire ¹. Les trois États partenaires prirent en charge l'intégralité du financement du programme ². Les États non participants, de leur côté, ne conditionnèrent pas leur accord à des contreparties sur d'autres dossiers. Ce programme complémentaire est donc bien né d'une logique de géométrie variable fonctionnelle et consensuelle. Il a depuis été reconduit tous les quatre ans sans difficulté (d'autant plus facilement sans doute qu'il n'a jamais été fait appel aux fonds communautaires).

Le groupe ayant initié cette coopération renforcée n'a pas été rejoint par d'autres États membres, mais ces derniers sont autorisés à utiliser ponctuellement les installations de Petten sur base d'une tarification à la prestation. Du point de vue du groupe précurseur, cette utilisation ponctuelle permet un partage des frais fixes et donc un allègement de leur facture. Du point de vue des États qui ne sont pas membres de la coopération renforcée, ce système leur permet de bénéficier de l'effort consenti par les précurseurs sans être tenu à un effort budgétaire annuel fixe.

(1) Commission européenne, « Proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme de recherche complémentaire qui sera exécuté par le Centre commun de recherche pour la Communauté européenne de l'énergie atomique », COM/99/0578 final, « JO » n°C 056 du 29/02/2000, p. 5.

(2) Le financement du programme complémentaire pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2003 est assuré comme suit : Pays-Bas 34 millions d'euros ; Allemagne 3,77 millions d'euros – en baisse de 2,23 millions ; France 1,2 million d'euros).

- Les coopérations restreintes... -

Les avantages pour l'Union dans son ensemble ne sont pas négligeables. Ce programme complémentaire est tout d'abord considéré comme « l'un des principaux moyens » dont dispose le programme-cadre d'Euratom « pour contribuer au soutien et à la mise à l'épreuve de méthodologies de diagnostic médical et de méthodologies thérapeutiques, au développement des sciences des matériaux et au soutien aux technologies nucléaires sûres » ¹. Le HFR offre de plus à l'Union une garantie d'approvisionnement de bonne qualité et de prix compétitifs – son arrêt placerait une entreprise non européenne dans une situation monopolistique.

En dehors du cas de l'exploitation du HFR, il n'y a apparemment eu aucune tentative sérieuse d'utilisation de l'article 168 TCE, que ce soit dans le chef de la Commission européenne ou des États membres. Ce désintérêt semble avoir deux raisons majeures. Dans un nombre de cas, les États membres et la Commission sont parvenus à s'accorder pour définir le PCRd et ses programmes spécifiques de façon à ce que les demandes intéressant un nombre limité d'États soient suffisamment prises en compte. Lorsqu'ils n'y parvenaient pas, les cadres intergouvernementaux comme COST ou Eureka offraient une alternative plus en phase avec les intérêts immédiats du groupe précurseur.

Sur le plan de l'utilité des programmes complémentaires

- Les États intéressés bénéficient des services de coordination fournis par la Commission, échappant ainsi à l'obligation de multiplier les structures de gestion ad hoc (gain logistique).
- Ils bénéficient, le cas échéant, d'un financement communautaire qui vient s'ajouter aux économies d'échelle tirées de leur coopération (gain financier).
- Ils bénéficient du label « PCRd » (gain de visibilité et de réputation) et augmentent donc les chances de développer ultérieurement des synergies avec des opérateurs extérieurs (gain scientifique et industriel).
- L'intérêt de cette formule est faible lorsque les programmes spécifiques du PCRd sont définis de façon suffisamment générale pour répondre aux demandes intéressant seulement un nombre limité d'États membres.

(1) *Décision du Conseil, du 24 janvier 2000, portant adoption d'un programme de recherche complémentaire qui sera exécuté par le Centre commun de recherche pour la Communauté européenne de l'énergie atomique, « JO » n° L 029 du 04/02/2000 p. 24-25.*

- Cinquième partie -

- L'intérêt de cette formule est quasi nul lorsque les coopérants tiennent à se réserver le résultat de leurs efforts.

Sur le plan de la facilité d'emploi

- La vitesse d'activation d'un programme complémentaire et le degré de liberté laissé aux coopérants dépendent du contexte politique général au sein de l'UE au moment de la définition du PCRD.
- Sans un contexte permissif, il n'est pas possible d'activer cet instrument (« ni imposer, ni empêcher » doit être la ligne de la Commission, du Parlement et de la majorité des États membres).
- En tout état de cause, le lancement d'un programme complémentaire s'inscrit dans un exercice de programmation collective relativement lourd.

Sur le plan systémique

- La formule des programmes complémentaires est très inclusive et peut occasionnellement renforcer la solidarité au sein de l'UE.
- Elle est respectueuse des prérogatives de chaque institution de l'Union.

3.2. Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST)

COST (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et Technique) intéresse notre étude à quatre niveaux : Quelles sont les modalités de lancement et de participation à cette coopération ? Comment ce système de participation à la carte fonctionne-t-il et en quoi se distingue-t-il de la pratique de l'UE ? Quel est le type de passerelle établie entre COST et l'UE ? Et enfin quelle est la performance de cette sorte de coopération hors Union ? L'analyse de ces différentes dimensions nous permettrait mieux d'identifier l'utilité et la faisabilité de cette approche ainsi que son impact sur l'Union.

Lancé en 1971, ce cadre intergouvernemental léger a pour objectif de permettre la coordination à l'échelle européenne de la recherche financée par des fonds nationaux. Mis sur pied par un simple échange de lettres entre ministres de la Recherche, ce cadre ne repose donc pas sur des obligations légales et ne dispose pas non plus d'une personnalité juridique distincte. Les « actions concertées COST » couvrent la recherche fondamentale et opérationnelle (dite « précompétitive »), ainsi que des activités d'intérêt public (recherche prénormative).

COST est le résultat d'un intense travail préparatoire initié en 1964 par le Conseil des ministres de la CE et poursuivi en son sein. Le retard économique, scientifique et technologique pris sur les États-Unis, la fuite des cerveaux et d'autres phénomènes annexes inquiètent les gouvernements des six États membres de la Communauté. Le gouvernement français en particulier est décidé à prendre de nouvelles initiatives pour développer la coopération scientifique et technologique par delà les frontières nationales. Il tient en particulier à ce que la Grande-Bretagne, dont le potentiel scientifique est considérable, puisse être partie prenante dans ces nouvelles coopérations. Or, à l'époque, l'orientation qu'allaient prendre les relations entre la Grande-Bretagne et la CE reste indécise de 1961 à 1973 ¹. Il n'est donc pas question pour la France de proposer la mise en place d'un cadre limité aux États membres de la Communauté. En avril 1964, le Conseil de la CE crée un comité pour étudier la question de la coordination des stratégies économiques des États membres (Committee for Medium-Term Economic Policy). Ce dernier met sur pied en mars 1965 un groupe de travail sur la politique de recherche scientifique et technologique, dénommé PREST. Le groupe est chargé d'étudier deux options en la matière (politique de coordination et politique commune) et de proposer des mesures prenant en compte la question de la coopération avec d'autres pays. En 1967, le Conseil des ministres adopte les recommandations du premier rapport du PREST (rapport Maréchal) qui propose le développement d'une coopération européenne dans sept disciplines et charge le PREST de préparer des projets de recherche pour chacune de ces disciplines. Le Conseil approuve en 1969 les trente propositions de projet avancées par le PREST dans le rapport Aigrin. ²

À l'issue de ce travail préparatoire, le Conseil des ministres de la CE décide d'écarter l'option d'une politique communautaire de la recherche (fonctionnant sur un mode intégré et conçue pour les seuls États membres de la CE), au profit d'une approche intergouvernementale à l'échelle de l'Europe mais étroitement liée à la Communauté européenne (sorte d'espace européen de la recherche avant la lettre). Il donne instruction au président du Conseil d'inviter neuf autres pays européens à participer aux travaux de groupes d'experts chargés de finaliser les projets de recherche proposés par le rapport Aigrin. Quatre pays supplémentaires demandent à se joindre à ces travaux et ce sont finalement 19 pays qui participent à la conférence ministérielle de lancement de COST en

(1) Après avoir essuyé un veto français en 1961 et 1967, la Grande-Bretagne obtiendra en juin 1970 l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion à la CE, mais ces négociations sont difficiles et les premiers résultats très mal accueillis par une large part de l'opinion britannique.

(2) Commission of the European Communities, « COST cooperation – objectives, structures, operation », Bruxelles, OOEPEC, 1992, p. 5-6.

- Cinquième partie -

1971. Malgré l'existence d'une volonté politique forte, les pressions externes, le nombre limité d'États impliqués dans la négociation – les 6 pays fondateurs – et le fait que ces derniers partagent de nombreux points communs, il aura donc fallu près de 5 ans pour s'entendre sur la formule idoine et près de 7 ans pour mettre cette dernière en œuvre.

La même logique inclusive prévaut encore à ce jour. Après la chute du mur de Berlin, COST est notamment devenue un instrument de rapprochement entre l'UE, d'une part, et les pays candidats d'Europe centrale et orientale, d'autre part. Les États membres de l'UE soutenant l'entrée d'un pays à qui l'Union ne reconnaît pas le statut de candidat (Israël, Russie,...) ont aussi pu y voir un moyen de préparer une telle reconnaissance en resserrant les liens avec ce pays. COST compte aujourd'hui 34 États membres (et ce compris tous les pays membres de l'UE) et un membre coopérant qui n'a pas de droit de vote dans les instances décisionnelles, mais jouit de droits identiques à ceux des membres au niveau des « actions » (Israël). Il a aussi permis d'associer des institutions établies dans des pays non européens (9 autres pays, allant de l'Australie aux États-Unis).

L'ouverture et l'extension de COST s'expliquent aisément au vu de la nature du problème à régler, du mode d'action choisi par les coopérants (voir infra) et des caractéristiques des biens produits. Une telle extension ne peut être ramenée à la volonté de l'Union d'organiser sa périphérie et de préparer son propre élargissement. Derrière cette dynamique, il y a d'abord un problème de masse critique. Dans la plupart des disciplines, la taille utile en matière de recherche ne cesse d'augmenter, poussant aux économies d'échelle et à la constitution de consortiums. Plus importantes encore sont les caractéristiques des biens produits par COST : leur consommation est complémentaire et il est possible d'en réserver le bénéfice aux membres du club (« *excludable network goods* » dans la catégorisation proposée par Alkuin Kölliker). Ces caractéristiques font que les membres sont prédisposés à accueillir de nouveaux pays, puisque l'utilité pour chaque membre augmente avec le nombre de participants, et que les non-membres sont incités à entrer dans le club, dans la mesure où ils ne peuvent espérer jouir des bénéfices de COST sans contribution directe de leur part.

Dernier point remarquable, l'approche COST permet à l'ensemble de pays européens de coopérer sur un pied d'égalité sans hypothéquer lourdement l'attractivité de l'UE et l'idée même de communauté. L'idée de communauté est incompatible avec une appartenance sélective, limitée à ce qui convient le mieux à ses intérêts propres. Ce principe d'indivisibilité est à la base de

- Les coopérations restreintes... -

l'attractivité de l'Union européenne. Jouer avec la ligne de démarcation entre membres et non-membres, c'est-à-dire permettre à des pays tiers de participer à la prise de décision sur des politiques de l'Union arguant du fait qu'ils veulent s'associer à la mise en œuvre de ces politiques, aurait donc un coût systémique très élevé. C'est pour cette raison que l'Union a jusqu'ici toujours jalousement refusé de telles demandes. Si des pays tiers sont admis à participer à l'exécution de programmes communautaires, ils sont toujours exclus de la prise de décision.

Le *fonctionnement de COST* repose sur quatre grands principes : les projets de coordination émanent directement des chercheurs (*bottom up*) ; la participation aux actions COST est à la carte ; chaque participant fait appel à des sources de financement nationales pour couvrir ses coûts de recherche ; et enfin les formalités sont réduites au minimum.

Dans COST, contrairement à l'approche programmatique de l'Union (*top down*), l'initiative est laissée aux centres de recherche universitaires, laboratoires et entreprises intéressés. Les initiateurs définissent une proposition de coordination entre plusieurs projets de recherche nationaux (minimum cinq participants). Cette proposition est envoyée au comité technique COST s'occupant du domaine concerné. Elle fait l'objet d'un tour de table qui offre une première occasion aux autres membres de COST de manifester leur intérêt. Les propositions qui satisfont aux critères du Comité Technique sont envoyées au Comité des hauts fonctionnaires pour approbation. Une fois cette approbation donnée, la structure du réseau, ses activités, son calendrier de travail et ses coûts sont définis dans une « déclaration d'intérêt commun » (instrument juridique en forme simplifiée ne produisant pas d'effets légaux contraignants – *Memorandum of Understanding*). À compter du dépôt de ce document, les parties intéressées ont encore six mois pour notifier leur volonté de se joindre à l'action concertée. Les procédures d'évaluation et de décision ont été conçues pour aboutir dans un délai compris entre 6 et 12 mois.

Entre la proposition et la finalisation de l'action concertée, on passe dans la plupart des cas de 5 à approximativement 20 participants. Le fait que la participation soit conditionnée à la capacité d'assurer soi-même le financement ne semble donc pas peser sur le degré d'ouverture de COST. On constate aussi que les initiateurs fonctionnent à la manière d'un noyau dur : la présidence et la vice-présidence du comité de gestion responsable de la mise en œuvre de l'action COST leur sont presque toujours confiées.

Les liens entre COST et l'UE sont de nature quasi organiques : bien qu'il s'agisse formellement d'une structure intergouvernementale, COST est

- Cinquième partie -

fortement imbriqué dans l'Union tant au niveau de sa gestion que de son financement.

Depuis son lancement, le caractère intergouvernemental de COST a été constamment affirmé. La résolution générale adoptée par la Conférence des ministres européens de la Recherche à Bruxelles le 23 novembre 1971 l'indique clairement. Le fait que seuls les États puissent en devenir membres à part entière et le fait que le Comité des hauts fonctionnaires (*Committee of Senior Officials*) – l'instance chapeautant COST – soit exclusivement composé des représentants des pays membres de l'organisation vont dans le même sens. La dernière Conférence ministérielle COST en date a encore souligné explicitement que COST devait se développer en tant que « mécanisme intergouvernemental »¹. Cette insistance relève manifestement, si pas d'une crispation, du moins d'une volonté de bien délimiter les prérogatives de chacun.

La nature de ce cadre est cependant devenue progressivement hybride, à mesure que COST liait des liens plus étroits avec l'UE. La présidence du Comité des hauts fonctionnaires, par exemple, est occupée par le pays exerçant la présidence de l'Union. Toujours sur le plan de l'indépendance de cette organisation, on voit aussi le Conseil approuver en 1979 la définition des quatre catégories de coopération dans le cadre de COST (« JOC » n° 100, 21 avril 1979), puis proclamer qu'il « partage et approuve (...) les vues exposées par les hauts fonctionnaires 'COST' en ce qui concerne la simplification et la redéfinition des catégories d'action COST ». Le fait que COST n'ait pas de personnalité juridique contribue à ce que la ligne qui la sépare de l'Union soit aisément franchie.

Autre manifestation de cette forte imbrication, le secrétariat du Comité est assuré par le secrétariat général du Conseil des ministres de l'Union, tandis que la Commission européenne s'occupe du secrétariat scientifique et administratif de COST (sélection, mise en forme et présentation des projets pour acceptation par le Comité des hauts fonctionnaires). Dans sa communication « COST et la Communauté européenne de la technologie » du 18 avril 1988 qui participe du

(1) Ainsi la déclaration adoptée par la Conférence ministérielle COST de mai 2003 affirme que « COST doit être encouragé à se développer en tant qu'initiative européenne et que mécanisme intergouvernemental » et « qu'il est important pour la crédibilité de COST de s'assurer que le CSO reste l'instance décisionnelle de COST » (pts 3 et 7). Par ailleurs le Memorandum entre COST et la FSE concernant la gestion du secrétariat administratif, technique et scientifique de COST par la FSE à partir de 2003, il est précisé que COST restera un mécanisme de coopération intergouvernementale dirigé par le CSO.

renouveau volontariste propre aux deux mandats de Jacques Delors, la Commission propose même de renforcer son aide aux secrétariats scientifique et administratif de COST. Le Conseil accueille favorablement l'offre de service et apprécie la valeur ajoutée ainsi apportée par la Commission, sans pour autant que des moyens financiers supplémentaires ne suivent. La Commission accepte cette situation parce qu'elle veut montrer aux États membres sa valeur ajoutée mais aussi sans doute parce qu'elle y voit un premier pas vers l'intégration de COST dans l'ensemble communautaire.

Après trois décades d'imbrication croissante, les liens entre COST et l'UE se desserrent quelque peu pour la première fois avec le transfert en 2003 du secrétariat administratif et scientifique de COST vers la Fondation européenne de la science. Arguant de la nécessité de se recentrer sur ses tâches premières, la Commission a demandé en 2002 à être déchargée du secrétariat scientifique de COST. Le 3 décembre 2002, le Comité des hauts fonctionnaires de COST a désigné la Fondation européenne de la science (association indépendante de droit alsacien) pour exécuter les tâches précédemment effectuées par la Commission. Le MoU entre COST et la FES prévoyant la création d'un COST Office au sein de la FES a été approuvé par la Conférence ministérielle de Dubrovnik ¹.

La Commission restera cependant impliquée dans les comités techniques de COST, responsables dans un secteur donné de la préparation technique et de la supervision de l'aide apportée en matière de coordination et de la mise en œuvre des actions. Cela devrait suffire notamment pour garantir le développement de synergies entre les deux cadres. De façon à renforcer la coopération avec COST, la Commission envisage aussi l'hypothèse d'une participation aux travaux du CSO.

L'imbrication entre COST et l'UE n'est pas seulement politique et administrative, elle est aussi financière. La plus grande partie des frais de fonctionnement de COST (secrétariats) et des fonds alloués pour financer la coordination des actions sont directement et indirectement à la charge du budget de l'Union européenne. Avec un personnel de 40 personnes, la prise en charge des divers secrétariats de COST représente une dépense significative ². L'Union

(1) Décision approuvée par la Conférence ministérielle COST (COST Ministerial Conference, « Declaration of COS »T, Dubrovnik, 27 mai 2003, COST 252/03, pt 8).

(2) Les effectifs de la Commission se montent en 2003 à 36 postes – contractuels et experts nationaux détachés pour la plupart – auxquels s'ajoute un secrétariat de 4 personnes intégré au secrétariat général du Conseil et chargé d'épauler le Comité des hauts fonctionnaires COST.

- Cinquième partie -

européenne finance aussi diverses actions de soutien à COST (diffusion des résultats des actions, organisation de séminaires, réalisation d'études, fonctionnement technique comme matériel de gestion informatisé) et une partie des coûts de coordination de chaque action. L'autre partie des frais de coordination est couverte par un fond COST alimenté par les pays membres de COST. Lorsque des institutions basées dans des États tiers participent à une action, elles sont invitées à verser une quote-part.

Le soutien financier de l'UE a fortement crû au cours de la dernière décennie, augmentant d'autant l'imbrication des deux entités et la dépendance de COST. La ligne budgétaire de soutien à COST inscrite au budget communautaire, inférieure à 500 000 Ecus jusqu'en 1991, est passée à 2 200 000 Ecus en 1992 pour atteindre 12 millions d'euros sous le 5^e programme-cadre. Un programme spécifique intitulé « Strengthening and integrating the European Research Area » a été inscrit au 6^e PCRD, prévoyant une subvention de 50 à 80 millions d'euros en faveur des activités de COST. Ces augmentations successives ont notamment permis de prendre en charge des dépenses visant à resserrer les liens entre États membres de l'Union ¹. La dernière augmentation en date est pour une grande part une conséquence des contraintes liées à l'Union économique et monétaire et du retournement de conjoncture économique en Europe. Confrontés aux critères de convergence pour les uns et de stabilité pour les autres, les États membres essayent de faire prendre en charge par l'Union des dépenses qu'ils supportaient auparavant, de façon à pouvoir équilibrer les budgets nationaux plus facilement. Cette augmentation s'inscrit donc plus dans une logique de substitution que de resserrement des liens avec l'UE ou de communautarisation de COST.

Pour conclure sur la question des relations entre COST et l'UE, on peut dire que la logique de l'Union est une logique de complémentarité, non une logique hégémonique. Elle n'a pas vocation à absorber COST. Dès la préparation du 2^e programme-cadre, la Commission a même été « instamment » priée « de tenir compte du rôle complémentaire que COST peut jouer par rapport à la politique communautaire de recherche et développement, notamment lorsqu'elle

(1) À partir de 1992, la ligne budgétaire COST est utilisée pour couvrir les frais de mission des représentants des États membres de l'UE et des États associés au programme-cadre, pour les réunions de suivi de l'exécution des actions COST. Le non-remboursement de ces frais avait en effet été identifié comme un obstacle au bon fonctionnement des comités de gestion et à la participation des États membres les plus décentralisés et disposant des ressources les plus modestes.

examinera les futures propositions de révision du programme-cadre » ¹. COST prépare le terrain à des activités communautaires ² et les complète (couvre les domaines qui ne rentrent pas dans le PCRD).

Excroissance intergouvernementale de la CE ou coopération intergouvernementale instrumentalisant l'Union, toujours est-il que COST n'est pas neutre sur le plan systémique. Cette formule bouscule la Commission dans ses prérogatives. Elle tend à la ramener à un simple secrétariat sans commune mesure avec le rôle d'impulsion, de proposition et de contrôle qui est normalement le sien. La chose se comprend avant l'adoption de l'Acte unique européen. Elle est moins évidente depuis que la CE s'est vue confier (à titre complémentaire certes) pour mission de promouvoir la coopération entre les entreprises, centres de recherches et universités des États membres. La Commission devrait donc être partie prenante dans COST, y jouer un rôle dans le processus décisionnel. Une façon pour la Commission de revenir aux équilibres interinstitutionnels prévus par les traités est de sortir de cette instrumentalisation par l'intergouvernemental en abandonnant le secrétariat à la FSE et de retrouver un rôle politique en matière de coordination à travers ses propositions sur l'Espace européen de la recherche. C'est en effet revenir à un *distinguo* plus net entre, d'une part, politiques de l'Union, et, d'autre part, coordination de cette politique avec d'autres entités.

Grâce à un mode de fonctionnement simple, rapide, peu coûteux et attractif pour les entreprises, COST s'est révélé être un *cadre performant pour démarrer une action et mettre la recherche européenne en réseau*. Les débuts sont pourtant lents et difficiles (entre 1971 et 1976, trois projets seulement viennent

(1) Résolution du Conseil, du 20 juin 1989, concernant la coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST) et les Communautés européennes, « Journal Officiel » n° C 171 du 06 juillet 1989, p. 1-2. Parmi les catégories d'actions « COST », on trouve depuis les « actions concertées » faisant partie intégrante d'un programme communautaire de recherche et développement, qui sont ouvertes, sur une base multilatérale, à la participation d'États tiers « COST » et les actions concertées ne s'inscrivant pas dans un programme communautaire, qui sont proposées soit par des États « COST », soit par la Commission et auxquelles les différents États « COST » et la Commission peuvent participer.

(2) Bon nombre de synergies peuvent être relevées, notamment concernant la nanotechnologie qui fait l'objet d'une action COST lancée en 1995, pour devenir ensuite une des priorités du 6^e PCRD. Il était relativement difficile au niveau communautaire d'embrayer rapidement – auparavant une idée nouvelle doit attendre 2 à 3 ans avant de pouvoir être intégrée dans un programme spécifique ; il y a maintenant une ligne budgétaire prévue pour soutenir des pistes apparues après l'adoption du programme-cadre.

- Cinquième partie -

s'ajouter aux 7 projets lancés à l'occasion de la conférence ministérielle inaugurale). Le décollage de COST n'intervient en fait qu'après deux changements majeurs introduits en 1978 : l'introduction du système des MoU (Memorandum of Understanding) ¹ et la prise en charge du secrétariat des Comités de gestion des actions COST par la Commission ². On passe alors à près de 50 actions en cours par an, pour progressivement passer à plus de 150 à compter du milieu des années 1990. Le fait que les MoU ne sont pas juridiquement contraignants n'a apparemment pas porté à conséquences. Lorsque l'on additionne l'aide directe aux réseaux et les dépenses de fonctionnement des structures centrales de COST, on obtient un ratio de 1 % entre les coûts de coordination et les fonds coordonnés ³. La formule parvient donc à créer un effet de levier important à faible coût ⁴. Cette simplicité, cette rapidité et ce faible coût tiennent bien sûr au fait que COST a seulement pour mission de mettre en réseau (organisation et financement des séminaires, de conférences et de publications conjointes), sur le court et moyen terme (3-4 ans), sans obligation d'allouer et de contrôler l'utilisation de fonds de recherche communs (les autorités nationales respectives restant responsables de l'allocation et du contrôle des 99 % des fonds dont bénéficient les membres des réseaux). Outre sa simplicité et sa rapidité, le dispositif COST est attractif pour les entreprises parce qu'il n'y a pas d'obligation de publicité sur le programme de travail et les résultats de l'action concertée.

Les caractéristiques de COST ne lui permettraient cependant pas d'aller au-delà de la mise en réseau. À l'instar de la plupart des cadres intergouvernementaux, COST serait très vraisemblablement incapable de structurer l'orientation des recherches sur le long terme, identifier des priorités en prenant en compte les besoins de la société et en faire celles des chercheurs. Pour cela, COST devrait faire l'objet d'un transfert d'autorité et être doté de structures plus centralisées

(1) Avant cela, chaque projet COST devait faire l'objet d'un accord international qui devait être ratifié par les Parlements des pays concernés dans la mesure où il comportait des engagements financiers.

(2) Décision du Conseil des CE du 18/07/1978, entérinée par le Comité des hauts fonctionnaires de COST (CSO).

(3) Il s'agit-là d'une estimation du secrétariat de COST. D'après cette estimation, les fonds mis à disposition des participants pour financer leur coordination en 2002 se montaient en moyenne à 60 000 euros par action COST. Ces sommes ont permis de coordonner plus de 2 milliards d'euros de financements nationaux.

(4) Par comparaison, les efforts des États-Unis en faveur du développement de réseaux aboutissent à des résultats très inférieurs. Malgré des moyens très supérieurs, ou peut-être à cause de cela, l'administration américaine en est réduite à travailler principalement en étoile avec les universités, laboratoires et entreprises.

et hiérarchiques, autrement dit cesser de fonctionner sur une base intergouvernementale.

Sur le plan de l'utilité de ce type de coopération

- La formule permet aux « États activistes » de desserrer les contraintes imposées par les traités CE/UE. Lorsqu'il n'est pas possible de passer par une action communautaire, elle offre la possibilité de développer des structures hybrides très imbriquées dans l'Union.
- En l'espèce, l'imbrication partielle de COST dans l'UE permet de compenser une faiblesse intrinsèque de la coopération intergouvernementale, à savoir dépendre de contributions volontaires des pays membres. L'imbrication apporte un soutien financier pluriannuel stable.
- La formule COST apporte de plus une solution à certains problèmes de masse critique, dans la mesure où elle offre aux États membres les plus concernés la possibilité de s'adjoindre le concours des pays tiers jugés indispensables.
- Le concours des pays tiers s'obtient d'autant plus facilement que la formule met tous les coopérants sur un pied d'égalité (à l'exception d'Israël).
- Maintenir des cadres de coopération extérieure, alors même que les compétences de l'UE sont suffisamment étendues pour agir à ce niveau, offre au groupe la possibilité de faire du « shopping institutionnel » (choisir le cadre le plus adapté à la situation selon le type de besoins à satisfaire et d'obstacles à surmonter).
- En l'espèce, la formule COST présente l'avantage de procédures de fonctionnement plus légères que celles de l'Union (cf. programme-cadre R & D).
- Plus la coopération extérieure se profile comme complémentaire de l'Union, plus le shopping institutionnel est facile à pratiquer.
- Accessoirement, la formule COST permet de préparer l'adhésion d'un pays à l'UE. Cette approche sera particulièrement utile dans le cas de candidatures controversées.

Sur le plan de la facilité d'emploi

- Ce type de coopération hors Union peut se mettre en place et étendre son champ d'action moyennant un minimum de formalité (lettres d'intention).

- Cinquième partie -

- Le cas de COST montre néanmoins que la définition d'un cadre de coopération par voie intergouvernementale est une opération lente, même lorsque les conditions sont très favorables.
- Dans le cadre d'une coopération sectorielle hors Union, il est possible de régler les questions de participation de façon souple et rapide pour autant que l'augmentation du nombre de participants serve les intérêts de chaque coopérant (effet de réseau) et qu'il soit possible de réserver le produit de la coopération aux membres du club (garantie d'exclusivité).

Sur le plan systémique

- L'existence de cadres hors Union permet a priori une application plus fine du principe de subsidiarité.
- La formule COST permet de préserver un élément fondamental dans la dynamique intégrative de l'Union : une ligne de démarcation nette entre États membres de l'UE et pays tiers.
- La coopération hors Union, poussée à l'extrême, peut contribuer à « déseuropéaniser » l'Union, c'est-à-dire à poser les premiers jalons d'une Union plus fonctionnelle et moins ancrée dans la géographie, pouvant donc s'étendre à l'ensemble de la Méditerranée, au Caucase et au-delà.
- Lorsque les institutions de la CE/UE sont impliquées dans la conception d'un cadre de coopération hors Union, elles sont mieux à même de minimiser les coûts systémiques qu'une telle coopération pourrait avoir pour l'Union.
- Les initiatives émanant d'une seule institution de l'Union sont rarement neutres sur le plan des équilibres interinstitutionnels au sein de l'Union.
- Lorsque l'initiative émane du Conseil, comme dans le cas de COST, la coopération extérieure s'inscrit le plus souvent dans un cadre placé sous le contrôle étroit des gouvernements. Autrement dit, il est très difficile de mettre en place de nouvelles structures de type supranational lorsque le Conseil joue un rôle moteur ¹.
- L'existence de structures complémentaires, parallèles ou concurrentes peut être un moyen de pression sur les organes supranationaux de l'Union.

(1) En effet les préférences de tous les gouvernements en matière de coopération doivent alors être prises en compte. Or, si tous les membres du Conseil peuvent en général accepter l'option intergouvernementale, il n'en est pas de même pour l'option supranationale.

- Les coopérations restreintes... -

- En l'espèce, il permet de ramener la Commission européenne à un (simple) secrétariat sans commune mesure avec le rôle d'impulsion, de proposition et de contrôle qui est normalement le sien.
- Les institutions supranationales de l'UE acceptent assez facilement leur instrumentalisation tant qu'elles ne disposent pas de moyens d'action alternatifs. Dès qu'elles disposent d'instruments propres, elles poussent à l'intégration des coopérations extérieures au sein de l'Union. Si ces tentatives de « normalisation » ne semblent pas devoir aboutir, elles tendent à rejeter l'instrumentalisation.
- L'évolution des rapports entre COST et l'UE ne correspond pas à l'image d'une Union suivant une logique hégémonique insatiable et inéluctable.
- On voit certes que l'intergouvernemental souffre du communautaire, notamment en raison d'effets induits par les progrès de l'intégration dans d'autres secteurs. Les contraintes de l'Union monétaire, en période de difficultés économiques, pèsent lourdement sur le financement de la coopération intergouvernementale.
- On voit aussi que la neutralité du budget communautaire du point de vue de l'UEM peut inciter les États membres à transférer certaines activités au niveau de l'Union ¹.
- Mais, en l'espèce, on constate que les gouvernements sont en position de résister à cette pression centripète par une instrumentalisation accrue des ressources de l'Union ².
- La conclusion ici n'est pas tant qu'il existe un déterminisme linéaire vers toujours plus d'intégration supranationale, mais plutôt que les États membres dans leur grande majorité s'accommodent d'un enchevêtrement ou cohabitation longue et durable de plusieurs modes de gouvernance.

(1) Les États membres doivent équilibrer leur budget en coupant dans leurs dépenses. Pour éviter la suppression de certains programmes, ils peuvent soit augmenter le nombre de partenaires vers d'autres États et/ou en associant plus avant le secteur privé, soit transformer des activités intergouvernementales en actions communautaires. Les moyens alloués à l'UE ne rentrent en effet pas en ligne de compte dans le calcul des 3 % de déficit budgétaire admis.

(2) L'augmentation très importante du soutien financier de l'UE à COST n'est pas nécessairement une nouvelle étape vers sa pleine intégration dans l'Union sur base de la méthode communautaire (« unionisation »). Dans la mesure où le budget de l'Union pour la R & D reste stable, cette augmentation peut en effet s'interpréter comme autant de fonds retirés des programmes intégrés gérés directement par la Commission et alloués à des projets purement intergouvernementaux.

- Cinquième partie -

3.3. Programmes non communautaires soutenus par l'Union (article 169 TCE)

Il a été décidé en 1986 que la coopération intergouvernementale entre certains États membres dans le domaine de la R & D serait susceptible d'être soutenue par la CE et que des passerelles institutionnelles pourraient être établies à cette occasion. Cette section examine l'utilité et la facilité d'emploi de cette formule, ainsi que ses éventuelles conséquences pour l'Union, tant sur le plan des équilibres institutionnels que des grands principes qui sous-tendent cette dernière.

L'article 169 TCE (ex-article 130 M introduit par l'Acte unique européen) va en effet bien au-delà de la reconnaissance d'un droit à coopérer en dehors du cadre communautaire, puisqu'il autorise la CE à participer à « des programmes de R & D entrepris par plusieurs États membres », ainsi qu'aux « structures créées pour l'exécution de ces programmes ». Cette participation est considérée comme faisant partie de la mise en œuvre du programme-cadre pluriannuel de la Communauté.

Cette formule est fort différente du mécanisme des programmes complémentaires (article 168 TCE) ou de COST, excroissance intergouvernementale née d'une initiative du Conseil des ministres de la CE, tant sur le plan du déclenchement de la coopération que de ses liens avec l'Union.

Il n'y a pas de pré-autorisation. Le groupe met en place une coopération sur les thèmes et selon les modalités qui lui conviennent. Les procédures communautaires n'interviennent qu'au niveau de la décision de soutenir financièrement les coopérations menées par des États membres en dehors de l'Union.

Les États jouissent donc d'une totale liberté en ce qui concerne le déclenchement, le degré d'ouverture, le cadre et le mode de fonctionnement de leur coopération. L'octroi du financement communautaire étant soumis aux règles du programme-cadre (PCRD), il est cependant clair que ces États auront intérêt à jouer la carte de la concertation avec la Commission (qui doit proposer la dépense) ainsi qu'avec les États membres et/ou les parlementaires dont les voix seraient nécessaires pour atteindre la majorité requise au Conseil et/ou au Parlement européen. Étant donné la lenteur inhérente à un système de planification quinquennale, une concertation à un stade très précoce, voire même avant le lancement du programme extérieur, présente l'avantage

additionnel de pouvoir compter sur des décaissements communautaires en temps utile.

En ce qui concerne les liens entre le programme interétatique et l'Union, ils doivent par définition rester très limités. Puisqu'il s'agit d'une initiative prise par les États membres et que l'article 169 TCE concerne exclusivement le soutien à des projets des États membres, l'Union européenne ne peut en effet ni revendiquer ni accepter de responsabilité décisionnelle dans le programme concerné sans en transformer la nature et sortir du cadre de l'article 169 TCE. Si l'Union devenait membre du programme, ce dernier tomberait alors dans la catégorie des programmes communautaires complémentaires (article 168 TCE).

Il a fallu attendre 2003 pour voir l'article 169 TCE utilisé pour la première fois, au bénéfice du « Partenariat des pays européens et en développement sur les essais cliniques - EDCTP ». Ce programme de R & D pour lutter contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose a été créé par quatorze États membres (le Luxembourg n'en est pas) et la Norvège.

Outre le désir de réaliser une « première », la chose doit très probablement être replacée dans le contexte des nouvelles orientations de la Commission européenne, telles qu'elles ressortent du Livre blanc sur les nouveaux modes de gouvernance au sein de l'Union et dans le projet d'Espace européen de la recherche. La Commission est prête à externaliser un plus grand nombre de tâches, à aller plus loin en matière de subsidiarité. Pourquoi recourir au mécanisme de l'article 169 TCE plutôt que d'encourager la mise sur pied d'une action COST ? C'est à ce niveau qu'intervient sans doute la recherche de la nouveauté.

Le recours à cette formule a été soigneusement planifié. Le 6^e programme-cadre adopté le 27 juin 2002 avait en effet prévu la participation à un programme d'essais cliniques mis sur pied par les gouvernements et industries de plusieurs États membres. C'est sur cette base que l'Union a entamé une procédure devant autoriser dès le second semestre 2003 sa participation à l'EDCTP. On constate par ailleurs que le consortium attend la décision de l'Union pour lancer sa recherche (voir infra).

Le soutien financier de l'Union représente un tiers du budget total du programme, en contrepartie de quoi la Commission va disposer d'un statut d'observateur. Le budget de l'EDCTP se monte à 600 millions d'euros pour la phase démarrage (cinq premières années). La contribution communautaire sera de 200 millions d'euros. Il est également prévu qu'une agence soit établie à La

- Cinquième partie -

Haye pour l'exécution de ce programme conjoint. Seule entité bénéficiaire de la contribution communautaire, cette agence sera dotée de la personnalité juridique sous la forme d'un « groupement d'intérêt économique européen » (GIEE). La Commission européenne participera aux structures d'EDCTP à deux niveaux : (1) au sein du « Partnership Board » où elle aura deux sièges (l'un pour la DG Recherche, l'autre pour la DG Développement) ; (2) au sein de l'instance dirigeante, en tant qu'observateur.

Sur le plan de l'utilité des programmes extérieurs soutenus par l'Union (article 169 TCE)

- Cette formule, en principe, offre aux États intéressés la possibilité d'organiser librement leur coopération et d'en garder le contrôle tout en recevant un soutien financier conséquent.
- La possibilité d'imposer, en contrepartie du financement communautaire, un partage des résultats avec l'ensemble des États membres peut être un inconvénient suffisamment grand pour que les États désireux d'avancer renoncent à l'utilisation de cette formule.
- L'obligation de partager les résultats ne posera pas de problème pour les programmes d'assistance aux pays en développement. Elle sera souvent rédhibitoire dans le cas des programmes poursuivant des objectifs concurrentiels.

Sur le plan de la facilité d'emploi

- Cette formule demande beaucoup de temps et peut être politiquement difficile à activer. Les contraintes procédurales de l'Union font que le groupe est amené à pratiquer une large concertation à un stade précoce. Les procédures communautaires en matière de financement peuvent en particulier s'avérer longues et lourdes comme dans le cas du PCRD.

Sur le plan systémique

- Il est possible de faire une lecture positive de cette formule, en insistant sur le fait qu'elle permet de structurer la recherche européenne et d'affirmer une identité européenne dans le monde, tout en respectant le principe de subsidiarité et en désengorgeant les institutions de l'Union.
- Il est également possible de faire une lecture négative de cette formule, en insistant sur le fait qu'elle offre une porte de sortie intergouvernementale là où des mécanismes communautaires existent (cf. article 168 TCE). On pourrait donc considérer qu'elle sape le renforcement de l'intégration au sein de l'Union.

3.4. Le Centre européen de recherches nucléaires (CERN)

Fondé en 1954, le Centre européen de recherches nucléaires (encore appelé laboratoire européen de physique des particules) est un cas exemplaire de structure indépendante ayant gardé, institutionnellement parlant, ses distances avec l'UE. Cette originalité rend l'étude du CERN particulièrement intéressante pour l'évaluation des formules de coopération du point de vue systémique. Sans pour autant laisser de côté la question de l'utilité ou de la facilité d'emploi d'une telle formule pour les États désireux d'avancer, les paragraphes suivants se concentrent donc sur les raisons pour lesquelles une coopération plus étroite dans un domaine couvert par les traités maintient une telle indépendance.

À compter de l'entrée en vigueur du traité Euratom (1958), le CERN aurait pu devenir un outil communautaire. Son objet rentre en effet dans les attributions du « Centre commun de recherches nucléaires » (article 8 Euratom) chargé d'assurer l'exécution des programmes de recherches nucléaires. L'actuel « Centre commun de recherche » (Joint Research Center) de l'UE regroupe d'ailleurs aujourd'hui plusieurs institutions de recherche ¹.

Alors qu'il aurait théoriquement pu être intégré dans le cadre communautaire ou établir des liens organiques étroits avec l'Union, le CERN a conservé un statut purement intergouvernemental. Bien qu'il ait fini par établir des liens formels avec l'UE, ces derniers sont de faible intensité.

Parmi les raisons du maintien de cette coopération en dehors du cadre communautaire, on peut citer l'inertie institutionnelle, les phénomènes de compétition bureaucratique, les capacités budgétaires limitées de l'UE ou le problème posé par la participation de pays européens qui ne sont pas membres de l'UE. Les responsables d'Euratom, prenant en compte l'existence du CERN, ont toujours confiné le CCR à ce qui n'était pas encore couvert, à savoir la recherche appliquée. Cette absence de duplication des tâches favorise cette inertie institutionnelle. Par ailleurs, l'éventuel appétit de l'Union ne peut être que freiné par les limites du budget communautaire : absorber le CERN obligerait l'UE à sacrifier des programmes communautaires et disperser ses

(1) Le CCR est un service de la Commission européenne avec rang de direction générale placée sous l'autorité du Commissaire en charge de la R & D. Indépendant des intérêts privés ou des intérêts nationaux, cet organisme multi-disciplinaire et multisectoriel (environnement, protection des consommateurs, etc.) chapeaute plusieurs instituts spécialisés.

- Cinquième partie -

ressources. Enfin, le fait que le CERN ait son siège et ses installations en Suisse est forcément un obstacle très concret à la communautarisation de cette coopération interétatique européenne.

Il y a peut-être aussi des raisons liées aux préférences de certains États membres concernant l'intégration européenne, mais elles ne peuvent en l'espèce être que marginales. Le maintien du statu quo ne peut s'expliquer par une aversion pour les systèmes de décision majoritaire, dans la mesure où la plupart des décisions au sein du Conseil du CERN se prennent à la majorité simple ¹. Il n'est pas non plus le résultat d'une obstruction orchestrée par les États membres de l'UE qui ne sont pas membres du CERN (Irlande et Luxembourg). Il pourrait cependant s'expliquer par le refus de voir le champ d'intervention de la Commission européenne s'accroître.

À défaut de s'intégrer dans le cadre communautaire, le CERN aurait également pu établir avec la CE des liens institutionnels étroits. La CE aurait pu, par exemple, être invitée à devenir membre du CERN, moyennant contribution au budget du Centre. Une telle option suppose que, comme tout autre membre, l'Union ait deux délégués au Conseil du CERN (un porte-parole des autorités de l'Union et un représentant des milieux scientifiques). Dans la mesure où chaque membre dispose d'une seule voix au Conseil et où la plupart des décisions se prennent à la majorité simple, l'adhésion de l'UE ne représenterait pas un bouleversement pour le CERN.

La solution choisie a été d'offrir à la Commission européenne le statut d'observateur, aux côtés d'Israël, du Japon, de la Russie, de la Turquie, de l'UNESCO et des États-Unis. Ce statut lui permet d'assister aux réunions du Conseil et de recevoir les documents du Conseil, sans prendre part aux procédures de décision de l'organisation. La porte n'est cependant pas entièrement fermée puisque le CERN précise que ce statut est proposé lorsque l'adhésion n'est « pas possible ou pas encore réalisable ».

Ce choix minimaliste en matière de liens institutionnels s'explique en partie par les contraintes du droit international classique, auxquelles s'ajoutent une partie des raisons évoquées ci-dessus à propos de l'indépendance du CERN. Conformément à un droit international encore dominé par une logique interétatique, les organisations internationales classiques réservent la qualité de membre à part entière aux seuls États. C'est le cas du CERN. Par ailleurs, on

(1) Le Conseil du CERN prend toutes les décisions importantes (définition des grandes orientations scientifiques, techniques et administratives, approbation du programme des activités et adoption des budgets, examen des dépenses).

- Les coopérations restreintes... -

peut considérer qu'une partie de ce qui pousse au maintien de l'indépendance du CERN fait aussi obstacle au rapprochement entre les deux entités.

Des collaborations opérationnelles entre l'UE et le CERN existent, mais restent peu nombreuses notamment pour des raisons liées à la gestion des programmes-cadres R & D de l'Union (PCRD). L'exemple récent le plus important de collaboration opérationnelle entre les deux entités est le financement direct apporté par l'Union – 9,8 millions d'euros sur 12,82 – au projet DataGrid dans le cadre du programme de recherche *Technologies de la société de l'information* (IST). Lancé en 2001 et devant s'étaler sur trois ans, DataGrid (ou grille de calcul) a pour objet le développement des couches de logiciels nécessaires pour gérer de très gros volumes de données entre des ressources informatiques largement disséminées. Le CERN est un des partenaires principaux du projet, aux côtés de l'Agence spatiale européenne et de quatre institutions nationales (britannique, française, italienne et néerlandaise). Cette collaboration est cependant un cas isolé. Les organismes européens de recherche se sont en effet longtemps heurtés aux règles d'éligibilité de l'Union en matière de financement. Dans une Union qui concentre ses moyens sur des actions purement communautaires, coopérer à l'extérieur revient en effet à s'auto-exclure.

Grâce aux nouvelles règles de participation aux programmes communautaires, ces collaborations devraient se développer. Suivant en cela la proposition de la Commission, le nouveau règlement relatif aux règles de participation à la mise en œuvre du sixième programme-cadre a en effet introduit la notion d'« organisation internationale d'intérêt européen », son article 4 stipulant que ce type d'organisation « peut participer aux actions indirectes au même titre et est titulaire des mêmes droits et obligations qu'une entité juridique établie dans un État membre, conformément à son accord de siège »¹. Autrement dit, les organisations européennes de coopération scientifique (comme le CERN, l'ASE, l'ESO ou l'EMBL) ont désormais accès au programme-cadre de plein droit, aux mêmes conditions que toute entité établie dans un État membre.

(1) Organisation internationale d'intérêt européen est définie par le règlement comme « une organisation internationale dont la majorité des membres sont des États membres de la Communauté ou des États associés, et dont l'objectif principal est de contribuer au renforcement de la coopération scientifique et technologique européenne ». Règlement (Euratom) n° 2322/2002 du Conseil du 5 novembre 2002 relatif aux règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités à la mise en œuvre du sixième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) (2002-2006).

- Cinquième partie -

Sur le plan de l'utilité d'une coopération externe sans liens étroits avec l'Union

- L'absorption d'une coopération externe donne généralement l'occasion de rouvrir le débat constitutionnel et, le cas échéant, d'amender les règles de fonctionnement de l'Union dans un sens favorable au groupe de coopérants (cf. système des « piliers » intergouvernementaux).
- Cette formule est potentiellement utile lorsqu'une nouvelle majorité au sein de l'Union pousse au désengagement ou au statu quo dans un secteur donné. Elle peut alors servir de cadre de repli aux États en minorité, leur permettant éventuellement de nouer des alliances avec des pays tiers.
- Cette formule, par définition, a pour désavantage de priver les États coopérants du soutien logistique et budgétaire de l'Union.

Sur le plan de la facilité d'emploi

- La formule du CERN présente grosso modo les mêmes avantages que les coopérations de type COST et celles visées par l'article 169 TCE.

Sur le plan systémique

- Le recours à une coopération externe « indépendante » peut générer d'importantes tensions interinstitutionnelles au sein de l'Union lorsque l'objectif est d'exclure certains acteurs (Commission, Parlement européen, Cour de justice et États récalcitrants) du développement d'un nouvel ensemble de normes ou de faire pression pour obtenir l'introduction dans l'Union de nouveaux modes hétérodoxes de gouvernance sectorielle.
- Les coopérations externes préexistantes sont donc par définition moins susceptibles d'engendrer de telles tensions.

3.5. Coopération spatiale européenne

La coopération spatiale européenne vient compléter la palette de nos études de cas à plusieurs titres. Elle a en effet des caractéristiques très spécifiques tant au niveau de ses modalités que de son évolution dans le temps. Cette coopération démarre sur un mode intergouvernemental léger en dépit de ce qu'elle est dans la foulée des innovations communautaires de la fin des années 1950 et qu'elle concerne 5 des 6 pays fondateurs de la CE et la Grande-Bretagne qui vient de demander à rejoindre cette dernière. Elle passe à un mode intergouvernemental beaucoup plus structuré au milieu des années 1970 sous l'égide de l'Agence spatiale européenne (ASE), sans qu'aucune velléité de rapprochement avec la CE ne se manifeste – malgré des premiers pas difficiles. Alors que l'ASE semble bien installée et peut exciper d'un bilan opérationnel positif, elle se lance à la fin des années 1990 dans le développement d'une stratégie coordonnée avec l'UE.

La section 3.5. passe en revue les modalités de ces différentes phases et évalue leur utilité pour le groupe de coopérants, leur facilité d'emploi ainsi que leur bilan opérationnel. Pour ce qui est de la dernière phase, elle analyse en plus l'impact systémique du rapprochement. Elle se penche enfin sur les raisons de cette évolution de la coopération dans le secteur spatial.

3.5.1. *Coopération spatiale intergouvernementale légère (1962-1975)*

Les premières coopérations européennes structurées se mettent en place au début des années 1960. La première est l'Organisation européenne de recherche spatiale (ESRO – European Space Research Organisation), créée en 1962, basée à Paris et dont le premier succès est la mise en orbite d'un satellite en 1968. La seconde est l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction des lanceurs (ELDO – European Launcher Development Organisation).

L'histoire d'ELDO est riche d'enseignements pour l'étude des coopérations intergouvernementales européennes. L'option initialement prise par les pays européens intéressés par l'espace fut de développer des programmes nationaux. Il s'agissait pour partie d'un choix par défaut. La collaboration avec l'URSS était en effet inconcevable en raison de la guerre froide. La collaboration avec les États-Unis n'était pas non plus envisageable pour des raisons sécuritaires et commerciales. L'administration américaine et le Congrès se montraient très réticents par rapport au transfert de technologies dites sensibles. Avec le développement du marché des satellites civils, s'est ajoutée la volonté de préserver un monopole américain très lucratif. Par ailleurs, l'épisode du canal de Suez en 1956 était venu rappeler à des pays comme l'Angleterre et la France qu'une telle collaboration pouvait présenter de graves inconvénients en cas de divergences stratégiques transatlantiques. En raison de la taille de leur potentiel scientifique, industriel et financier, les États-Unis auraient été en position de cesser unilatéralement toute collaboration avec les pays européens, sans mettre en péril leur programme spatial. L'inverse n'étant pas vrai, les pays européens se seraient retrouvés très désarmés face aux volontés d'un partenaire surpuissant.

Leurs programmes nationaux butant sur des problèmes techniques et financiers considérables, ces États européens furent cependant assez rapidement contraints à rechercher des synergies. Outre le fait d'être la seule option à ce niveau, les collaborations européennes présentaient l'avantage de pouvoir se construire sur des relations plus symétriques et dès lors plus équilibrées. Les Britanniques furent à l'origine d'ELDO. Le gouvernement conservateur d'Anthony Eden avait lancé en 1955 un programme de développement d'un missile nucléaire à

- Cinquième partie -

moyenne portée, le Blue Streak. En l'absence de résultats probants, les Britanniques eurent l'idée de recycler ce programme en un projet de lanceur spatial. Leur initiative déboucha dans un premier temps sur un mémorandum anglo-français (janvier 1961) aux termes duquel le Royaume-Uni s'engageait à fournir le premier étage du lanceur (adaptation du missile Blue Streak), la France fournissant le deuxième étage. L'Allemagne offrit ensuite de développer le troisième étage, la Belgique s'occupant de la station de guidage à basse altitude, les Pays-Bas de la télémétrie et ainsi de suite. De cet épisode, il ressort que, dans le secteur spatial, une initiative ne peut décoller sans être parrainée par au moins deux grands États.

La convention établissant l'ELDO fut signée le 30 avril 1962 par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (associé à l'Australie pour le site de lancement). Entrée en vigueur le 29 février 1964, elle avait pour objectif le développement d'un lanceur de satellites, indépendant des Américains et des Soviétiques.

En raison du type de division du travail choisi, l'ELDO constituait un ensemble très peu intégré. Comme envisagé par ses initiateurs anglo-français, la division du travail au sein d'ELDO était organisée sur une base nationale, chaque membre étant chargé de fournir un élément du dispositif. Cette option n'était cependant pas sans conséquences sur le plan du nombre de membres, des structures et du mode de fonctionnement. Avec ce système, le nombre des membres d'ELDO était nécessairement limité par le nombre de composantes intervenant dans la production du lanceur. L'ELDO était donc, pour des raisons plus fonctionnelles que politiques, un club relativement fermé. Une telle division du travail était, par ailleurs, très largement incompatible avec la mise en place d'une véritable autorité technique et de gestion, la désignation d'un contractant principal ou l'établissement d'un budget commun. Elle signifiait aussi que les membres gardaient la possibilité de décider au coup par coup de leur participation au développement des activités de l'organisation.

Si le choix d'une collaboration inter-européenne mettait les partenaires à l'abri de certaines pressions politiques, le mécanisme retenu présentait des risques évidents de blocage. En renonçant à être auto-suffisant et en s'associant avec des pays de taille relativement similaire, les membres d'ELDO mettaient en place une relation d'interdépendance relativement symétrique. Dans un tel contexte, aucun État n'est en position de régler les problèmes en exerçant des pressions politiques sur ses partenaires. En cela, cette approche était préférable à l'asymétrie transatlantique évoquée ci-dessus. Le modèle d'organisation choisi faisait par contre qu'ELDO restait très vulnérable aux changements de

politique spatiale au niveau de ses membres, un seul retrait pouvant bloquer l'ensemble du système.

Les résultats furent décevants. De 1964 à 1971, tous les lancements de fusées Europa I et II (soit 10 sur 10) échouèrent pour des raisons chaque fois différentes. Les États membres de l'ELDO furent de plus confrontés à une explosion des coûts. Rétrospectivement, ratés et surcoûts apparaissent comme étant liés, pour partie, au fait qu'il y avait autant de maîtres d'œuvre que d'États membres. En 1969, le Royaume-Uni et l'Italie décidèrent de se retirer du programme Europa II, alors que les autres membres d'ELDO se dirent prêts à travailler sur un lanceur Europa III. Avec le retour des travaillistes au 10 Downing street après trois gouvernements conservateurs consécutifs, les choix britanniques en matière de politique spatiale avaient en effet changé. Pour Harold Wilson (1964-1970), le développement d'un lanceur lourd européen n'était plus une priorité.

Bénéficiant notamment du retour des conservateurs britanniques au pouvoir, la cinquième Conférence spatiale européenne de décembre 1972 s'entendit pour européeniser, sous le nom d'Ariane, le projet de lanceur français L3S. L'auto-dissolution d'ELDO fut décidée en avril 1973, suivie par la sixième Conférence spatiale européenne qui décida le 31 juillet 1973 de fusionner les activités d'ELDO et d'ESRO sous l'égide d'une seule agence européenne, la future Agence spatiale européenne.

Sur le plan de l'utilité de la coopération interétatique « légère »

- Cette formule offre une alternative aux États qui se voient refuser l'accès à un club très exclusif.
- Elle permet de sortir de situations caractérisées par une grande asymétrie et de pouvoir dès lors espérer bénéficier d'approvisionnements plus sûrs et à meilleur prix.
- Les faiblesses organisationnelles de la formule peuvent peser fortement sur son utilité. Organiser une coopération sur la base de contributions nationales autonomes est une source majeure de vulnérabilité pour l'ensemble des coopérants.

Sur le plan de la facilité d'emploi

- Cette formule est très facile d'emploi sur le plan des procédures et des formes.
- Une coopération intergouvernementale européenne d'envergure ne décolle que lorsqu'elle est parrainée par au moins deux grands États.

- Cinquième partie -

3.5.2. *Coopération spatiale intergouvernementale structurée et indépendante de l'UE (1975-1999)*

La convention portant création de l'Agence spatiale européenne (ASE) est conclue à Paris le 30 mai 1975. Son objet est la mise sur pied d'un programme intégré de science spatiale (politique scientifique) et le développement d'un lanceur européen (politique industrielle).

Malgré le fait que la très grande majorité des États membres de la Communauté européenne participent dès l'origine à cette initiative et que leur groupe soit très majoritaire au sein de l'Agence, aucun lien particulier n'est prévu avec la Communauté européenne ¹. L'idée d'une « passerelle » entre les deux organisations ne s'imposera qu'en 1999, année du lancement du projet de politique spatiale de l'UE (voir infra). Durant près de 25 ans donc, l'Agence restera indépendante de toute autre organisation européenne ou internationale.

L'ASE est chapeautée par un conseil (au niveau ministériel) qui fixe les directives à partir desquelles l'agence définit un « plan spatial européen ». Chaque membre dispose d'une voix au conseil indépendamment de la taille du pays ou de sa contribution financière. L'exécutif de l'Agence est dirigé par un directeur général, épaulé par des directeurs de programmes. Les programmes de l'Agence fonctionnent en liaison avec les agences nationales spatiales. Des efforts particuliers ont été faits pour organiser un réseau cohérent de centres techniques européens et nationaux.

Qu'il s'agisse d'activités obligatoires ou de programmes optionnels, la division du travail est organisée sur une base plurinationale qui doit cependant respecter la règle du juste retour. L'Agence a des activités obligatoires financées par tous ses membres selon une clé définie à partir de leur PNB (activités couvertes par le budget général et les programmes de science spatiale). Elle met par ailleurs sur pied des programmes optionnels auxquels chaque membre est libre de participer et de fixer le montant de sa contribution. Cette formule de coopération permet à l'agence d'être beaucoup plus ouverte que ne l'était

(1) Sept États membres de la Communauté européenne sur neuf participent à la fondation de l'ASE (l'Irlande et le Luxembourg restant en dehors). Sur les dix membres fondateurs de l'ASE (à savoir l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse), seuls l'Espagne, la Suède et la Suisse sont des pays extra-communautaires. Le Canada n'a en effet que le statut de « membre coopérant ».

- Les coopérations restreintes... -

l'ELDO. Elle est potentiellement ouverte à tous les pays européens pour autant qu'ils disposent d'un potentiel scientifique et/ou industriel. Les contrats passés par l'ASE font l'objet d'une adjudication plurinationale, mais chaque membre doit se voir globalement allouer un montant proportionnel à sa contribution au budget de l'Agence. Si la logique suivie est bien plus souple et *a priori* plus efficace que celle d'ELDO, elle reste donc soumise au juste retour, règle intergouvernementale par excellence.

S'en tenir à la règle du juste retour dans le cadre d'une coopération permet d'échapper aux tensions qui se manifestent au sein de l'UE dès que l'on traite des procédures décisionnelles et en particulier de pondération. Ces questions institutionnelles deviennent très sensibles dès qu'il existe une possibilité de redistribution de ressources ou d'une allocation sans l'accord des contributeurs nets. Rien de cela n'est possible lorsque le juste retour s'applique. L'adoption de règles égalitaires importe dès lors relativement peu. La surpondération ainsi offerte à certains États est en effet largement symbolique. Tous savent que, sans l'accord des gros contributeurs, aucun projet d'importance ne pourra décoller. L'inverse n'étant pas vrai, le pouvoir de blocage des gros contributeurs est donc très supérieur à celui des petits contributeurs. C'est cette pondération de fait qui compte le plus.

Le bilan de l'ASE, tant sur le plan de la mobilisation de ressources que des réalisations, est très appréciable. Ses différents établissements ¹ totalisent un peu moins de 2 000 personnes, tandis son budget pour 2002 se monte à 2 852 millions d'euros. Après des débuts difficiles, l'ASE a permis le développement d'infrastructures importantes, de lanceurs performants et fiables (Ariane), d'engins spatiaux scientifiques (dont le Spacelab, une partie de la station spatiale internationale et « Mars-Express ») et la formation d'astronautes européens. Elle a enfin largement contribué au développement de normes techniques concernant les satellites de télécommunications. Tout cela tend à démontrer que, pour des coopérations opérationnelles nécessitant des financements importants, l'option intergouvernementale indépendante de l'UE ne peut être écartée *a priori* sur la base de la performance.

Si la méthode intergouvernementale a produit des résultats substantiels, elle n'en a pas moins des limites qui semblent aujourd'hui atteintes dans le domaine

(1) Le personnel de l'Agence se montait à 1 898 personnes en 2002, réparties entre son siège parisien et ses établissements dans le reste du monde (European Space Research and Technology Centre aux Pays-Bas ; European Space Operations Centre et European Astronaut Centre en Allemagne ; European Space Research Institute en Italie ; ainsi que diverses stations sol en Belgique, Suède, Espagne notamment).

- Cinquième partie -

de la coopération spatiale. La concurrence internationale en matière spatiale s'est considérablement accrue au cours des dernières années. Les investissements nécessaires au développement des activités de l'ASE sont non seulement de plus en plus lourds, mais aussi de plus en plus risqués financièrement et technologiquement parlant. L'Agence a donc désormais besoin de pouvoir compter sur un soutien politique au plus haut niveau, ainsi que sur un cadre réglementaire harmonisé, prévisible et stable. Ces éléments et d'autres ont progressivement amené l'ASE à reconsidérer sa relation avec l'UE (voir infra).

Sur le plan de l'utilité de la coopération interétatique structurée et indépendante de l'UE

- Une coopération organisée en réseaux plurinationaux est beaucoup plus utile sur le plan opérationnel.
- Cette formule peut être performante pour développer des coopérations focalisées sur l'opérationnel, et ce compris l'opérationnel nécessitant des financements importants.

Sur le plan de la facilité d'emploi

- La décision d'activer et de maintenir ce type de coopération est relativement aisée dans la mesure où elle dépend de la seule volonté des participants.
- Passer par une convention internationale impose cependant un nombre d'obligations sur le fond et la forme qui ralentissent nécessairement la mise en place de la coopération.
- S'en tenir à la règle du juste retour permet de couper court aux discussions sur les questions de procédures décisionnelles et en particulier de pondération.
- Le maintien de cette indépendance est d'autant plus facile que l'importance du domaine concerné est marginale pour les politiques de l'Union et que l'action de l'Union dans ce domaine repose sur des bases juridiques faibles ou indirectes.

Sur le plan systémique

- L'attitude de l'Union à l'égard des coopérations interétatiques européennes n'apparaît pas comme intrinsèquement et systématiquement hégémonique.
- Les coopérations préexistantes ont plutôt comme effet de retarder l'extension des compétences de l'Union ou le développement de certaines

politiques sectorielles. Leur maintien peut donc être assimilé à une manière indirecte de contrôler le développement de l'UE.

3.5.3. *Coopération spatiale européenne après 1999 : une stratégie pour l'ASE et l'UE*

En mai 1999, le Conseil de l'ASE au niveau ministériel et le Conseil « Recherche » de l'UE invitent la Commission européenne et l'exécutif de l'ASE à élaborer une stratégie européenne cohérente pour l'espace, permettant de transcender la grande diversité des cadres institutionnels et programmatiques dans ce domaine (agences nationales, agences européennes, Union européenne et cadres internationaux extra-européens). S'ensuivent l'adoption d'un ensemble de documents stratégiques conjoints et la mise sur pied en 2001 de la « Task force commune Commission/ASE sur l'espace », pour aboutir en 2003 à l'idée émise au sein de la Convention européenne d'une intégration de l'ASE dans l'ensemble « unioniste ».

L'évolution des relations entre l'ASE et l'UE offre donc un cas très intéressant de transition d'une « coopération plus étroite » longtemps restée indépendante à une « coopération plus étroite » établissant des liens très poussés avec l'Union. Il s'agit ici d'étudier, du point de vue fonctionnel et systémique (impact pour l'UE), le type de passerelle mis en place entre les deux entités, mais aussi d'examiner de près la dynamique qui sous-tend cette transition.

Le développement de cette passerelle d'un type très avancé est aussi tardif que rapide. Ce développement est tardif dans la mesure où il aurait pu s'amorcer dès 1987 pour ce qui est du développement de lanceurs spatiaux ou dès 1993 pour ce qui est du programme de recherche spatiale en général. Depuis mai 1999, les choses ont cependant progressé relativement vite.

Ce rapprochement et la relative rapidité avec laquelle il s'est finalement opéré s'expliquent essentiellement par l'usage accru que l'UE pourrait faire des technologies spatiales suite à l'extension de ses compétences et par l'importance des fonds requis par les nouveaux programmes spatiaux. La politique américaine, en irritant ou inquiétant certains gouvernements sur le vieux continent, a aussi fini par stimuler ce rapprochement intra-européen. La similitude qui existe actuellement entre les effectifs de l'ASE et de l'UE a facilité le rapprochement de ces deux entités. Enfin, le risque qu'une telle fenêtre d'opportunité ne se ferme avec l'élargissement programmé de l'UE a renforcé le sentiment, en particulier parmi les acteurs transnationaux et supranationaux, que ce rapprochement devait se concrétiser rapidement.

- Cinquième partie -

Premier catalyseur, l'espace s'impose au cours de la dernière décennie comme un outil au service de plusieurs politiques de l'Union européenne. C'était le cas depuis longtemps en matière de téléphonie, de télécommunications, de météorologie ou d'aménagement du territoire. C'est devenu également vrai en matière de navigation et localisation par satellites, de contrôle de la politique agricole commune, de sécurité maritime et pêche, de protection et surveillance de l'environnement, ainsi que de développement durable. Plus récemment encore, les technologies spatiales viennent en soutien de la surveillance aux frontières extérieures de l'Union (Schengen), de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que de la politique européenne de défense. Le rapprochement ASE-UE semble valider l'hypothèse instrumentale que les fonctionnalistes font à propos de l'extension des compétences de l'Union.

Deuxième catalyseur, le spatial est confronté à des besoins de financement toujours plus élevés, sur une longue période et avec un risque important de ne pas retrouver la mise de départ, ce qui pousse les diverses composantes du secteur à rechercher des soutiens politiques et budgétaires accrus. La seule phase de définition de Galileo, l'ambitieux projet de système européen de navigation par satellite, devrait coûter à l'ASE et à l'Union européenne quelque 3,4 milliards d'euros. Le projet GMES (Global Monitoring for Environment and Security – Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité) est un autre exemple de ce problème de financement. La mobilisation des groupes concernés (scientifiques et industriels) indique cependant que la mise en place de passerelles suit en fait une logique néo-fonctionnaliste. Il n'y aurait pas eu de rapprochement si le secteur ne comptait pas déjà des groupes organisés à l'échelle supranationale et décidés à demander un approfondissement de l'intégration engagée, de façon à préserver ou étendre leurs avantages (*spillover* économique).

Face à l'ampleur des investissements nécessaires et dans le contexte de rigueur budgétaire que se sont imposés les membres de l'UE, les rationalisations et économies d'échelle sont devenues plus que jamais indispensables. Or il se trouve que le domaine spatial connaît encore des problèmes de duplication persistant dans plusieurs secteurs clés. Par exemple, en matière de spatial militaire, il existe pas moins de cinq programmes pour les satellites de télécommunications et trois pour les satellites d'observation, développés sans concertation, utilisant chacun une technologie propre et dont l'interopérabilité est problématique ¹.

(1) Commission des Communautés européennes, « Livre vert - Politique spatiale européenne », COM(2003)17 final, Bruxelles, 21 janvier 2003, p. 25.

L'existence d'entrepreneurs politiques supranationaux intéressés à poursuivre l'œuvre d'intégration a été un facteur essentiel dans le développement de liens inter-organisationnels. Le rapprochement entre l'ASE et l'UE est un bon exemple de *spillover* politique ¹ (cf. politique pro-active du Commissaire Busquin). Avec le temps, l'intégration européenne devient un fait normal, voire incontournable. Les attentes et les valeurs des acteurs en Europe finissent par « intégrer » ce fait, rendant beaucoup plus acceptable une certaine centralisation en matière de gouvernance.

Les États-Unis ont également joué un rôle de fédérateur externe. La volonté américaine d'empêcher le développement de certains projets européens sur une base indépendante et le repositionnement unilatéraliste d'une partie de l'administration Bush, en irritant ou inquiétant certains gouvernements du vieux continent, ont fini par stimuler indirectement ce rapprochement intra-européen. Les manœuvres qui ont précédé l'adoption du programme Galileo en sont l'exemple type ².

Le rapprochement est apparu comme possible parce que les effectifs actuels de l'ASE et de l'UE sont, si pas identiques, du moins très proches. L'Irlande, l'Autriche, la Norvège, la Finlande et, très récemment, le Portugal sont devenus membres de l'ASE. La Grèce vient d'exprimer son souhait d'adhérer à son tour. La participation du Luxembourg n'est pas à l'ordre du jour, et ne le sera vraisemblablement jamais, dans la mesure où ce pays ne possède pas de secteur

(1) Thèse selon laquelle l'intégration s'approfondit à l'initiative des acteurs supranationaux – techno-bureaucraties de l'ASE et de l'UE – que les États ont créé. Ces acteurs sont décrits comme étant dans l'ensemble favorables à un approfondissement de ce processus d'intégration et qui sont stratégiquement placés pour organiser cela.

(2) Contrairement à l'accord de 1998 entre la CE, l'ASE et l'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne « relatif à une contribution européenne à la mise en place d'un système de global de navigation par satellite » (« JOC » 1998 L 194, p. 15), Galileo a pour objectif de doter l'Europe d'un système indépendant de celui développé par les opérateurs américains. Parce qu'il pourrait briser à terme le quasi-monopole du Global Positioning System (GPS) américain, l'administration américaine a tenté d'empêcher l'adoption de ce projet, le présentant comme « injustifié politiquement » (l'accès au GPS allant être garanti aux Européens), « dangereux en matière de défense » (évocation du risque d'interférence) et « inutile » (annonce du lancement du GPS III auquel les Européens étaient chaudement invités à participer – mobilisant ainsi durablement les ressources européennes en matière de recherche sur un programme qu'ils ne maîtrisent pas). Voir Brigot André, « Technique et stratégie », « Le Débat Stratégique », n° 63, juillet 2002.

- Cinquième partie -

spatial. Au total, l'ASE comptera bientôt 14 États membres de l'UE sur 15, plus la Norvège et la Suisse. S'il est vrai, aujourd'hui encore, que tous les membres de l'UE ne sont pas membres de l'ASE et tous les membres de l'ASE ne sont pas membres de l'UE, le poids des membres de l'UE dans l'ASE s'est donc considérablement accru. De plus, la Norvège et la Suisse ne représentent pas un obstacle majeur au rapprochement de l'ASE et de l'UE dans la mesure où il existe déjà entre ces pays et l'Union des accords d'association très poussés qu'il suffirait d'étendre au spatial.

Le rapprochement est apparu comme urgent en raison de l'arrivée prochaine au sein de l'Union de 10 nouveaux membres dont certains pourraient bien avoir d'autres priorités. L'établissement d'une relation organique entre les deux entités est susceptible d'avoir des conséquences budgétaires lourdes pour l'Union, ce dans un secteur qui n'intéresse pas tous les nouveaux entrants. Ces derniers pourraient même considérer que toute dépense de l'Union dans ce domaine viendrait en soustraction des dépenses de cohésion (priorité aux dépenses de redistribution).

En raison de ces différents facteurs, *la mise en place entre l'ASE et l'UE d'une passerelle d'un type très avancé est finalement envisagée*. Cette idée est partie intégrante du projet d'Espace européen de la recherche (ERA) proposé par le Commissaire Busquin, visant à conjuguer les efforts de R & D entrepris dans l'ensemble de l'Europe. Sur le volet espace, l'Union dit vouloir agir simultanément à deux niveaux : développer une politique spatiale propre à l'Union et établir des structures conjointes avec l'ASE.

Dans la mesure où une passerelle ne se conçoit que s'il y a deux points à relier, l'Union affirme l'ambition de se doter d'une politique spatiale. C'est ce qui ressort des divers documents présentés et adoptés entre 1999 et 2003 ¹. La Convention européenne franchit une étape supplémentaire en proposant d'ajouter l'espace au nombre des compétences de l'UE et d'intégrer plus étroitement l'ASE dans l'ensemble « unioniste ». Le projet de Constitution

(1) Les efforts entrepris en 1999 ont débouché sur l'adoption en septembre 2000 d'un « Document conjoint Commission-ASE sur une stratégie européenne pour l'espace » repris dans la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « L'Europe et l'Espace : ouvrir un nouveau chapitre » (COM (2000) 597 final, 27 septembre 2000). Ce document a été approuvé conjointement par le Conseil « Recherche » et le Conseil de l'ESA le 16 novembre de la même année. Il a été suivi par une autre communication intitulée « Vers une politique européenne de l'espace » (COM (2001) 718 final, 7 décembre 2001). Enfin, la Commission a présenté le 21 janvier 2003 son Livre vert sur la politique spatiale de l'UE.

européenne, présenté au Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, place en effet l'espace parmi les domaines de compétence que l'Union partage avec les États membres. L'Union aurait donc compétence pour « promouvoir des initiatives communes, soutenir la recherche et le développement technologique et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace »¹.

L'Union affirme dans le même temps son intention de donner une dimension politique et institutionnelle à la coopération spatiale en Europe, dont la première étape serait la mise sur pied des structures conjointes avec l'ASE. Une 'Task force' composée de membres de l'exécutif de l'ASE et des services de la Commission européenne est chargée d'examiner 'la stratégie européenne pour l'espace', de suivre sa mise en œuvre et de produire un rapport annuel conjoint. Réunie pour la première fois le 2 mars 2001, cette structure ad hoc doit aussi élaborer les accords-cadres pour la gestion des projets communs, définissant le cadre de la coopération politique et financière entre la CE et l'ASE (cf. Galileo, GMES ou services de télécommunication avancée). La Task force est épaulée par le 'Groupe consultatif conjoint pour la stratégie de l'espace' (JSSAG) composé de représentants des états membres de l'UE et de l'ASE. Convoqué et co-présidé par la Commission et l'exécutif de l'ASE, le JSSAG est chargé de conseiller et 'd'accompagner' les travaux de la Task force.

Au stade actuel (juin 2003), rien pourtant n'a encore pu être formalisé tant au niveau politique qu'institutionnel. Aucun statut particulier n'est reconnu à l'Union dans les structures de l'ASE, et vice versa. Il n'y a pas non plus d'accord-cadre entre les deux entités. S'il y a déjà eu une réunion commune au Conseil Recherche de l'Union et au Conseil de l'ASE à un niveau informel (désignée sous le nom de 'Conseil espace'), aucune réunion conjointe ne s'est encore formellement tenue.

Toutes les options restent cependant ouvertes. On voit cependant mal comment l'Union pourrait passer de structures conjointes à une structure commune. Ici encore l'UE bute sur le problème de ses relations avec des États tiers. Si l'Union permettait à ces derniers de participer à la définition de sa politique dans le domaine spatial, elle créerait un précédent aux conséquences

(1) *Partie I, article I-13, §5 et Partie III, article III-150 ; voir note de transmission du praesidium à la Convention, « Texte de la Partie I et de la Partie II de la Constitution », volume I, REV 1, Convention européenne, Le secrétariat, Bruxelles, CONV 797/1/03, 12 juin 2003 et note de transmission du praesidium à la Convention, « Projet de Constitution », volume II – Projet de texte révisé des Parties II, III et IV, volume II, Convention européenne, Le secrétariat, Bruxelles, CONV 802/03, 12 juin 2003.*

- Cinquième partie -

systémiques majeures – à commencer par la remise en cause de l'unité du cadre institutionnel et légal de l'Union.

La ligne officielle est qu'au-delà d'objectifs communs, les deux entités continueront à être des acteurs autonomes travaillant en parallèle de façon complémentaire. La Communication de décembre 2001 et le livre vert de janvier 2003 prônent d'ailleurs le maintien du « caractère souple des programmes, qui permet d'entamer différents programmes selon différentes configurations nationales ou autres (géométrie variable) ». Les mêmes textes prévoient pourtant une contribution de l'Union aux programmes de l'ASE, avec si besoin est l'octroi d'un « statut adéquat au sein du Conseil de l'ASE »¹ ce qui suppose la modification de la convention de l'ASE.

En attendant, l'UE et l'ASE sont tombées d'accord pour définir une stratégie commune pour le développement d'infrastructures et d'outils (lanceurs, réseaux de satellites, laboratoire international,... et infrastructures au sol), ainsi que pour l'exploitation des données récoltées et des services offerts à des fins scientifiques, sécuritaires et commerciales². La Commission est par ailleurs chargée de mettre en place le cadre politique et réglementaire propice au développement de ces activités spatiales (les investissements spatiaux étant lourds, risqués et à long terme, il est indispensable de disposer d'un cadre réglementaire prévisible et stable). Quant à l'ASE, elle apparaît comme le bras opérationnel de cette ambition stratégique, chargée « d'identifier les priorités spatiales et de mobiliser les ressources publiques et privées, le potentiel scientifique et l'industrie dans le cadre de grands projets communs ».

Ce type de passerelle et de division des tâches tend à montrer que l'Union n'est pas intrinsèquement un système centralisateur. Lorsqu'une action apparaît comme nécessaire pour atteindre un des objectifs de l'Union sans que les traités ne l'aient prévu, l'Union dispose de plusieurs moyens pour étendre le champ de ses compétences. L'exemple de l'ASE montre que l'Union peut aussi choisir d'établir des liens avec une entité capable de mener cette action pour elle.

(1) « Vers une politique européenne de l'espace », p. 31.

(2) Document conjoint Commission-ASE sur une stratégie européenne pour l'espace repris in « l'Europe et l'Espace : ouvrir un nouveau chapitre », op. cit.

Sur le plan de l'utilité de la coopération interétatique opérationnelle proche de l'UE

- L'utilité de ce type de coopération établissant des liens étroits avec l'UE est fort semblable à celle des autres coopérations de même type dans le domaine de la R & D (voir supra).
- Cette formule permet en particulier au groupe de coopérants de mieux s'ajuster aux phénomènes globaux comme l'évolution du système économique international vers la mondialisation ou l'évolution de la « big science ».

Sur le plan de la facilité d'emploi

- L'existence de raisons fonctionnelles fortes apparaît comme une condition nécessaire mais non suffisante pour que les institutions de l'Union initient ou acceptent un rapprochement avec une autre organisation européenne. La contribution au développement de politiques de l'Union doit être directe et les politiques allant bénéficier de cette contribution doivent jouir d'un large consensus.
- Le rapprochement sera d'autant plus facile qu'il existe de part et d'autre des acteurs supranationaux capables de façonner les représentations des décideurs nationaux, un fédérateur externe, des effectifs similaires et un sentiment d'urgence.

Sur le plan systémique

- En raison des inerties institutionnelles, les passerelles avec des coopérations préexistantes peuvent préparer l'Union à un mode de gouvernance reposant sur des agences dotées d'une large autonomie et avec un conseil d'administration où seuls les États membres sont représentés.

4. Education

Les politiques européennes de l'éducation se sont développées en recourant à deux types de différenciation : les coopérations dites « plus étroites » (c'est-à-dire coopérations entre un nombre restreint d'États membres et conduites en dehors de l'Union) et les programmes communautaires à la carte. Les programmes communautaires à la carte qui apparaissent au milieu des années

- Cinquième partie -

1980 sont, dans leur histoire et leurs modalités, fort semblables aux programmes de R & D étudiés supra (voir section 2). Ils ne sont donc pas examinés ici ¹.

Parmi les nombreuses coopérations conduites en dehors du cadre de l'Union et sans lien avec cette dernière, celle initiée par la déclaration de la Sorbonne apparaît comme la plus intéressante pour notre étude (déclaration de mai 1998, signée par l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, visant à harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur). Là où l'immense majorité des coopérations antérieures portaient essentiellement sur des échanges d'étudiants et d'enseignants, il s'agit de la première tentative réussie touchant à l'organisation des études sur une base multilatérale. Elle est particulièrement riche d'enseignements de par son objet (politique distributive avec une dimension redistributive), mais surtout de par la composition du groupe précurseur (les quatre plus grands États membres), la stratégie adoptée à l'égard des institutions communautaires (contournement délibéré), la réaction des États membres tenus à l'écart (demande pressante d'admission immédiate) et sa rapide transformation en une coopération pan-européenne centrée sur l'UE.

Cette section se focalise donc sur les rétro-actes et les suites de la déclaration de la Sorbonne, évaluant l'utilité de ce type d'approche, la difficulté de lancer de telles initiatives à ce stade de l'intégration européenne et leur impact systémique.

4.1. Des problèmes sectoriels communs à tous les États membres

La déclaration de la Sorbonne doit être comprise comme une réponse à un ensemble de problèmes affectant le monde de l'enseignement supérieur en Europe. Le premier de ces problèmes est d'ordre logistique et budgétaire. Les autorités nationales se trouvent toutes confrontées à l'augmentation massive du nombre d'étudiants et à de nouvelles contraintes financières. Une meilleure efficacité dans l'utilisation des ressources disponibles devient un impératif pour tous. Cette efficacité est recherchée par des économies d'échelle. Elle est aussi recherchée par le développement d'une conception plus managériale ou

(1) Pour mémoire, il s'agit des programmes Socrates (qui englobe le programme Erasmus) dans le domaine de l'éducation et Leonardo da Vinci dans le domaine de la formation professionnelle. Ces programmes soutiennent et complètent l'action des États membres, dont les établissements sont invités à établir des accords d'échanges. Les établissements décident librement de leur participation. Les réseaux ainsi constitués ne doivent pas nécessairement inclure des établissements de chaque État membre.

entrepreneuriale de l'enseignement supérieur, à laquelle s'oppose une grande partie des acteurs académiques. En France, les travaux du Groupe d'évaluation de l'enseignement supérieur, mis en place par le ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, vont largement à l'encontre des projets de réforme du gouvernement. La chose est également vraie en Allemagne au niveau de la plupart des Länder. Les acteurs académiques s'organisent par ailleurs au niveau européen pour que le financement des institutions d'enseignement supérieur soit ou continue à être quasiment entièrement assuré par les pouvoirs publics, tout en laissant à ces institutions le droit de définir le contenu et l'organisation de la formation au nom de la liberté académique.

Au problème logistique et budgétaire s'ajoutent le problème du déséquilibre des flux d'étudiants entre États membres de l'Union et le problème de la diminution constante du nombre d'étudiants extra-européens payant un minerval plein. Répondant à une demande unanime des États membres, la Commission a développé à partir du milieu des années 1980 plusieurs programmes de mobilité visant le monde de l'éducation et de la formation (le plus connu étant le programme Erasmus lancé en 1987). Certains pays comme la Grande-Bretagne, la France et les pays dispensant des cours en anglais et en français accueillent beaucoup plus d'étudiants qu'ils n'en envoient dans les pays partenaires. Alors qu'ils avaient accepté d'entrer dans un système d'échange, ils en viennent à subsidier l'enseignement supérieur de leurs partenaires européens. Parmi les pays qui envoient plus d'étudiants qu'ils n'en accueillent, certains s'inquiètent des risques d'exode des cerveaux. Enfin, beaucoup s'inquiètent, au premier rang desquels l'Allemagne et la France, de leur capacité déclinante à attirer des étudiants extra-européens « payants », moins pour des raisons financières que pour les conséquences induites à plus long terme sur le plan du rayonnement politique, économique et culturel dans le reste du monde. Ces pays veulent (re)devenir compétitifs au niveau international.

À tous ces niveaux, la coopération entre États européens offre des perspectives intéressantes ¹. Les économies d'échelle au niveau européen sont potentiellement importantes en raison de la proximité géographique des unités concernées (division des tâches et développement de centres d'excellence européens). L'adoption de normes communes, largement alignées sur la pratique dominante aux États-Unis, est un facteur de compétitivité non

(1) Hackl Elsa (2001), « Towards a European Area of Higher Education : Change and convergence in European Higher Education », *EUI working papers*, RSC n° 2001/09, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, p. 15-7.

- Cinquième partie -

négligeable. Régler la question des déséquilibres dans les flux d'étudiants sur une base multilatérale est également beaucoup plus fonctionnel. Par ailleurs contracter des obligations internationales s'avère souvent être un levier crucial pour faire passer des réformes impopulaires au niveau national. La concertation des exécutifs est enfin une façon de se mettre à niveau face à une mobilisation des institutions d'enseignement supérieur qui s'opère déjà à une échelle européenne ¹.

Certains types de coalitions et d'élargissement sont cependant plus intéressants pour certains États que pour d'autres. L'utilité d'une coopération plurinationale dépend en effet des priorités éducatives (préférences), de l'état de développement du secteur de l'enseignement supérieur (capacités) et de la taille du pays ².

S'il s'agit d'échanger des informations et des opinions sur un problème, une politique en place ou un projet, il est a priori intéressant d'inviter toutes les parties potentiellement concernées autour d'une même table. Dans ce cas de figure, les bénéfices tirés d'une telle coopération peuvent être également répartis.

Si l'ambition des États volontaristes est plus grande, ces derniers doivent soigneusement soupeser l'apport d'une approche très inclusive sur le plan de la

(1) La Confédération des Conférences des recteurs de l'Union européenne (fondée en 1973 sous le nom de « Comité de liaison des recteurs des États membres de la Communauté européenne » et établie à Bruxelles) et le Conseil des recteurs européens – Association des Universités européennes (fondée en 1959 et établie à Genève) sont les principales plate-formes de cette mobilisation. En raison de leur collaboration croissante, ces deux organisations mettent sur pied un Joint Task Group pour étudier la possibilité de leur fusion. Cette fusion intervient en mars 2001 pour former l'Association Européenne de l'université. Tout comme le CER, l'AEU est une association de droit suisse. Elle dispose d'un siège à Genève, bénéficiant d'un appui logistique de l'université de Genève, et d'un siège à Bruxelles. D'autres organisations, telle que EURASHE – European Association of Institutions in Higher Education (enseignement supérieur technique de type IUT ou ex-Technical University en Grande-Bretagne) sont aussi parties prenantes dans cette mobilisation.

(2) Voir Kahler Miles (1993), « Multilateralism with Small and Large Numbers », in Ruggie John G. (ed.), « Multilateralism Matters - The Theory and Praxis of an Institutional Form », Columbia University Press, New York, p. 295-326 ; Odell John S. (2000), « Negotiating the World Economy », Cornell University Press, Ithaca & London, p. 191-194 ; et Sebenius James (1996), « Sequencing to Build Coalitions: with Whom Should I Talk First? », in Zeckhauser Richard J. et alii, « Wise Choices : Decisions, Games and Negotiations », Harvard Business School Press, Boston.

compétitivité, de l'attractivité et de la mobilité. Nous sommes en effet dans un domaine où les notions de masse critique et de zone optimale ont un sens. Chercher à « commencer avec tout le monde » augmente en effet le risque que, parmi les parties invitées, certaines soient seulement là pour revendiquer ou pour bloquer tout accord. Même s'il n'y a pas de problèmes de transfert de ressources, l'augmentation du nombre a toujours un coût sur le plan décisionnel et de la mise en œuvre.

Pour les précurseurs, il vaut souvent mieux « commencer petit » pour ensuite s'élargir progressivement. La constitution d'un noyau de départ peut suivre trois options :

- commencer avec les pays dont les préférences sont les plus semblables et terminer par les plus récalcitrants en misant sur un effet d'entraînement (commencer par le plus proche) ;
- s'efforcer de rallier le(s) pivot(s) de la thèse concurrente en misant sur un effet démoralisant pour les autres tenants de cette thèse (commencer par le plus influent de l'autre camp) ;
- commencer avec les pays dont les capacités sont similaires pour que les problèmes de redistribution ne viennent pas d'entrée peser sur les progrès de la coopération (commencer par le moins coûteux).

4.2. La déclaration de la Sorbonne de 1998 ou l'ombre du directoire

Face aux problèmes évoqués ci-dessus, le ministre français de l'Éducation nationale, Claude Allègre, prend l'initiative d'une déclaration destinée « à encourager l'émergence d'un cadre commun de référence, visant à améliorer la lisibilité des diplômes, à faciliter la mobilité des étudiants ainsi que leur employabilité » ¹. Seules l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne sont associées à la rédaction de cette déclaration. Les autres États membres ne sont ni informés ni consultés. La raison de ce choix ne tient pas seulement à des contraintes de temps.

Si le ministre veut aller vite afin de pouvoir profiter de la tribune offerte en mai 1998 par la commémoration du 800^e anniversaire de la Sorbonne, il estime aussi que la Commission doit être écartée pour des raisons politiques et qu'il est inutile d'inviter les onze plus petits États membres dans la mesure où ces

(1) *Déclaration conjointe des quatre ministres en charge de l'Enseignement supérieur en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni (1998), « Harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur », conférence de Commémoration du 800^e anniversaire de la Sorbonne, Paris, 25 mai.*

- Cinquième partie -

derniers ont seulement vocation à suivre ¹. Autrement dit, le choix de ce format très restreint reflète un rejet de l'approche supranationale et une logique de directoire où seuls les quatre plus grands États de l'Union ont leur place. Une fois la déclaration rédigée, il n'est pas non plus proposé aux autres États membres de la signer, alors même que plusieurs de ces derniers sont représentés à la conférence de la Sorbonne.

En substance, la déclaration marque l'engagement politique des quatre plus grands États membres de l'Union à « aller plus loin », c'est-à-dire à encourager « l'émergence d'un cadre commun de référence » et à s'efforcer de créer un espace européen de l'enseignement supérieur. La déclaration parle de libre circulation, de mobilité et de vitesse de dissémination du savoir en Europe, grâce notamment à la refonte des programmes selon un système de semestres et de crédits (« comme dans le schéma ECTS » – European Credit Transfer System, mécanisme de transfert de crédits développé dans le cadre d'Erasmus/Socrates). Elle parle aussi de lisibilité des systèmes d'étude et de reconnaissance internationale des diplômes, comme condition d'attractivité.

Actant l'existence de la Convention sur la reconnaissance des qualifications universitaires en Europe signée en 1997 à Lisbonne et des directives de l'UE sur la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur à des fins professionnelles, les pays signataires entendent rendre possible « l'harmonisation progressive des structures d'ensemble » de leurs diplômes et de leurs cycles d'étude « par un renforcement de l'expérience existante, par des diplômes conjoints, des projets-pilotes et par un dialogue avec toutes les parties concernées ». On est donc bien dans l'optique d'une coopération plus étroite que celle pratiquée au sein de l'Union.

La déclaration de la Sorbonne s'achève sur un appel des quatre signataires à tous les autres États membres et aux pays tiers européens de les rejoindre, la participation de ces derniers n'étant cependant pas conçue comme une condition *sine qua non* pour avancer. À cet appel s'ajoute l'invitation faite par le ministre italien de l'éducation à tous ses homologues de se retrouver à Bologne en 1999 pour une conférence de suivi.

L'examen du contenu de la déclaration laisse à penser que tous les États membres de l'Union auraient pu y souscrire dès l'origine. Hormis l'utilisation

(1) Voir Allègre Claude (2000), « Toute vérité est bonne à dire », Fayard / Robert Laffont, Paris, p. 259-260. « Puis nous nous sommes dit : en matière universitaire, si la France, l'Italie, l'Allemagne et la Grande-Bretagne sont pour, les autres suivront », p. 260.

répétée du terme « harmonisation » qui contraste avec les positions antérieurement défendues en matière d'éducation, le contenu de la déclaration est finalement assez vague ou reprend des points déjà acquis. Pour une bonne part, il s'agit d'un décalque des objectifs et actions de l'Union ¹.

Si la déclaration suscite des critiques très vives, ce n'est donc pas sur le fond mais sur le procédé. Plusieurs États membres (notamment les pays du Benelux, le Portugal et la Grèce), s'indignent de leur exclusion, mais aussi de la volonté de contourner les institutions de l'Union alors même que le traité CE offre les bases juridiques pour une telle initiative. Il ressort en effet de l'examen du Titre XI TCE que le Conseil est, entre autres choses, habilité à encourager la coopération interétatique en faisant des recommandations sur ce que devraient être les objectifs intermédiaires, le cadre institutionnel, les moyens d'action ou le calendrier d'une telle coopération ². C'est d'ailleurs en raison de ce point que l'Allemagne et l'Italie elles-mêmes avaient manifesté un certain malaise par rapport au caractère exclusif de l'approche Allègre.

Le contournement des instances de l'Union est d'autant plus mal ressenti qu'il n'y avait en l'espèce aucune raison impérieuse d'associer dès le début des pays tiers européens. Les principaux partenaires potentiels des quatre signataires,

(1) L'article 149 TCE, introduit par le traité de Maastricht, stipule que la Communauté a pour objectif de contribuer « au développement d'une éducation de qualité », son action devant viser « à développer la dimension européenne dans l'éducation », « à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études », « à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement », « à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres », « à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs » et « à encourager le développement de l'éducation à distance ».

(2) Si le traité n'a pas attribué à la CE le pouvoir de légiférer et d'adopter des actes juridiquement obligatoires dans ce domaine, cette dernière peut néanmoins encourager la coopération entre États membres et, « si nécessaire » (principe de subsidiarité), appuyer et compléter l'action de ces mêmes États. Pour ce faire, le Conseil éducation de l'UE peut soit adopter des « actions d'encouragement » en statuant conformément à la procédure de co-décision, soit faire des « recommandations » en statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Dans la catégorisation utilisée dans le projet de traité constitutionnel, l'éducation est reprise sous les « domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément » – article I-16. Note de transmission du *praesidium* à la Convention, « Projet de Constitution », volume I, texte révisé de la Partie I, Convention européenne, Le secrétariat, Bruxelles, CONV 724/03, 26 mai 2003, p. 11.

- Cinquième partie -

pour ce qui est de l'Europe, sont tous membres de l'Union européenne. Il aurait donc été parfaitement possible de procéder en deux temps, comme en matière économique : commencer par définir un cadre indicatif pour les États membres de l'Union en utilisant les institutions et procédures de cette dernière (politique de l'Union en matière d'enseignement supérieur) pour définir ensuite les modalités de collaboration entre l'UE et ses États membres, d'une part, et les pays tiers européens, d'autre part, dans le cadre d'une structure paneuropéenne (Espace européen de l'enseignement supérieur).

De l'épisode de la Sorbonne, on peut retenir deux choses : (1) il est a priori plus facile de lancer une initiative intergouvernementale en s'appuyant sur un nombre réduit d'États (gain de temps) ; (2) le choix d'un format restreint peut cependant compliquer ce lancement lorsque le contenu de l'initiative est largement consensuel. Dans un tel contexte, le choix d'une approche exclusive apparaît comme poussé par l'orgueil des uns et menant à l'humiliation des autres. Le coût politique sera donc élevé, pour un gain somme toute symbolique. Un tel rapport coût/bénéfice est de nature à faire hésiter plus d'un État invité à se joindre à semblable initiative. Aliéner gratuitement un grand nombre de partenaires européens (États membres et instances communautaires) est aujourd'hui un exercice hors de prix pour la plupart des membres de l'Union européenne.

4.3. De la Sorbonne à Bologne : le retour partiel aux structures et procédures de l'UE

Dans les mois qui suivent l'épisode de la Sorbonne s'opère un retour partiel aux structures et procédures de l'UE, avant même que ne se développe la moindre coopération concrète entre les quatre signataires de la déclaration. La présidence de l'Union et la Commission se voient en effet confier des rôles importants dans le suivi de la Sorbonne. Une responsabilité particulière reste néanmoins dévolue au pays devant accueillir la Conférence des ministres de l'enseignement supérieur (Italie), tandis que les grands États restants obtiennent en tant que tels une place dans la structure de suivi.

Dès octobre 1998, la déclaration de la Sorbonne est discutée lors d'une réunion informelle des ministres de l'Éducation organisée par la présidence autrichienne de l'Union. Quelques jours plus tard, les directeurs généraux de l'enseignement supérieur des États membres de l'Union, à l'occasion de leur réunion semestrielle, acceptent la proposition de la présidence de mettre sur pied un « groupe de travail Sorbonne » devant notamment préparer la conférence de Bologne en 1999.

Le « groupe de travail Sorbonne » est composé de représentants du pays hôte (l'Italie), des États membres qui seront membres de la Troïka de l'Union au moment de la Conférence (l'Autriche, l'Allemagne et la Finlande), de la Commission européenne, ainsi que de la Confédération des Conférences des recteurs de l'Union européenne (CCRUE) et du CRE-Association des universités européennes. Dans un second temps, la France et la Grande-Bretagne sont, sur l'initiative de l'Italie, invitées à se joindre à ce *steering committee*.

À la première réunion de ce groupe de travail, la Commission annonce qu'en réponse au souhait exprimé par les ministres de l'Éducation à l'issue de leur réunion informelle, elle a chargé la CCRUE d'une étude devant mettre en exergue les similitudes et différences entre les structures de l'enseignement supérieur dans les pays membres de l'UE et de l'Espace économique européen¹. Elle propose que le groupe de travail Sorbonne soit chargé d'encadrer l'étude, sous la présidence du pays occupant la présidence de l'Union.

Lors de la seconde réunion du groupe de travail, le représentant de la Commission souligne – sans résultat – qu'il convient de distinguer les points correspondant aux compétences purement nationales des ministres de l'Éducation (l'harmonisation des cycles d'étude) et les points correspondant aux compétences d'appui reconnues à l'UE (telle que la promotion de la mobilité des étudiants et des enseignants). Il soulève également la question de la nature de la déclaration qui doit être adoptée à l'issue de la Conférence de Bologne, la chose ayant son importance au niveau des personnalités appelées à signer cette déclaration (pas de signature au nom de la CE, signature par le président du Conseil au nom de la CE et/ou par le Commissaire européen en charge de l'éducation). Ces demandes restent cependant sans réponse. Le groupe de travail ne distingue pas ce qui peut être géré dans le cadre communautaire de ce qui relève d'un cadre intergouvernemental. Il ne restreint pas non plus le champ

(1) Haug Guy et Kirstein Jette (1999), « Évolution des structures d'éducation dans l'enseignement supérieur en Europe », rapport préparé pour la conférence de Bologne. Cette évaluation est devenue périodique : Haug Guy et Tauch Christian (2001), « Tendances des structures d'éducation dans l'enseignement supérieur » (II), rapport de suivi préparé pour les conférences de Salamanque et de Prague de mars/mai 2001 ; Reichert Sybille and Tauch Christian (2003), « Trends in Learning Structures in European Higher Education III – Bologna Four Years After : Steps Towards Sustainable Reform of Higher Education in Europe », draft presented at EUA Graz Convention 29-31 mai 2003.

- Cinquième partie -

de la Conférence de Bologne aux matières purement intergouvernementales. Implicitement les parties adoptent donc la technique de l'ambiguïté positive, appelée ainsi parce qu'elle permet de progresser sur un paquet de mesures sans devoir définir les responsabilités de chacun et le statut de ces mesures (autrement dit en postposant toute décision systémique, à l'image d'une Union se contentant de dire qu'elle doit être « toujours plus étroite » tout en évitant de définir ses finalités politiques).

Le pragmatisme dont fait preuve la Commission apparaît comme essentiellement tactique. Le fait qu'elle accepte de prêter son concours à un mélange indifférencié d'intergouvernemental et de communautaire peu conforme à la lettre des traités n'est, semble-t-il, pas l'indice d'une résignation face à l'érosion de ses prérogatives et à la volonté de certains États membres de pratiquer le shopping institutionnel. Il exprime, d'abord et avant tout, la conviction qu'en matière d'intégration européenne, le point d'arrivée importe plus que le point de départ. Ce pari évolutionniste ressort clairement des travaux qui ont précédé l'adoption du Livre blanc de la Commission sur la gouvernance : « Le 'dynamisme communautaire' ne se manifeste (...) pas seulement de manière organisée par les traités. Il naît souvent des pratiques existantes qui trouvent leur place dans les zones grises des traités et que les révisions ultérieures de ceux-ci viennent codifier, ou procède parfois de façon externe par rapport aux traités et utilise la voie intergouvernementale » ¹. L'essentiel est de permettre à l'intégration européenne de progresser, quitte à tolérer quelques écarts qui, tôt ou tard, pourront être rectifiés.

De cette période, il faut retenir que l'approche exclusive a été très rapidement abandonnée ; que les États membres initialement exclus marquent leur mauvaise humeur mais acceptent l'invitation tout en obtenant une normalisation partielle du processus par rapport à l'UE ; et que la Commission européenne adopte une ligne de conduite pragmatique, sa volonté de contribuer aux avancées européennes en matière d'éducation prenant vite le pas sur son rôle de gardienne des traités.

(1) Commission européenne (2001), « Expertiser les processus de coordinations des politiques nationales », « Livre blanc sur la gouvernance » – chantier n° 4 : Cohérence et coopération dans une Europe en réseau (pilote : Coyne D. ; rapporteur : Pierini F.), juin.

4.4. Bologne 1999 : le choix de la coordination intergouvernementale mixte à l'échelle paneuropéenne

Le 19 juin 1999 à Bologne, 29 pays européens – et ce compris tous les États membres de l'UE – s'entendent sur une approche commune en signant la « déclaration commune des ministres européens de l'Éducation » pour la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur au plus tard en 2010 et la promotion de ce système européen à l'échelon mondial. Les signataires marquent leur « adhésion aux principes généraux de la déclaration de la Sorbonne » et s'engagent à coordonner leurs politiques pour atteindre six grands objectifs : adoption d'un système de diplômes facilement lisibles et comparables ; adoption d'un système qui se fonde sur un premier cursus menant à la licence (*undergraduate*) et un cursus menant au magistère et/ou au doctorat (*postgraduate*) ; mise en place d'un système de crédits de cours ; promotion de la mobilité ; promotion de la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité ; promotion de la dimension européenne dans l'enseignement supérieur.

Le passage de 4 à 29 pays en l'espace d'un an est une indication très claire du caractère ouvert de l'entreprise, mais surtout des forces centripètes fortes qui s'exercent en ce domaine. Une telle dynamique s'explique notamment par la combinaison de deux éléments. Premièrement, un pays ne peut bénéficier des effets de cette coopération sans adhérer au groupe (cf. mobilité des étudiants et des enseignants) et aux mesures qui s'y prennent (cf. lisibilité et comparabilité des diplômes). Deuxièmement, le groupe a intérêt à s'agrandir car l'utilité pour chaque État augmente avec le nombre de participants en raison d'un effet de réseau. L'utilisation d'une norme de l'UE par d'autres pays renforce le poids de cette norme au niveau international. La consommation du bien est alors dite complémentaire. C'est la combinaison de cet incitant à rejoindre le groupe et de cet incitant à ouvrir le groupe qui fait que les coopérations en matière d'éducation sont particulièrement centripètes ¹.

Évitant toute référence à l'UE, la déclaration de Bologne confirme le choix d'une approche intergouvernementale non contraignante. En dépit du fait que la CE soit engagée sur tous les objectifs énoncés par la déclaration de Bologne

(1) Cette combinaison correspond aux « *excludable network goods* » dans la catégorisation proposée par Kölliker. Kölliker Alkuin (2001), « *Bringing Together or Driving Apart the Union ? Towards a Theory of Differentiated Integration* », « *West European Politics* », vol. 24, no. 4, Octobre 2001, p. 125-151.

- Cinquième partie -

sauf un (harmonisation des cursus), la déclaration n'est pas considérée comme un accord mixte. Aucune signature n'est apposée sur le document au nom de l'Union. La déclaration proprement dite ne fait pas une seule référence à l'action de l'Union en ce domaine. Il s'agit donc d'un simple engagement politique entre gouvernements nationaux.

Dans une large mesure, le processus de Bologne se profile comme un substitut possible aux procédures des traités, les États membres de l'UE et les pays tiers se retrouvant directement pour définir dans un cadre ad hoc des mesures qui, dans 5 cas sur 6, touchent aux objectifs de l'Union. S'engager sur l'harmonisation des structures éducatives à 29 pays dans un cadre intergouvernemental, plutôt qu'à 15 dans le cadre de l'Union, implique des différences majeures sur le plan institutionnel et procédural. D'une part, la proposition à la base de la déclaration de Bologne a été élaborée par un groupe de suivi et non par la Commission européenne. D'autre part, la déclaration de Bologne a été adoptée à l'unanimité, alors que les recommandations prises par le Conseil « Éducation » sur base de l'article 149(4) TCE sont adoptées à la majorité qualifiée.

4.5. De Bologne à Berlin 2003 : tâtonnements institutionnels du processus, nouvelles ambitions de l'UE et réaffirmation d'une européanisation en deux temps

Dès lors que tous les États membres se joignent au processus, ce dernier cesse d'être stricto sensu une coopération « plus étroite ». Il devient alors une sorte de pilier intergouvernemental mais qui, à la différence de la PESC ou de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, est établi en dehors de l'Union et étendu à des pays tiers. Nous allons néanmoins examiner brièvement le développement du processus de Bologne, pour en tirer divers enseignements sur la dynamique des coopérations, c'est-à-dire sur les effets centripètes et centrifuges de différentes formules de coopération, sur le passage d'une forme de coopération à une autre (volet dynamique) et sur les rapports entre ces coopérations extérieures et l'Union européenne.

Sur le plan institutionnel et procédural, l'après-Bologne se caractérise par une série d'ajustements visant à assurer un minimum de continuité dans l'action, d'efficacité dans la préparation et d'équilibre dans la représentation des entités engagées dans le processus. Trois formules se sont déjà succédé : les structures de suivi ont en effet été modifiées en 1999 après la conférence de Bologne et

2001 après la conférence de Prague ¹. Il est de plus question d'introduire de nouveaux ajustements après la conférence des ministres européens en charge de l'Enseignement supérieur de septembre 2003 à Berlin, notamment en raison du passage à 38 membres dont la Russie. Ces tâtonnements institutionnels mettent en évidence un des atouts des structures communautaires, à savoir d'offrir un cadre stable où la répartition des tâches est globalement connue et acceptée de tous. Le recours à un cadre prédéfini permet de diminuer significativement les coûts de transaction (c'est-à-dire le temps et les ressources nécessaires pour produire un accord).

En dépit de ces multiples changements, le processus de Bologne reste à la merci de la paralysie procédurale (tout membre peut faire des propositions et demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour) et du plus petit dénominateur commun (les décisions se prennent par consensus). Dans la pratique, on constate cependant que le pouvoir de faire des propositions, de fixer l'agenda et de rédiger les conclusions revient très largement à la Troïka de l'UE (le pays exerçant la présidence du Conseil, le pays qui va lui succéder et la Commission européenne) et au pays hôte. Le processus pourrait néanmoins se trouver confronté à tout moment à des problèmes d'agenda bien connus et qui

(1) Le « groupe de suivi » (follow-up group) mis en place en septembre 1999 comprend les quatre pays allant occuper la présidence de fin 1999 à mai 2001 (Finlande, Portugal, France et Suède), un représentant des pays n'appartenant pas à l'UE (République tchèque), la Commission européenne, ainsi que les organisations universitaires (CCRE et CRE). La Finlande se voit confier la présidence de ce groupe jusqu'à la tenue de la conférence de Prague (il s'agit-là d'un des premiers exemples d'extension dans le temps du mandat de la présidence de l'Union). Parallèlement, un « groupe consultatif » est établi regroupant les représentants de tous les pays participants au processus de Bologne. À l'issue de la conférence de Prague, les pays participants s'entendent sur la tenue d'une nouvelle conférence ministérielle pour dresser le bilan des progrès accomplis et définir les nouvelles étapes de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Les structures chargées d'encadrer et soutenir le processus de Bologne sont à nouveau modifiées. Présidé par le pays exerçant la présidence de l'UE, le groupe de suivi est désormais composé des représentants de l'ensemble des pays participants et de la Commission européenne. La préparation de la conférence de Berlin du 18-19 septembre 2003 est quant à elle confiée à un groupe comprenant le pays hôte (qui est également chargé de présider le groupe), les pays ayant organisé les précédentes conférences ministérielles, le pays exerçant la présidence de l'UE et la Commission européenne, plus deux États membres de l'UE et deux États non-membres de l'UE. Ces quatre États sont élus par le groupe de suivi.

- Cinquième partie -

ont amené l'UE à donner à un organe indépendant et supranational (la Commission) le monopole en matière d'initiative ¹.

On constate par ailleurs que le rôle de la Commission européenne dans le processus de Bologne est non seulement reconnu mais va en s'accroissant ². La Commission est présente lors de la conférence de Bologne mais sans statut défini. À titre d'anecdote, la Commission n'étant pas sur la liste des membres, aucun siège littéralement parlant n'avait été prévu à Prague pour son représentant qui dut emprunter une chaise à une des délégations nationales. La contribution positive de la Commission européenne au processus est cependant reconnue explicitement dans le communiqué adopté à Prague ³. Sa qualité de membre à part entière du processus de Bologne a depuis été reconnue.

La Commission européenne s'avère être incontournable pour des raisons financières, mais aussi d'expertise et d'agenda. En effet, elle est en position de financer des études et des projets pilotes. Elle dispose d'une expertise unique du fait de sa position centrale (l'information remonte spontanément des États vers elle). Aucun autre acteur institutionnel n'a une telle vision horizontale des problèmes. Enfin elle seule peut garantir la coordination à moyen terme des

(1) Lorsque le pouvoir de mettre à l'agenda des propositions est reconnu à tous, trois types de problème peuvent se poser. Les États soumettent souvent des propositions peu adaptées à l'ensemble parce qu'elles sont généralement le reflet des problèmes et pratiques du pays. Il est plus difficile à un État de retirer une de ses propositions, pour des raisons de susceptibilité nationale. Un État battu peut décider de réintroduire indéfiniment sa proposition dans l'espoir d'un changement de majorité ou pour faire de l'obstruction et empêcher l'adoption de toute autre formule que la sienne. Voir « Cycling at Agenda Setting Level Problems in Pollack » Mark (A.) (1997), « Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community », « International Organization », vol. 51 (1), p. 99-134.

(2) À l'issue de la conférence de Bologne, il était clair pour tous que la mise en œuvre de la déclaration allait se faire à différents niveaux, que ces niveaux devaient coopérer et que la Commission aurait un rôle crucial à jouer dans le processus (Hackl Elsa (2001), « Towards a European Area of Higher Education : Change and Convergence in European Higher Education », EUI working papers, RSC n° 2001/09, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, p. 29).

(3) Cette contribution est depuis présentée dans des rapports semestriels reprenant les mesures prises par la Commission européenne et qui rentrent dans les perspectives d'action arrêtées par la déclaration de Bologne et le communiqué de Prague. Voir « From Prague to Berlin – The EU Contribution : Progress Report », European Commission (Directorate-General for Education and Culture), Bruxelles, novembre 2001, février 2002 et août 2002.

agendas des cadres communautaires et intergouvernementaux, la présidence du Conseil changeant tous les six mois.

La chronologie des initiatives en matière d'éducation semble suggérer que les coopérations développées en dehors de l'Union ont contribué à dynamiser les activités de cette dernière. En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne demande que soient définis les objectifs décennaux concrets pour les systèmes d'éducation et de formation. Ce mandat est directement lié à la nouvelle ambition que se fixe l'Union de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde » (stratégie décennale de modernisation). Au terme du mandat, ces objectifs définis en commun doivent être réalisés en utilisant la « méthode ouverte de coordination » (MOC) ¹. Sur la base d'une proposition de la Commission² et de contributions des États membres, le Conseil des ministres de l'Union adopte en février 2001 le « Rapport sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation ». L'Union se dote donc d'un cadre de coopération visant à la convergence et mise en cohérence des politiques nationales de ses États membres autour de trois objectifs : accroître la qualité des systèmes d'éducation et de formation ; faciliter l'accès de tous à l'éducation et à la formation ; et ouvrir les systèmes d'éducation et de formation sur le monde. Le programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe est arrêté en juin 2002 (*Journal Officiel* C 142 du 14.06.2002). L'Union franchit un pas supplémentaire en adoptant le 5 mai 2003 les critères de référence européens permettant de mesurer la performance des États membres en matière d'éducation et de formation (*Journal Officiel* C 134 du 07.06.2003). Ces critères vont bien plus loin que ce qui se fait dans le cadre du processus de Bologne concernant « la promotion de la coopération

(1) Définie à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne, la méthode ouverte de coordination consiste à : « définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ; établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation, par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ; traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ; procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs ». Son objectif est de permettre la diffusion des meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE (conclusions de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, point 37).

(2) Rapport de la Commission au Conseil, « Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation », 31 janvier 2001, COM (2001) 59 final.

- Cinquième partie -

européenne en matière d'évaluation de la qualité ». Le processus de Bologne n'a donc pas seulement permis une évolution convergente des systèmes d'enseignement supérieur de 31 pays ; il a aussi permis un déblocage ou une accélération sur plusieurs points entre les quinze.

Chronologie des avancées européennes en matière d'éducation

- Avant 1998 : la définition d'objectifs communs et l'harmonisation (volontaire) des structures éducatives ne sont pas envisageables au niveau de l'UE.
- Mai 1998 : initiative quadripartite intergouvernementale sans lien avec l'Union (déclaration de la Sorbonne signée par l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie).
- Juin 1999 : adoption d'un cadre paneuropéen intergouvernemental (déclaration de Bologne signée par 29 gouvernements).
- Mars 2000 : mandat du Conseil européen de Lisbonne relatif à la définition d'objectifs concrets en matière d'éducation, dans le cadre de la stratégie décennale de modernisation.
- Février 2001 : adoption par le Conseil des ministres de l'UE du « Rapport sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation ».
- Mai 2001 : la Commission devient un membre du processus de Bologne (conférence ministérielle de Prague).
- Juin 2002 : adoption par le Conseil du programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe.
- Mai 2003 : adoption par le Conseil des critères de référence européens permettant de mesurer la performance des États membres en matière d'éducation.
- Septembre 2003 : présentation de ces critères aux autres membres du processus de Bologne à l'occasion de la Conférence ministérielle de Berlin.

- Les coopérations restreintes... -

Si des efforts sont faits pour que les deux cadres restent formellement distincts,¹ l'ouverture aux pays tiers participant au processus de Bologne se fait de plus en plus large. Ainsi, les 31 pays du processus de Bologne siègent désormais dans le Comité du programme Socrates. C'est dans ce cadre que sont conduits les projets pilotes alimentant la réflexion poursuivie au sein du processus de Bologne. De concurrent (développer une action en dehors de l'Union pour empêcher qu'elle ne s'y développe), le processus est devenu d'abord et avant tout un instrument dans la stratégie « Europe élargie – voisinage »².

On peut dire en conclusion que, d'un point de vue systémique, les relations entre les deux cadres sont passées d'une phase plutôt concurrentielle³ ou parallèle à une phase de complémentarité et de forte imbrication institutionnelle. Cinq ans après la déclaration de la Sorbonne, on en revient à une articulation classique entre politique de l'UE et espace européen (même si cette européanisation en deux temps est moins nette que dans le domaine de l'économie) : (1) l'Union développe une politique qui lui est propre ; (2) elle coopère avec des pays tiers en leur offrant notamment de participer à la mise en œuvre de sa politique. La coopération hors traité en matière d'éducation participe désormais du concept d'espace européen sous leadership de l'UE.

(1) Ainsi, à Copenhague en novembre 2002, les membres du Conseil adoptent dans le même temps une déclaration commune aux 31 membres du processus de Bologne (intergouvernemental) et une résolution propre à l'Union sur des thèmes quasi identiques.

(2) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM/2003/0104 final, 11 mars 2003 et acceptée par le Conseil le 16 juin 2003 comme point de départ pour élaborer un nouvel éventail de politiques à l'égard des pays concernés.

(3) Le fait que la déclaration de Bologne et le communiqué de Prague s'approprièrent un acquis issu des actions communautaires (cf. ECTS) sans en faire mention est une indication parmi d'autres de cet esprit concurrentiel.

- Cinquième partie -

Si l'Union en tant que telle a finalement réaffirmé son rôle moteur, il n'en reste pas moins que les initiatives intergouvernementales de la Sorbonne et de Bologne ont eu un impact direct sur le mode de fonctionnement interne de l'UE. Lancer le débat et développer un processus en dehors de l'Union ont facilité l'introduction de la « méthode ouverte de coordination » dans le domaine de l'éducation. Un tel contexte ne pouvait que diminuer la probabilité de jamais pouvoir recourir aux procédures – communautaires – prévues par le traité CE et faire apparaître la MOC comme un compromis inévitable. Les épisodes de la Sorbonne-Bologne ont donc contribué au recul du système majoritaire, au remplacement du pouvoir de proposition de la Commission par un simple rôle d'impulsion, ainsi qu'au recul de la démocratie représentative ¹ et participative ² au sein de l'UE.

(1) Le Parlement européen se plaint régulièrement des innovations procédurales qui le marginalisent. Dans le cadre de la MOC, la Commission informe et consulte le Parlement sur une base volontaire, alors que le traité prévoit une consultation obligatoire du Parlement ou lui octroie un pouvoir de co-décision. Tout au long des travaux de la Convention européenne, le Parlement européen a tenté d'insérer dans le futur traité constitutionnel une définition de la méthode ouverte de coordination indiquant le rôle de chaque institution de l'Union. Il a repris ses demandes immédiates dans une résolution adoptée le 5 juin 2003 « Résolution du Parlement sur l'application de la méthode ouverte de coordination », P5-TA-PROV (2003) 0268 B5-282/2003 : « Le Parlement européen (...) 4. Réitère (...) sa conviction qu'en tant qu'organisme représentant directement les citoyens européens, son rôle dans la procédure doit être clarifié et renforcé de manière que ce processus acquière une légitimité démocratique ; 5. Souligne que la méthode ouverte de coordination ne doit pas évoluer en une procédure législative parallèle, mais cachée, qui bouleverse les procédures établies dans le traité CE ; 6. Invite le Conseil et la Commission à participer à des négociations en vue d'un accord interinstitutionnel avec le Parlement européen qui établira des règles pour la sélection des politiques de coordination ouverte et prévoira une application cohérente de la méthode avec la pleine participation du Parlement européen dans des conditions d'égalité ; 7. Souligne que cet accord interinstitutionnel doit prévoir des règles pour la participation du Parlement européen à la fixation d'objectifs et d'indicateurs, pour l'accès aux documents, la participation aux réunions, le contrôle et la vérification des progrès accomplis et l'information sur des rapports et les meilleures pratiques ainsi qu'une procédure apte à développer la méthode ouverte de coordination en méthode communautaire, qui pourrait être formalisée à travers le travail de la Convention européenne et de la future CIG ».

(2) La MOC fonctionne sur base d'une consultation beaucoup moins étendue et systématique que les procédures communautaires (cf. Comité économique et social, le Comité des régions, plus la « comitologie » de la Commission).

Sur le plan de l'utilité de la formule de la Sorbonne

- Cette formule apporte une dramatisation et une visibilité utiles pour (re)lancer un projet, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union.
- Elle permet en théorie aux contributeurs nets de déterminer le transfert de ressources auquel ils sont prêts à consentir (gestion du volet redistribution).
- Elle permet d'inclure les pays tiers européens.

Sur le plan de la facilité d'emploi

- Le recours à cette formule est relativement délicat pour des raisons politiques, organisationnelles et institutionnelles.
- Le coût politique du non-respect de normes de conduite entre États membres (dont l'obligation de concertation préalable) pose des problèmes de faisabilité. Lorsqu'ils agissent de concert, les grands États de l'Union obtiennent plus facilement l'absolution des autres États membres. Il leur est donc comparativement plus facile de recourir à cette formule.
- L'exclusion de la Commission pose des problèmes de faisabilité pour des raisons financières, mais aussi d'expertise et d'organisation de l'agenda.
- La formule ne comportant aucune indication sur le volet institutionnel, le groupe est obligé d'inventer un cadre au fur et à mesure de son développement, avec les tâtonnements que cela entraîne.
- Il est difficile pour ce type de coopération plus étroite de se maintenir dans la durée en raison de la nature du domaine concerné (la combinaison d'un incitant à rejoindre le groupe et d'un incitant à ouvrir le groupe fait que le groupe accueillera rapidement tous les États membres de l'Union).
- L'emploi de cette formule n'est possible que si la coopération envisagée ne concerne pas plus d'un secteur bien particulier (tout projet multi-sectoriel ne se présentant pas comme un prolongement de l'Union apparaîtrait comme mettant directement en danger l'existence même de cette dernière et serait dès lors beaucoup plus difficile à lancer).

- Cinquième partie -

Sur le plan systémique

- Lorsque les relations entre les deux cadres sont dans une phase concurrentielle, les intergouvernementalistes tendent à s'approprier le mérite des réalisations de l'Union. Cette survalorisation du potentiel ou du bilan du cadre intergouvernemental peut à terme affaiblir l'Union.
- Plusieurs dynamiques concourent à (re)mettre l'Union au centre des coopérations. Ces effets centripètes sont particulièrement forts lorsqu'un pays ne peut bénéficier des effets de cette coopération sans adhérer au groupe (possibilité d'exclusion) et lorsque le groupe des coopérants a intérêt à s'agrandir, l'utilité pour chacun augmentant avec le nombre de participants (effet de réseau).
- Cette formule permet de contourner les institutions et les procédures prévues par les traités de l'Union.
- Lancer le débat et développer un processus en dehors de l'Union facilitent l'introduction de la « méthode ouverte de coordination », au détriment des procédures communautaires.

5. Politique sociale

La politique sociale est un des premiers domaines où les États membres, surmontant leurs vieilles réticences, ont eu recours à un mode d'intégration différenciée non orthodoxe (*opt out*). Les États membres étaient, dès l'origine, bien conscients que l'existence de régimes sociaux définis sur une base purement nationale peut poser de graves problèmes – notamment sur le plan de la concurrence au sein du Grand marché européen et de la mobilité des travailleurs. Ils ont néanmoins tenu à rester maîtres de leur politique sociale, pierre angulaire des systèmes politiques nationaux de l'après-guerre. L'unanimité a été et reste la règle pour l'adoption de normes communes à l'échelle de l'Union. Or il se trouve que, dans les années 1980, les modèles sociaux coexistant au sein de l'Union ont vu leurs différences s'amplifier. Face à un besoin accru d'harmonisation européenne, les avancées se sont avérées difficiles et lentes, quand le blocage n'était pas total. Dans un premier temps, le recours à la différenciation a été longtemps écarté parce que cette approche était perçue comme sous-optimale. Elle ne permet pas en effet de régler pleinement les problèmes de concurrence et de mobilité évoqués ci-dessus. C'est pourtant dans ce contexte qu'apparaît la toute première variante de « coopération

renforcée », au sens de coopération développée à l'intérieur de l'UE instaurant un découplage prédéterminé et durable.

Cette section s'attache pour l'essentiel à dégager les principaux enseignements de ce cas unique ¹. Ici encore seront appliqués les trois critères d'évaluation retenus par l'étude du Commissariat général du Plan, à savoir l'utilité d'une telle formule pour les États désireux d'aller de l'avant, sa facilité d'emploi ainsi que son impact sur le cours de l'intégration européenne et sur le système politique qui sous-tend l'Union.

L'étude de la politique sociale est particulièrement intéressante parce que, contrairement aux cas passés en revue dans les sections précédentes, elle offre un exemple de coopération renforcée stricto sensu dans un domaine où les « outsiders » peuvent tirer un bénéfice de l'action menée par le groupe de coopérants et où leur non-participation représente un coût pour le groupe. Les « outsiders » peuvent en effet améliorer leur compétitivité en fixant des normes de production moins contraignantes sur le plan social et prendre ainsi des parts de marché aux pays coopérants ².

(1) Sur le développement de la politique sociale de l'Union durant cette période, voir Falkner G. (1998), « Das Maastrichter sozialprotokoll : differenzierte integration wider willen », in Breuss Fritz & Griller Stefan (Hrsg), « Flexible integration in Europa – Einheit oder Europa à la carte ? », Springer-Verlag, Vienne et New York, p. 79-104. Leibfried S. and Pierson P. (eds.) (1995), « European Social Policy : Between Fragmentation and Integration », Washington DC. Séché J.-C. (1993), « L'Europe sociale après Maastricht », « Cahiers de droit européen », vol. 30, n° 5-6, p. 509. Shaw J. (1994), « Twin-track Social Europe – The Inside Track », in O'Keeffe D. et Twomey P.M. (eds.), « Legal Issues of the Maastricht Treaty », Londres. Vogel-Polsky E. (1994), « Maastricht ou la voie étroite du social », in Telo M., « Quelle union sociale européenne ? », Bruxelles. Whiteford E.A. (1993), « Social Policy After Maastricht », « European Law Review », vol. 3, p. 202. Hargreaves S. (1997), « Social Europe After Maastricht : is the United Kingdom Really Opted-out ? », 19, JSWFL, 1.

(2) Kölliker place la politique sociale dans la catégorie des « common pool resources », définie comme toute situation où « les États membres non participants » peuvent être « exclus d'effets positifs créés par la coopération » et où « l'utilité du bien public descend avec des consommateurs /États membres additionnels » (consommation rivale). Kölliker A. (2002), « The Impact of Legal Differentiation on European Unification - A Theory and Some Empirical Evidence », document présenté à la première Pan-European Conference on European Union Politics, Section 8 : Governance in the EU, Bordeaux, 26-28 Septembre.

5.1. Adoption de la Charte communautaire des droits sociaux et premier découplage britannique (1989)

Le besoin d'intégration en matière de politique sociale apparaît très tôt, mais se heurte à des systèmes nationaux très différents et dotés d'une force d'inertie considérable. Les premières étapes de la construction européenne consistent pour l'essentiel en un démantèlement des barrières entre États membres (intégration dite « passive » visant notamment à supprimer les restrictions aux mouvements des biens, des services et des personnes). Les problèmes ayant nécessité l'introduction de règles – nationales – resurgissent progressivement à une nouvelle échelle (comportements monopolistiques des acteurs économiques, dumping social, etc.). Se développe alors le besoin de « re réguler » au niveau européen (intégration « active ») ¹.

L'existence au sein de l'UE de systèmes de protection sociale, de relations dans le monde du travail et de législation syndicale très différents dans leur essence représente un formidable obstacle à cette « re-régulation » européenne qui devrait logiquement suivre la phase de dérégulation. En schématisant, l'Union compte trois modèles principaux : le modèle scandinave, le modèle anglo-saxon et le modèle continental ². Avec l'élargissement de l'Union au Sud et à l'Est, l'hétérogénéité augmente encore dans la mesure où des pays comme la Grèce, l'Espagne, le Portugal ou les nouveaux membres sont économiquement incapables de financer des transferts et des services sociaux à un niveau similaire à celui pratiqué par l'Europe du Nord ³. Ces fortes différences structurelles, mais aussi les relais politiques puissants dont jouissent les

(1) « In the theory of economic policy, it is usual to distinguish between 'negative' and 'positive integration'. Both terms (...) refer not to economic processes as such, but to government policy aimed at enlarging the economic space beyond existing national boundaries. In this sense, negative integration refers to the removal of tariffs, quantitative restrictions, and other barriers to trade or obstacles to free and undistorted competition. Positive integration, by contrast, refers to the reconstruction of a system of economic regulation at the level of the larger economic unit. » Scharpf F. (1999), « Governing in Europe – Effective and Democratic ? », Oxford, Oxford University Press, p. 45.

(2) Il s'agit-là d'une représentation assez schématique. Par exemple, elle postule que les six États fondateurs de l'Union rentrent dans une seule et même catégorie (le modèle continental) alors que la littérature des années 1990 parle d'un modèle néerlandais (modèle des polders) significativement différent du modèle rhénan.

(3) Scharpf F. (2002), « The European Social Model : Coping with the Challenge of Diversity », « Journal of Common Market Studies », vol. 40, n° 4, p. 645-70, p. 650.

partisans de ces modèles dans leurs pays respectifs, compliquent considérablement l'adoption de normes minimales communes.

Onze États membres sur douze parviennent finalement à dégager les bases d'une politique sociale communautaire en 1989. Seul le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher reste fermement opposé à une telle évolution, largement par crainte de voir ses réformes remises en cause par les instances européennes. L'unanimité prévalant, le blocage est total. La seule concession faite par la Grande-Bretagne est de permettre à ses onze partenaires d'adopter une Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (déclaration solennelle signée en décembre 1989 par tous les chefs d'État ou de gouvernement de tous les pays de la CE à l'exception de la Grande-Bretagne). Bien que juridiquement non contraignant, ce document n'en fixe pas moins les objectifs d'une politique sociale communautaire et est accompagné d'un plan d'action sociale. Ces objectifs couvrent la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

5.2. Maastricht et l'instauration d'une coopération renforcée ad hoc en matière sociale

Les conférences intergouvernementales (CIG) convoquées pour réviser les traités communautaires se terminent en décembre 1991 à Maastricht sans qu'il soit possible de trouver un accord sur le contenu d'une politique sociale engageant l'Union dans son ensemble. Onze États membres sur douze veulent progresser sur la base de la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989. Malgré l'arrivée en novembre 1990 d'une nouvelle équipe gouvernementale menée par John Major et d'une plus grande ouverture sur les questions européennes, la Grande-Bretagne maintient son opposition à l'insertion dans les traités d'un chapitre social liant tous les États membres.

Il est cependant convenu que onze États membres pourront, dans le cadre de l'Union, développer entre eux une coopération renforcée en matière sociale (Protocole n° 14 et accord annexé au protocole, les deux documents étant joints au traité de Maastricht). L'*opt-out* britannique concernant le développement futur de la dimension sociale de l'UE est présenté à Londres comme une faveur faite par la Grande-Bretagne aux autres États membres ¹. Quoiqu'il en soit, la

(1) Tuytschaever F. (1999), « *Differentiation in European Union Law* », Hart Publishing, Oxford, p. 24-25. Voir aussi, Kleinmann M. (2002), « *A European Welfare*

- Cinquième partie -

mise en place de cette première coopération renforcée ad hoc est donc le produit d'une décision collective et consensuelle amendant l'un des traités fondateurs de l'Union.

Cet accord démontre qu'il peut y avoir une offre de flexibilité même dans des domaines où se posent des « problèmes liés au fonds commun de ressources ». La mise sur pied d'une coopération en groupe restreint n'est certes pas facile, mais elle n'est pas impossible. Les Etats désireux d'aller de l'avant commencent par utiliser d'autres modes d'action (notamment les promesses et les menaces, les donnant-donnant) pour amener les récalcitrants à se joindre à eux dès le début. Le fait qu'ils finissent par recourir à un mode de différenciation indique qu'une telle décision ne se prend pas seulement sur des questions de compétitivité. La mise sur pied d'un cadre ad hoc basé sur un protocole annexé aux traités est cependant synonyme de lancement très long, lourd et difficile.

Fait remarquable, le Protocole ne contient pas de clause reconnaissant le droit de la Grande-Bretagne de se joindre à la coopération renforcée et donc pas non plus de clause définissant la procédure pour mettre fin à cette coopération. Ce choix avait pour but de souligner que ce découplage est conçu comme permanent. Il allait aussi poser un certain nombre de problèmes juridiques et pratiques évoqués dans la sous-section suivante.

Du point de vue institutionnel, les onze États membres sont autorisés à recourir « aux institutions, procédures et mécanismes du traité aux fins de prendre entre eux et d'appliquer, dans la mesure où ils sont concernés, les actes et décisions nécessaires à la mise en œuvre de l'accord » annexé au Protocole. Cette formulation est identique à celle ultérieurement retenue pour le mécanisme général des coopérations renforcées prévu par le titre VII du TEU.

Du point de vue procédural, il est stipulé que le Royaume-Uni ne prend part ni aux délibérations (ce qu'accordera le mécanisme général de coopération renforcée) ni à l'adoption des mesures au sein du Conseil ¹. Pour le reste, les procédures prévues par le traité CE s'appliquent. On retrouve ici encore l'idée de distance maximale entre le groupe et le non-participant, ce à la demande du Royaume-Uni.

State ? European Union Social Policy in Context », Houndmills, Basingstoke and Hampshire, Palgrave.

(1) Pour mémoire, le cadre procédural est défini dans l'accord conclu entre les Onze et annexé au Protocole n° 14.

Le Conseil est, parmi les institutions de l'Union, le seul à être affecté dans son fonctionnement. La chose s'explique aisément pour le Parlement européen, la Commission européenne et la Cour européenne de Justice, dans la mesure où il s'agit d'organes supranationaux et où les ressortissants britanniques n'agissent donc pas en tant que représentants du Royaume-Uni. La chose est peut-être plus curieuse dans le cas du patronat et les syndicats britanniques qui se sont vus reconnaître le droit de participer à la définition et la mise en œuvre des mesures prises sur base du protocole alors même que leurs mandats étaient clairement nationaux ¹.

En ce qui concerne le statut des actes pris par les Onze sur la base de l'accord annexé au Protocole social, plusieurs thèses s'affrontent. Le Protocole donne deux indications peu claires sur ce point ². Le fait, comme l'a souligné Cécile Barbier lors des travaux du groupe de synthèse, que les actes adoptés sur base du Protocole aient été inclus dans la négociation en vue de l'adhésion de la Suède, de l'Autriche, de la Finlande et de la Norvège à l'Union tend cependant à prouver que ces actes faisaient bien partie de l'acquis communautaire.

Ce cadre institutionnel et procédural a permis en un peu plus de quatre ans l'adoption de quatre directives, concernant respectivement l'institution d'un comité d'entreprise européen, le congé parental, le travail à temps partiel et la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe. Un tel bilan n'est pas négligeable au regard des sujets abordés et compte tenu de la lenteur de la production normative en ce sens. Il reste cependant quantitativement limité. Il semble que les Onze, d'une part, ont préféré « attendre » le Royaume-Uni et, d'autre part, ont eu beaucoup de mal à s'entendre entre eux.

(1) *Le patronat (CBI) et les syndicats (TUC) britanniques ont en effet gardé toutes leurs prérogatives respectivement au sein d'UNICE et d'ETUC. La chose n'est pas sans importance dans la mesure où les partenaires sociaux regroupés dans UNICE et ETUC occupent une place centrale dans le développement et la mise en œuvre des mesures sociales européennes.*

(2) *D'une part, le préambule précise que le protocole et l'accord qui y est annexé « ne portent pas atteinte aux dispositions du traité, notamment à celles relatives à la politique sociale qui font partie intégrante de l'acquis communautaire ». Cette formulation tend à accréditer l'idée que ce qui se développera sur base de cet accord n'est pas une politique de l'Union et que les mesures prises ne feront donc pas partie de l'acquis de l'Union. Le premier article de l'accord annexé au protocole semble indiquer l'inverse. Il ne fait pas en effet exclusivement référence aux onze pays concernés. Il stipule au contraire que « la Communauté et les États membres » ont tels et tels objectifs.*

- Cinquième partie -

Les États membres de la coopération ad hoc n'ont pas eu à souffrir exagérément d'une perte de compétitivité en raison d'un effet de contagion. Il faut en effet constater que l'*opt-out* britannique n'a pas permis au Royaume-Uni de se « protéger » parfaitement de ces directives prises sans son concours et ne créant aucune obligation juridique à son égard. Les multinationales d'origine britannique, par exemple, ont été amenées à établir des conseils d'entreprise dans leurs unités de production situées sur le continent. La chose créant une inégalité de traitement au sein de l'entreprise, la plupart d'entre elles décidèrent d'étendre sur une base volontaire le principe à leurs unités situées en Grande-Bretagne. Un tel effet de contagion a bien sûr pour effet d'augmenter l'utilité de la coopération renforcée pour les États qui y participent.

Si le bilan s'est avéré globalement positif du point de vue managérial, la Commission s'est néanmoins vue confrontée à un problème systémique – limité mais réel. La coopération renforcée ad hoc a en effet mis la Commission dans une situation inconfortable ¹. Dès lors que l'Union disposait de deux bases juridiques distinctes pour un même type d'action, la Commission était amenée à faire un choix difficile pour chacune de ses propositions : sa proposition devait-elle être destinée à 11 États membres seulement et se baser sur le Protocole social ou devait-elle être destinée à tous les États membres et se baser sur les articles du traité – avec une faible probabilité de succès ² ? La Commission a d'ailleurs insisté clairement sur le fait qu'un cadre légal unique était indispensable au maintien de l'intégrité de la loi et du principe de l'égalité des chances pour tous au sein de l'Union ³. Dans la pratique, la Commission n'a pas renoncé *a priori* à utiliser le traité CE. Ses décisions ont été prises au coup par coup.

(1) Ce problème propre aux coopérations renforcées en général a été souligné notamment in Deubner C. (1999), « *Harnessing Differentiation in the EU - Flexibility After Amsterdam* », (A report on hearings with government officials and parliamentarians in seven European capitals), Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

(2) Barnard C. (2000), « *Flexibility and social policy* », in de Búrca G. et Scott J. (eds.) « *Constitutional Change in the EU : From Uniformity to Flexibility* », Hart Publishing, Oxford, p. 200-204, p. 201.

(3) Communication de la Commission concernant l'application de l'accord sur la politique sociale, COM (93) 600, p. 14.

5.3. Amsterdam et la fin de la coopération renforcée ad hoc en matière sociale

Dès son arrivée au pouvoir en mai 1997, le gouvernement travailliste dirigé par Tony Blair fait officiellement savoir que le Royaume-Uni entend renoncer à son *opt-out* en matière de politique sociale. La décision britannique est basée sur des raisons essentiellement politiques et idéologiques – le parti travailliste s’était dès l’origine déclaré défavorable à ce dispositif et avait promis sa suppression en cas de victoire électorale. La faible valeur ajoutée de cet *opt-out* a cependant pu faciliter cette décision.

Le fait que la demande britannique intervienne alors que les traités sont soumis à révision offre une solution très simple pour mettre fin à la coopération renforcée ad hoc : il est décidé à Amsterdam que le protocole n° 14 serait abrogé et que les dispositions de l’accord sur la politique sociale seraient incorporées dans le traité CE (articles 136-145 TCE). Cette solution présente cependant l’inconvénient majeur d’être soumise aux aléas et à la lenteur d’une procédure de ratification constitutionnelle par tous les États membres (21 mois dans le cas du traité d’Amsterdam).

En raison de la lenteur du processus de ratification des amendements aux traités de l’Union, diverses solutions sont envisagées pour pouvoir anticiper sur la ratification du traité d’Amsterdam et étendre rapidement au Royaume-Uni les directives déjà adoptées à onze. Après examen, l’idée de demander au Royaume-Uni de mettre unilatéralement en œuvre les directives concernées est écartée. Il aurait fallu pour cela que le Royaume-Uni adopte une législation primaire propre pouvant servir de base à cette mise en œuvre. Cela aurait aussi obligé les onze autres États membres à amender leurs législations nationales de façon à prendre en compte la participation britannique. Cela aurait enfin posé des problèmes juridiques sérieux relatifs à la juridiction de la CEJ ¹. La solution finalement retenue va consister à adopter de nouvelles directives amendant les directives prises sur la base du Protocole social, en étendant le champ de ces dernières au Royaume-Uni ². Juridiquement irréprochable, cette solution était

(1) Barnard C. (1997), « The United Kingdom, the ‘Social Chapter’ and the Amsterdam Treaty », *ILJ*, vol. 26, n° 1.

(2) Directive 97/74/CE du Conseil du 15 décembre 1997 étendant au Royaume-Uni la directive 94/45/CE concernant l’institution d’un Comité d’entreprise européen ou d’une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d’entreprises de dimension communautaire en vue d’informer et de consulter les travailleurs, « *Journal Officiel* » n° L 10 du 16/01/1998 p. 22-23 ; directive 97/75/CE

- Cinquième partie -

cependant fort lourde d'un point de vue formel. Pour chaque élément de l'acquis de la coopération renforcée, il a en effet fallu passer par une proposition de la Commission, la consultation du Parlement européen, une décision formelle du Conseil et l'obligation d'introduire des amendements dans les législations nationales de tous les États membres (révision de la législation mettant en œuvre les directives initiales).

Sur le fond, la principale leçon de cet épisode est que les États membres ne se déterminent pas seulement sur des considérations d'intérêt (logique économique) et que les préférences politiques jouent un rôle fondamental. Accessoirement, cet épisode tend aussi à montrer que la volonté de conserver un *opt-out* est inversement proportionnelle à l'importance de l'acquis développé par le groupe. Plus l'acquis de la coopération est important en volume et en ambition, plus le bénéfice pour l'outsider est grand, plus il sera attaché à son *opt-out* et plus il essayera d'en obtenir d'autres (possibilité d'un effet centrifuge majeur)¹. Inversement, si la coopération renforcée produit un petit nombre de normes de portée limitée, rester à l'extérieur n'offre qu'un avantage – compétitif – marginal, alors que le refus de participer peut avoir un coût politique important (renforcer la réputation de partenaire périphérique et/ou difficile).

Sur la forme, deux leçons peuvent être tirées de la fin de la coopération renforcée en matière de politique sociale. Primo, l'absence de procédure de révision simplifiée d'une décision constitutionnelle ou l'absence de procédure d'adhésion à la coopération renforcée n'est pas nécessairement un obstacle insurmontable à la transformation rapide de la coopération renforcée en politique de l'Union. Lorsque toutes les parties s'entendent, il existe des solutions juridiques transitoires permettant d'anticiper sur le résultat d'une révision en bonne et due forme des traités. Secundo, les transitions sont lourdes à gérer non seulement pour l'Union mais aussi pour chacun des États membres.

du Conseil du 15 décembre 1997 modifiant et étendant au Royaume-Uni la directive 96/34/CE concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, « Journal Officiel » n° L 10 du 16/01/1998 p. 24 ; directive 98/23/CE du Conseil du 7 avril 1998 étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 97/81/CE concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, Journal officiel n° L 131 du 05/05/1998 p.10 ; Directive 98/52/CE du Conseil du 13 juillet 1998 étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 97/80/CE relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe, « Journal Officiel » n° L 205 du 22/07/1998 p. 66.

(1) Hypothèse mise en avant par Kölliker.

De ce point de vue, les systèmes d'*opt-in* apparaissent comme plus simples et moins coûteux à utiliser.

5.4. La possibilité de recourir au mécanisme général de coopération renforcée

Alors même que le traité d'Amsterdam met fin à la coopération renforcée ad hoc établie par le traité de Maastricht, il introduit un mécanisme général de coopération conçu pour développer des actions plus poussées, entre autres domaines, en matière de politique sociale ¹.

Le paradoxe n'est qu'apparent. D'une part, les partenaires européens estiment dans leur majorité que la différenciation mise en place à Maastricht est sous-optimale et facilitent donc son élimination. D'autre part, les États membres favorables à une poursuite de l'intégration européenne sont convaincus que l'Union ne pourra pas faire l'économie de nouvelles coopérations renforcées et tiennent donc à en rationaliser l'usage ². On remarquera accessoirement que cette volonté de rationalisation n'a pas empêché l'introduction d'autres formes

(1) Bien que le traité d'Amsterdam ne fournisse pas de liste de domaines ouverts ou fermés à la coopération renforcée, la politique sociale est en effet mentionnée à plusieurs reprises au cours de la CIG. La lutte contre l'exclusion sociale est reprise sur la liste des domaines pouvant, selon la présidence irlandaise, faire l'objet d'une coopération renforcée (CONF 3914/96 du 24 septembre 1996). La liste de la présidence néerlandaise fait quant à elle référence à la santé et à la sécurité des travailleurs (CONF 3813/97 du 11 février 1997). Sur les listes positives et listes négatives, voir Bribosia H. (2001), « Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice », « Revue du Droit de l'Union européenne », n°1, p. 111-171 et Philippart E. (2003), « Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie », « Notre Europe » (Études et Recherches) n° 22, mars.

(2) L'Union connaît en effet un nouveau raidissement britannique. Le gouvernement de John Major marque son opposition à toute avancée significative dans un grand nombre de domaines, compliquant considérablement la tâche de la CIG. L'élargissement programmé de l'Union fait aussi craindre l'arrivée d'un certain nombre de partenaires euro-tièdes ou euro-sceptiques. C'est dans ce contexte que s'impose l'idée d'un mécanisme général permettant l'instauration de coopérations renforcées à la fois plus sûres (dans la mesure où des règles strictes encadrent leur mise en place et leur développement) et plus faciles à établir (dans la mesure où elles ne requièrent pas la révision des traités fondateurs de l'Union). Le changement de gouvernement britannique arrive trop tard dans la négociation pour entraîner l'abandon de cette idée de mécanisme général.

- Cinquième partie -

de différenciation ad hoc concernant directement la politique sociale de l'Union ¹.

Si les rédacteurs du traité – ou du moins certains d'entre eux – avaient envisagé le recours à ce mécanisme pour accélérer le développement d'une politique sociale plus ambitieuse, une telle utilisation n'a apparemment jamais été concrètement évoquée depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en mars 1999.

5.5. La Convention européenne, artisan involontaire d'une nouvelle coopération renforcée en matière sociale ?

Malgré la volonté d'un grand nombre de conventionnels d'étendre le champ du vote à la majorité et de la co-décision à plusieurs aspects importants de la politique sociale, le projet de traité constitutionnel adopté par la Convention européenne en juillet 2003 n'apporte aucune avancée significative en la matière. En février 2003, le groupe de travail « Europe sociale » chargé de préparer les délibérations de la Convention en la matière avait conclu en faveur d'une extension du vote à la majorité qualifiée et de la procédure de co-décision, malgré l'opposition d'une minorité très en pointe ². Le *praesidium* de la Convention avait initialement suivi les conclusions du groupe de travail en proposant d'appliquer la procédure législative ordinaire à la protection des travailleurs, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion et les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union ³.

(1) Comme l'a souligné Cécile Barbier lors des travaux du groupe de synthèse, il s'agit en particulier des dérogations dont bénéficient le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande (« opt-in » et « opt-out ») en matière de politiques d'asile et d'immigration (titre IV TEC), ces politiques comportant un volet social. Dans la mesure où le cas du titre IV est traité dans le rapport Canivet-Sauron et dans le rapport de synthèse, ce point n'est pas développé ici.

(2) « Rapport final du groupe de travail XI 'Europe sociale' », CONV 516/1/03, 4 février 2003, p. 23 et Contribution by the UK, Spanish and Estonian Government Representatives, Working Group XI « Social Europe », Working Document 13, 7 Janvier 2003.

(3) Projet de Constitution, volume II – Projet de texte des Parties II, III et IV, CONV 725/03, le 27 mai 2003. La procédure législative normale inscrite dans ce projet prévoit que la décision appartient conjointement au Parlement européen et au Conseil, ce dernier statuant à la majorité. Dans le système actuel, la décision en ces domaines appartient au seul Conseil qui décide à l'unanimité.

Suite à l'opposition d'une minorité de conventionnels et en particulier des positions très fermes du gouvernement allemand sur la question, le *praesidium* a cependant fait rapidement marche arrière ¹. Les dispositions reprises dans le texte adopté par la Convention se bornent à reprendre le dispositif actuel : aux termes de l'article III-99, les domaines sus-mentionnés sont régis par le Conseil statuant à l'unanimité ; la possibilité de passer au vote majoritaire suite à une décision unanime du Conseil est maintenue (passerelle négociée à Nice et inscrite dans l'actuel article 137 TEC). L'unanimité reste par ailleurs de rigueur pour ce qui concerne les questions de non-discrimination (article III-8, actuel article 13 TEC).

Si la CIG lancée le 4 octobre 2003 confirme le maintien de l'unanimité pour ces différents aspects de la politique sociale, le recours au mécanisme général de coopération renforcée resterait le seul moyen de surmonter un blocage au sein du Conseil et de permettre aux États intéressés de développer des actions plus poussées dans le cadre de l'Union.

Sur le plan de l'utilité d'une « coopération renforcée » ad hoc établie par un protocole annexé aux traités de l'Union

- Cette forme de différenciation permet à un groupe d'États de bénéficier du cadre de l'Union pour développer une harmonisation légale partielle, sans pour cela devoir recourir à la contrainte ou payer un État membre pour réformer son système.
- Par crainte de se pénaliser trop lourdement sur le plan de la compétitivité, le groupe de coopérants tend cependant à se limiter dans ses ambitions. L'utilité de cette formule n'est donc que relative. Plus la taille économique de l'outsider est grande, plus le groupe aura tendance à s'auto-limiter.
- La perte de compétitivité supportée par le groupe de coopérants sera souvent moins importante que prévu en raison d'un « effet de contagion ». Malgré l'*opt-out* britannique, un grand nombre d'entreprises établies en Grande-Bretagne ont en effet mis en œuvre sur une base volontaire la législation adoptée par le groupe.

(1) *Projet de Constitution, volume II - Projet de texte des Parties II, III et IV, CONV 802/03, 12 juin 2003.*

- Cinquième partie -

Sur le plan de la facilité d'emploi

- A priori, le faible coût politique, l'absence de coût financier direct et le fait que le fonctionnement du Conseil soit le seul affecté facilitent largement le recours à cette formule.
- L'établissement de ce type de différenciation nécessitant une décision de type constitutionnel, son lancement est très long (lourdeur de la procédure de ratification) et potentiellement difficile (chaque État membre disposant d'un veto et étant amené à se prononcer en même temps sur d'autres mesures moins consensuelles).
- L'absence de procédure permettant de mettre fin à la coopération renforcée ad hoc pose divers problèmes juridiques et pratiques. Les transitions sont lourdes à gérer non seulement pour l'Union mais aussi pour chacun des États membres. De ce point de vue, les systèmes d'*opt-in* apparaissent comme plus simples et moins coûteux à utiliser.

Sur le plan systémique

- L'existence d'une coopération renforcée ad hoc affaiblit dans une certaine mesure la Commission. Dès lors que l'Union dispose de deux bases juridiques distinctes pour un même type d'action, la Commission doit décider si ses propositions s'adressent en priorité au groupe restreint ou à l'Union dans son ensemble. La chose n'a cependant pas eu de conséquences à long terme pour la Commission.
- En recourant à la différenciation dans un domaine du type de la politique sociale, l'Union s'expose à un risque centrifuge important. L'outsider étant en mesure de tirer un bénéfice (économique) de l'action menée par le groupe de coopérants, il a objectivement intérêt à conserver son *opt-out* indéfiniment. Son exemple pourrait également susciter d'autres demandes d'*opt-outs*.
- L'effet centrifuge d'un *opt-out* – offrant un avantage économique à son titulaire – peut être contrebalancé par des facteurs politiques et idéologiques. Les changements de gouvernement en particulier sont un moment propice à l'abandon de tels *opt-out*. Le groupe d'États coopérants, pour autant qu'il soit majoritaire, et les institutions supranationales de l'Union sont en mesure de faciliter cet abandon.

6. Dynamique coopérative et différenciation : tendances lourdes

La comparaison intersectorielle de l'évolution de la coopération européenne et de la place qu'occupe la différenciation dans cette évolution met en évidence les points suivants :

- L'évolution intersectorielle correspond globalement au modèle de communautarisation en trois phases suggéré par Wolfgang Wessels : mise en place d'une coopération intergouvernementale légère en dehors du cadre de l'Union ; transfert de cette coopération dans le cadre de l'Union sous une forme intergouvernementale renforcée ; amendement des traités visant à remplacer les procédures intergouvernementales par des procédures communautaires ¹.
- Cette évolution s'apparente souvent à une courbe cyclique ascendante – le mouvement global de recentrage sur l'Union comporte de nombreux arrêts et quelques régressions ponctuelles.
- Si la force d'attraction de l'Union se fait sentir dans tous les secteurs, la communautarisation de certains secteurs semble totalement hors de portée à circonstances égales ; la coopération dans certains secteurs semble donc destinée à s'inscrire dans le cadre de l'Union mais à conserver des procédures largement intergouvernementales ; leur communautarisation ne se conçoit que dans le cadre d'une Union renforcée basée sur un traité distinct liant un nombre restreint d'États.

(1) « (...) National actors repeatedly have to face up the same lesson : their beloved intergovernmentalism which would just work by enlightened self-interest is insufficient of effective measures are really to be pursued by this group of states », Wessels W. (2001), « Nice Results : the Millenium IGC in the EU's Evolution », « Journal of Common Market Studies », volume 39, n°2, juine, p.213. Wolfgang Wessels parle d'intergouvernementalisme léger c'est-à-dire non contraignant hors Union ; d'introduction dans les traités (« treatyisation ») avec des structures et procédures intergouvernementales rationalisées et plus contraignantes (« hard intergouvernementalism »), comprenant obligations contractuelles et mécanismes collectifs de vérification et de sanction (rôle limité donné à la Commission, droit d'information et d'avis donné au Parlement et exclusion de la Cour de Justice) ; et d'amendement des traités étendant le champ du vote à la majorité et de la co-décision (« communautarisation »), tout en conservant ou introduisant souvent diverses anomalies institutionnelles.

- Cinquième partie -

- Le moteur de cette évolution est souvent l'échec relatif des formules en place, mal équipées pour résoudre les problèmes propres à l'action collective (incapacité à gérer un agenda, à dépolitiser la prise de décision, à trancher les conflits d'interprétation et à sanctionner les contrevenants).
- Le choix d'une nouvelle formule n'est pas nécessairement basé sur les performances avérées de cette dernière, mais sur l'image que les décideurs centraux ont de ces performances. Les expériences coopératives menées par les petits États membres et/ou limitées au voisinage immédiat sont, à cet égard, particulièrement importantes. Les représentations collectives relatives à ce qui peut marcher et ne peut pas marcher se cristallisent relativement vite.
- Le recentrage sur l'Union et la communautarisation progressive connaissent de grandes variations d'un secteur à l'autre, difficiles à expliquer et à justifier mais aussi coûteuses à gérer (régimes *ad hoc* byzantins et improvisations, source de tensions institutionnelles graves).
- La lente résorption de la différenciation se paie souvent par une multiplication du nombre de procédures dans un nombre grandissant de secteurs (montée de « l'ambiguïté procédurale » ¹⁾).

7. Recommandations sur les méthodes de différenciation nécessaires à une Union élargie

Quels sont les besoins en matière de différenciation dans une Union à 25 et plus, du point de vue du groupe de coopérants potentiels ? Les recommandations qui suivent sont le résultat d'une réflexion prospective basée sur l'évaluation qui précède ainsi que sur l'évaluation de la différenciation dans les secteurs couverts par les autres rapports sectoriels. Ces recommandations entendent indiquer de façon très schématique quelles sont les méthodes de différenciation qui devraient être supprimées, gardées telles quelles, transformées ou inventées.

(1) Maurer A. et Wessels W. (2003) « *The EU Matters: Structuring Self-made Offers and Demands* », in Wolfgang Wessels, Andreas Maurer et Jürgen Mittag (eds.), « *Fifteen in to One ? The European Union and its Member States* », Manchester, Manchester University Press, p. 39.

Toute recommandation sur ce que devrait être la différenciation dans l'Union élargie étant contingente, il convient d'indiquer au préalable la vision que ce rapport a de l'évolution de l'Union. Dans la plupart des cas, la portée et l'intérêt d'une méthode varie en effet selon que l'on se place dans une perspective euro-optimiste ou euro-pessimiste. La possibilité de former un noyau dur est par exemple bien plus cruciale dans un scénario d'implosion que dans un scénario de dynamisme communautaire.

Les recommandations du rapport se placent dans l'optique d'un scénario à moyen terme où l'Union préserve les valeurs ayant assuré son équilibre et son développement ; est dotée de structures institutionnelles simplifiées et stables, capables de décider, de mettre en œuvre et de sanctionner ; et limite son extension territoriale au continent européen tout en développant des liens étroits avec ses voisins à l'Est et au Sud.

Sur le plan de la gouvernance, ce scénario de référence envisage une Union réformée, non un changement de régime. L'Union bénéficie d'un traité constitutionnel semblable à celui proposé par la Convention, organisant une extension du vote à la majorité et une diminution sensible du seuil majoritaire au sein du Conseil (majorité de la population et majorité des États membres), consolidant la place des éléments supranationaux dans le système et respectant les grands équilibres institutionnels actuels ¹. Le scénario postule aussi que l'Union sera incapable, à moyen terme, de se doter de pouvoirs fiscaux propres et d'augmenter substantiellement son budget. Ce schéma prospectif recoupe en fait très largement le modèle proposé par l'étude dirigée en 1998 par le professeur Quermonne pour le Commissariat général du Plan et revisité par Mario Dehove dans sa présentation ².

(1) Un scénario qui, *grosso modo*, répond aux attentes récemment formulées par le rapport Kok sur l'impact de l'élargissement pour l'UE (Kok W. (2003), « Élargissement de l'Union européenne – résultats et défis », *Policy report*, Institut universitaire européen, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, mars).

(2) Quermonne J.-L. (sous la dir.) (1999), « L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces », Paris, *La Documentation française pour le Commissariat général du Plan*, p. 147. Sur les dix propositions d'ordre institutionnel avancées par le rapport Quermonne, deux seulement doivent sans doute être reconsidérées : établir un gouvernement européen permanent constitué du Conseil de l'Union et de la Commission, en raison du bilan généralement médiocre des exécutifs bicéphales en situation de cohabitation ; et assortir la généralisation du vote majoritaire de la faculté pour tout État membre de recourir à l'abstention constructive, en raison de la fragmentation très importante de l'acquis qu'une telle mesure risque d'entraîner.

- Cinquième partie -

- *Formules à supprimer*

Différenciation procédurale (les obligations communes à tous les États membres reposent sur des bases juridiques différentes selon les États). Ce type de solution dont jouit le Danemark pour une partie du titre IV TEC s'est avéré à la fois disfonctionnel et dangereux pour l'Union en tant que systémique politique. Il convient de supprimer ce dispositif et ne plus permettre que des mesures soient considérées par certains États membres comme faisant partie du droit communautaire et par d'autres comme relevant du droit international.

Programmes complémentaires et programmes non communautaires soutenus par l'Union en matière de R & D (articles 168 et 169 TCE). Utilisés à une seule reprise, ces modes de différenciation sont-ils autant de « solutions sans problèmes » ? La flexibilité intrinsèque du programme-cadre R & D et le mécanisme général de coopération renforcée semble suffisant pour permettre la mise en place de programmes ne concernant qu'un nombre restreint d'États membres. L'article 168 TEC pourrait donc être supprimé dans le cadre de la simplification des traités. Il n'existe par contre pas de mécanismes spécifiques permettant à l'Union de soutenir des programmes non communautaires entre un nombre restreint d'États membres. Face aux incertitudes qui accompagnent l'élargissement de l'Union, il semble prudent de conserver l'article 169 TEC.

- *Formules à conserver telles quelles*

Différenciation matérielle (dérogations à la règle commune basée sur une différence – objective – de situation). Les périodes de transition et autres formes classiques de différenciation ont très largement démontré leur utilité et leur relative innocuité systémique. Il est cependant important d'éviter une gestion ad hoc et réactive en ce domaine. Cette gestion devrait être systématiquement confiée à la Commission, avec possibilité d'appel auprès de la Cour de Justice.

- *Formules à transformer*

Politiques de l'Union offrant une possibilité de participation à la carte ¹. Selon les domaines concernés, ce droit de participation au coup par coup devrait porter sur des ensembles cohérents de mesures, plutôt que sur chaque mesure

(1) Cf. « opt-in » en matière de politiques d'asile et d'immigration reconnu à la Grande-Bretagne, à l'Irlande et au Danemark ; abstention constructive dans le domaine de la PESC ; et procédure confiant la mise en œuvre d'une action ou d'une position commune à une coalition d'États volontaires également dans le domaine de la PESC.

individuelle. La chose est particulièrement importante lorsque la politique concernée comporte un important volet normatif. La définition de ces ensembles de mesures devrait être de la responsabilité du groupe ou de la Commission. Autrement dit, l'Union devrait au minimum introduire un second verrou dans les systèmes d'*opt-in* en place : l'État bénéficiant d'un *opt-in* aurait à déclarer son intention de participer à la mesure et le groupe aurait le droit de conditionner cette participation à l'acceptation d'autres mesures.

Politiques de l'Union instaurant un découplage prédéterminé et durable en général ¹. L'Union devrait imposer au minimum qu'il puisse être mis fin facilement à de tels dispositifs. Il faudrait donc, d'une part, s'assurer que les États membres du groupe avancé ne disposent pas de verrou politique ² et, d'autre part, obtenir de l'État récalcitrant qu'une décision de son gouvernement suffise à lever l'*opt-out* ³. Accessoirement, il conviendrait d'appliquer strictement les *opt-out* existants lorsqu'une dynamique centripète se manifeste ⁴.

Mécanisme général de coopération renforcée. Le projet de traité constitutionnel adopté par la Convention européenne en juillet 2003 comporte un ensemble d'améliorations sur le plan de l'utilité et de la faisabilité, sans pour autant faire courir de risques systémiques majeurs à l'Union. S'il convient donc de soutenir ce projet, certains points peuvent encore être améliorés. Les conditions matérielles et procédurales qui pèsent sur la procédure d'autorisation d'une coopération renforcée peuvent encore être simplifiées, et ce compris la suppression du seuil minimum de participation. La procédure d'autorisation des coopérations renforcées devrait être plus largement harmonisée, ainsi que la

(1) Cf. « *opt-out* » britannique et danois concernant la troisième phase de l'UEM ; « *opt-out* » danois en matière de défense ; « *opt-out* » danois relatif aux parties du titre IV TEC qui ne concernent ni la politique des visas ni le développement de l'acquis de Schengen ; et « *opt-out* » du Royaume-Uni et de l'Irlande relatif au franchissement des frontières intérieures de l'Union.

(2) Contrairement au système prévu par l'article 4 du « Protocole n°2 intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne » annexé au traité d'Amsterdam, stipulant que le Conseil statue à l'unanimité sur la demande de participation de l'Irlande et du Royaume-Uni.

(3) Autrement dit, il faudrait demander aux instances de ratification de l'État concerné qu'elles acceptent la possibilité d'une révision simplifiée des traités. Voir Ehlermann C.-D., Mény Y. et Bribosia H. (2000), « *Reforming the Treaties Amendment Procedures* » - second report on the reorganisation of the European Union Treaties, Florence, European University Institute, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

(4) Cf. demande du Danemark d'être associé à un ensemble de mesures relatives à la politique d'asile en dépit de son « *opt-out* ».

- Cinquième partie -

procédure d'adhésion. Sur ce dernier point, le rôle de la Commission devrait être renforcé. Les États participants devraient être explicitement autorisés à tenir, si nécessaire, des réunions informelles entre eux. Les coûts opérationnels d'une coopération renforcée devraient pouvoir être couverts par le budget de l'Union sur simple décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée ¹. Le rapport « Sécurité et Défense » reprend des propositions.

Coopération plus étroite (coopération entre un nombre restreint d'États membres, portant sur un domaine où l'Union dispose de compétences mais poursuivie à l'extérieur de l'UE). La Constitution européenne devrait confirmer que la coopération inter-gouvernementale entre un nombre d'États membres est autorisée, mais que l'appartenance à l'Union impose certaines contraintes quant au champ et au contenu de cette coopération. Ces États devraient au minimum être tenus de répondre à toute demande d'information émanant de l'Union. Dans les cas les plus sensibles pour l'Union, le droit d'obtenir un statut d'observateur devrait lui être reconnu. Plus accessoirement, un article relatif aux coopérations régionales en général pourrait remplacer avantageusement la référence anachronique au Benelux.

- *Formules à inventer*

Y a-t-il dans l'Union des problèmes sans solution et pour lesquels de nouvelles formules de différenciation seraient une bonne solution ? Plusieurs problèmes en matière de défense européenne ne semblent pas pouvoir trouver de solutions en dehors de formules de différenciation ad hoc. Le projet de traité constitutionnel va donc dans le bon sens à ce niveau.

Reste le problème de la dynamique d'intégration dans son ensemble. Faut-il prévoir un dispositif institutionnel permettant la constitution d'un « centre de gravité » au sein même l'Union ? Pour plusieurs raisons, le rapport Quermonne avait conclu par la négative. Dans la mesure où ces raisons restent valables, il est recommandé de ne pas toucher à l'unité institutionnelle de l'Union.

Union renforcée. Si l'idée d'institutionnaliser un « centre de gravité » à l'intérieur de l'Union doit être écartée, faut-il prévoir la possibilité d'une

(1) Pour une présentation plus détaillée de ces points, voir Philippart E. (2003), « Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie », « Notre Europe » (Études et Recherches) n° 22 et « Optimising the Mechanism for 'Enhanced Cooperation' within the EU – Recommendations for the Constitutional Treaty », CEPS « Policy Brief », n° 33 (<http://shop.ceps.be/free/1029.pdf>).

« Union renforcée »? ¹ Les États désireux d'aller de l'avant pourraient en effet adopter une approche constituante, c'est-à-dire décider d'établir entre eux un nouveau traité multi-sectoriel se superposant aux traités existants. Ils formeraient une sorte d'Union régionale mais avec une ambition européenne ². Cette option apparaît comme une option de dernier recours. Elle ne devrait être envisagée qu'en cas d'échec définitif de la procédure de ratification d'une Constitution européenne.

(1) Dénomination proposée par Florence Chaltiel dans sa note à l'atelier de synthèse commentant la proposition faite dans le cadre de la Convention européenne par Lamassoure et Giscard d'Estaing. De manière à éviter que la future Constitution européenne puisse être bloquée par un refus de ratification dans l'un ou l'autre État membre, ces derniers ont proposé d'insérer dans le traité constitutionnel une disposition permettant son entrée en vigueur entre les États ayant ratifié. Cette proposition pose un problème logique évident : comme le soulignent Haenel et Badinter dans leurs amendements à la Partie III du projet de traité constitutionnel, « Par hypothèse, cette disposition n'entrera en vigueur qu'avec le traité lui-même, ce qui suppose que celui-ci ait été ratifié par tous les États... ».

(2) Les États désireux d'aller de l'avant peuvent par contre adopter une approche constituante, c'est-à-dire décider d'établir entre eux un nouveau traité multi-sectoriel se superposant aux traités existants. Ils formeraient une sorte d'Union régionale mais avec une ambition européenne. L'idée du traité hors des traités a notamment été défendue, il y a quelques années, par Jacques Delors et développée par le Club de Florence (cf. Club de Florence (1996), « Europe : l'impossible statu quo », Stock, Paris). Voir aussi Philippart E., « Preparing for Constitutional Crisis – Classical Options, 'Enhanced Union' or 'Union refondée' » The European Policy Centre, 8 mai 2003).

Sixième partie

Résultats des ateliers, propositions du groupe de synthèse, conclusion

1. Propositions des ateliers pour une réforme des règles européennes applicables aux coopérations restreintes

Le but de ce rapport est de tirer les enseignements les plus importants des quatre rapports sectoriels. Ce travail de synthèse commencera par relever les points communs aux rapports sur le plan de l'analyse et des propositions, mais aussi les différences qui les séparent ou les opposent. Dans un deuxième temps, le rapport rassemblera l'essentiel des recommandations formulées par les groupes sectoriels.

Cette présentation s'appuiera sur la grille d'analyse et d'interprétation présentée au début de ce document. Les critères principaux de cette grille sont l'utilité d'une coopération restreinte pour les États initiateurs, sa faisabilité institutionnelle et politique, et la question de ses effets sur le système d'intégration européenne.

En conclusion, le rapport se livrera à une discussion de ces résultats et à leur mise en perspective dans un cadre de référence se composant, d'une part, des éléments centraux qui constituent l'identité actuelle de l'Union européenne en 2003 et, d'autre part, des apports du projet constitutionnel et des évolutions prévisibles. Le cadre de référence et les grandes orientations que cette analyse laisse entrevoir ne devraient pas être contredits par les mesures proposées.

On constate dans un premier temps que les rapports sont presque tous portés par une même ambition de la coopération restreinte, qui doit être mise au service d'un approfondissement des politiques de l'Union et d'un renforcement de l'efficacité et de la légitimité de ses institutions et procédures.

Une exception confirme *a contrario* l'importance du niveau d'ambition européenne. Dès lors que celle-ci fait défaut ou qu'elle se voit neutralisée par la crainte de provoquer plus d'inconvénients que d'avantages, l'utilité attendue

- Sixième partie -

des coopérations restreintes tend à se réduire au point que les États membres concernés n'ont plus aucune incitation à se servir des procédures européennes, et encore moins de la coopération renforcée.

Ce problème s'est posé pour l'éducation et l'environnement, deux domaines politiques où les responsables auditionnés par l'atelier ont manifesté leur réticences devant la perspective d'un renforcement de la coopération et de l'harmonisation européennes. Dans le domaine de l'éducation, l'ambition exprimée par les intervenants officiels ne s'oriente pas vers une européanisation et de ce fait ne se distingue pas du niveau de l'ambition des partenaires. Les progrès auxquels on aspire sont modestes et peuvent être mieux poursuivis – dans la vision des responsables – avec des stratégies consensuelles et ouvertes de coordination (les « MOC »), prudentes et graduelles.

Pour la politique de l'environnement, on constate en France un mécontentement explicite à l'égard des niveaux de protection de l'environnement fixés par les normes européennes. L'utilité potentielle qui pourrait résulter d'une avancée restreinte entre quelques États membres est reconnue, surtout dans la perspective de l'élargissement. Mais les obligations du Marché unique induiraient pour ceux qui s'y aventureraient, une distorsion de la concurrence commerciale à leur détriment. Aucun gouvernement national n'a voulu, jusqu'à aujourd'hui, assumer de tels risques.

Dans un tel contexte, le bénéfice d'une coopération renforcée risque d'être faible sur le long terme, même si cette coopération promet dans une première étape des avantages élevés pour les participants. En effet, dans la mesure où il s'agit d'avantages dont les participants ne pourront pas empêcher les États 'out' de profiter, ou d'un type de politique engendrant de faibles externalités négatives et des avantages prévisibles élevés pour les non-participants, en termes de *free-riding*, les États volontaires potentiels renonceront probablement à la tentative.

Le cas de la politique européenne de la recherche et développement technologique est plus ambigu. L'attrait immédiat pour les acteurs d'une coopération dans ce domaine consiste, là encore, dans les apports managériaux et financiers de l'Union et de la Commission que garantit une telle procédure. Dans le cadre d'un programme pluriannuel, décidé par le Conseil plénier et mis en exécution sous l'étroite surveillance de la Commission, les États membres trouvent des possibilités multiples de coopération en groupe, sur des projets qui leur paraissent importants. L'utilité de ce système de flexibilité « encadrée » est telle que les deux options de basculement vers une coopération encore plus

autonome (art. 168 et 169 TCE) ne sont pratiquement jamais utilisées. Ceux qui veulent s'affranchir complètement de l'encadrement communautaire afin de poursuivre des projets définis et gérés entre eux seuls, renoncent au financement européen et choisissent la coopération plus étroite selon les exemples du CERN ou de l'ESA.

De cette première analyse nous retiendrons les éléments suivants :

- une ambition politique d'intégration approfondie qui trouve déjà un système de réalisation flexible au sein du traité, n'a pas besoin de se tourner vers la coopération renforcée, compte tenu du manque d'utilité supplémentaire ;
- il en va de même si l'utilité d'une coopération renforcée est limitée par des perspectives désavantageuses ;
- en l'absence d'ambition politique, l'instrument de l'intégration différenciée n'a évidemment pas d'attraction.

1.1. Points communs

Sur fond d'une ambition très supérieure à celle qu'affichent de nombreux États membres, les trois autres ateliers ont plaidé pour encourager et faciliter les coopérations restreintes. Les propositions s'orientent dans deux directions : un changement des procédures de décision et de mise en œuvre des politiques d'un côté, et un transfert de certaines compétences supplémentaires du niveau des États membres à celui de l'Union de l'autre.

Tous les ateliers pensent que des deux formules de coopération restreinte, la coopération renforcée est la mieux adaptée à leurs intentions. La seule exception concernant une défense collective des États membres, qui requiert une coopération plus étroite dans la mesure où une coopération renforcée se heurte à l'opposition de certains États clefs. Le motif principal de cette préférence est l'utilité attendue de la pleine implication de la Commission européenne, avec le soutien qu'elle peut apporter en matière d'organisation et la perspective d'un financement européen pour les activités souhaitées. Un autre facteur est bien évidemment d'accéder au statut de politique de l'Union européenne et de contribuer ainsi à faire avancer, en fin de compte, l'Union tout entière. Cette utilité devient d'autant plus grande pour les États membres que s'accroissent la complexité de la matière, l'intensité de sa gestion, le nombre d'États membres y participant et la durée de la coopération.

Les coopérations plus étroites conservent par contre l'avantage de leur faisabilité plus grande et d'une utilité qui profite des plus grandes marges d'autonomie laissées aux participants. Cet avantage s'effrite avec

- Sixième partie -

l'augmentation du nombre des participants, la complexité de la matière et de son traitement, et la prolongation de la coopération.

L'attente vis-à-vis des contributions que l'Union peut apporter à tout type de coopération des États membres est d'ailleurs si forte que même les initiateurs des coopérations lancées en dehors du cadre institutionnel et donc sans aucun droit à de tels apports, en apprécient la valeur de façon explicite et souhaitent en profiter eux aussi.

Une troisième idée commune aux rapports sectoriels est le désir d'améliorer les possibilités offertes aux États membres d'agir ensemble au niveau opérationnel. Pour le domaine justice et affaires intérieures, les auteurs ont même explicitement insisté sur la possibilité de se limiter à la dimension opérationnelle plutôt que d'agir au niveau législatif. Quant à l'atelier UEM, son rapporteur s'exprime en faveur d'un renforcement de la compétence exécutive du conseil Ecofin en formation restreinte aux membres de la zone euro. Il en est de même pour la défense. Cette position partagée est motivée par le souci d'avancer utilement à partir de questions bien délimitées et avec des buts clairement identifiés sans provoquer l'opposition précoce de certains États ni entrer en conflit avec l'acquis législatif de l'Union et son évolution future. À cette fin, il est nécessaire d'obtenir une meilleure faisabilité des projets de coopération renforcée. Un exemple très poussé dans cette direction concerne la politique européenne de R & D T, et plus particulièrement la mise en œuvre de son programme pluriannuel. Cette position commune connaît néanmoins des exceptions, puisque le rapport « Justice et affaires intérieures » propose également d'avancer sur la voie de l'harmonisation de certains corps de législation entre États membres partageant la même tradition juridique.

Une quatrième idée commune porte sur les conditions auxquelles les traités soumettent le démarrage et la mise en œuvre des coopérations renforcées, conditions censées protéger le Marché unique et l'acquis communautaire. Les ateliers n'ont pas souhaité ou encore moins renforcer cette démarche défensive, et ont préféré au contraire améliorer la faisabilité des coopérations renforcées. Ils ont donc eu tendance à voir ces conditions comme autant de barrières sur le chemin des coopérations renforcées, qu'il convient d'abaisser dans la mesure du possible et dans le respect de la cohérence. Pour les ateliers, l'utilité des coopérations renforcées en tant que telle n'est plus à prouver, et la discussion a porté en priorité sur une meilleure compréhension des problèmes de fond et des réponses que la coopération renforcée pouvait leur apporter.

En rapport avec cette dernière idée, on rencontre le souci partagé que les coopérations renforcées aboutissent à une politique à la hauteur des ambitions affichées par les États initiateurs. Les instruments établis à cette fin par les coopérations antérieures ont été :

- des barrières à l’entrée, visant à ne permettre qu’aux seuls États « qualifiés » de se joindre à la coopération ;
- une surveillance et vérification du respect des obligations acceptées par les participants.

Un doute a été exprimé quant à l’efficacité de ces instruments, comme en témoignent les rapports « Justice et affaires intérieures » ou « Union économique et monétaire ». Les ateliers ont en conséquence proposé un certain durcissement de ces mécanismes institutionnels de sélection et de contrôle. En revanche, ils n’ont pas envisagé des mesures de solidarité ou d’aide à l’adaptation des États membres qui auraient le désir, mais pas toutes les capacités, d’assumer les charges de certaines initiatives ambitieuses.

Le dernier point commun concerne la structure de base d’une coopération renforcée. Aucun des rapports ne met en question l’enchaînement des décisions et le rôle des institutions impliquées dans le déclenchement d’une coopération renforcée : initiative et autorisation, mise en œuvre, évaluation et contrôle, adhésion de nouveaux membres, cohérence, achèvement. Selon tous les rapports, le groupe d’États coopérants restera à l’intérieur du système et se servira des institutions communautaires conformément aux règles du traité. Le point principal où s’exprimera la différenciation entre le groupe et l’Union toute entière, concernera la participation au Conseil de l’Union et le cas échéant au Conseil européen. Ici se situe une innovation de taille demandée par tous les rapports. Prenant l’exemple de l’Eurogroupe et le dépassant, les ateliers suggèrent d’exclure les États membres non participants dès la phase des débats en Conseil et pas seulement au moment de la décision. Ils souhaitent ainsi assurer d’emblée une meilleure focalisation du débat sur le seul agenda de la coopération renforcée, une confiance et une liberté de parole accrues, ainsi qu’une décision plus ciblée et plus rapide. Les suggestions pour l’UEM ont été les plus radicales, proposant un Eurogroupe restreint et habilité à décider. Pour le domaine justice et affaires intérieures, l’atelier a souhaité la création de formations variables du Conseil, alors que pour la politique européenne de sécurité et de défense, une telle limitation n’a pas été explicitement demandée, tant elle va de soi pour les matières propres à cette politique.

- Sixième partie -

1.2. Différences

La différence la plus évidente entre les approches adoptées se situe entre le rapport « Justice et affaires intérieures » et les autres, même si cette singularité n'est pas de nature contradictoire. De fait, le rapport « Justice et affaires intérieures » propose un concept de réforme globale, unique et ambitieuse, pour les coopérations renforcées dans tous les domaines, alors que les deux autres ateliers se concentrent sur les questions spécifiques à leurs secteurs. Il s'agit-là d'un partage du travail spontané mais bienvenu à l'intérieur de la mission puisqu'il permet de réunir les trois registres sur lesquels la mission du Plan se devait de répondre aux questions posées. En effet, les rapports ont confirmé ce que les tentatives d'Amsterdam et de Nice avaient déjà montré, à savoir qu'en l'état actuel et prévisible de l'Union, il paraît impossible de donner une réponse unique au défi de la diversité en matière de procédures d'intégration. Pour autant que cela puisse paraître souhaitable d'un point de vue institutionnel et communautaire, un système uniforme n'est pas faisable ; il ne fonctionnerait que pour les politiques du premier pilier.

Le rapport « Justice et affaires intérieures » s'interroge au départ sur la faisabilité de la coopération renforcée et les faiblesses de son exécution. Il constate que les États membres opposés à de nouvelles initiatives conservent un pouvoir institutionnel démesuré pour en freiner le développement, un problème capital du point de vue de la seule faisabilité. Les faiblesses repérées dans la mise en œuvre résultent du manque de confiance mutuelle et de solidarité qui freinent les progrès de la coopération, en matière judiciaire et policière, mais aussi pour toutes les initiatives ambitieuses de coopération.

Le rapport « Justice et affaires intérieures » avance des réponses très novatrices à trois niveaux, qui se démarquent, par leur radicalité, des propositions des autres rapports :

- Supprimer la barrière au déclenchement. Le pouvoir d'obstruction des États membres opposants est ainsi radicalement réduit. En compensation, et c'est là une proposition encore plus novatrice, le rapport propose un rôle extraordinairement fort de contrôleur et de co-initiateur pour la Commission européenne, partagé avec la Cour de justice, ainsi qu'un mécanisme d'extension des coopérations renforcées à l'Union tout entière. Dans la logique sous-jacente à ce rapport, les aspects concernant la faisabilité, l'acceptabilité et la compatibilité systémique des coopérations renforcées se trouveraient tous améliorés dans le cadre de cette réforme.

- Résultats des ateliers... -

- Améliorer la confiance mutuelle par l'introduction d'un système rigoureux de contrôle et de sanctions, allant jusqu'à l'exclusion des États membres manquant à leurs obligations, soit du processus de décision en Conseil, soit de la coopération renforcée. Cette rigueur dans l'exécution va de pair avec une sélection plus exigeante au démarrage de la coopération renforcée, s'appliquant tant aux partenaires de l'initiative qu'aux postulants à l'adhésion. Cette disposition revient à accorder aux coopérations renforcées un droit de cooptation des nouveaux membres, ce qui réduit à néant le principe de l'ouverture des coopérations renforcées à tous les États membres volontaires. De nouveau, la Commission est appelée à jouer un rôle important de contrôle.
- Améliorer la solidarité, enfin, vis-à-vis des seuls États membres qui doivent assumer de par leur situation (par exemple frontalière, pour Schengen) des charges spécifiques et lourdes. Là aussi, utilité et faisabilité se trouveraient à première vue nettement améliorées.

Finalement, au niveau du fonctionnement interne et mis à part les innovations mentionnées ci-dessus, le rapport laisse les autres règles en place. À la critique fréquente émise contre la conservation des méthodes de décision non communautaires que le traité prévoit pour certains secteurs, il répond en insistant sur la plus grande homogénéité des volontés à l'intérieur des groupes. À la critique visant les incohérences juridiques entre procédures de l'Union et procédures de groupe, notamment concernant leurs implications pour les citoyens, le rapport répond par le souhait d'une mise en place rapide de « législations-cadre » au niveau de l'Union, au sein desquelles les coopérations renforcées opérationnelles pourraient alors se développer sans heurts.

De cette façon le rapport « Justice et affaires intérieures » se concentre principalement sur les questions institutionnelles bien qu'il évoque aussi les domaines susceptibles de faire l'objet de coopérations renforcées dans son secteur, mais sans entrer dans le détail. Le rapport « Union économique et monétaire » et le rapport « Politique européenne de sécurité et de défense » approfondissent au contraire les thèmes d'applications potentiels des coopérations renforcées. Il n'y pas lieu de reprendre ici ces analyses que l'on pourra lire avec profit dans les rapports sectoriels eux-mêmes. En revanche, les spécificités et les points communs des solutions institutionnelles et procédurales préconisées constituent des aspects importants du débat qu'il convient d'approfondir dans le cadre de cette synthèse.

- Sixième partie -

En ce qui concerne le rapport « Union économique et monétaire », il se démarque des autres en ignorant presque totalement la question de la faisabilité. Les propositions de ce rapport reviennent à approfondir une coopération renforcée autour de l'euro qui fonctionne déjà et qui est inscrite dans le traité. C'est pourquoi le rapport souhaite – sans explicitement le dire – voir ses propositions réalisées parallèlement aux autres réformes du traité projetées par la CIG. Le rapport se montre d'ailleurs conscient de :

- la diversité des positions des États membres, même parmi les États membres de la zone euro, quant au degré et aux moyens de la coordination des politiques économiques et budgétaires que ces États sont disposés à accepter ;
- la difficulté posée par un traité et un droit secondaire, en partie très opposés aux propositions du rapport.

Le rapport se consacre alors presque exclusivement à convaincre de l'utilité de certaines coopérations renforcées supplémentaires autour de l'euro. Les effets systémiques pour l'Union tout entière ne sont, par contre, pas pris en compte. Concernant les procédures internes, le rapport fait un autre choix que celui de l'atelier Justice et affaires intérieures. Il propose une autonomie accrue pour un Eurogroupe reconfiguré, libre de modifier ses règles de fonctionnement selon ses propres souhaits, mais sous contrôle de la Commission européenne. Concernant, enfin, l'application des critères d'admission pour les nouveaux adhérents, le rapport soupçonne les États membres d'avoir fait preuve de trop de complaisance. Pourtant, il n'a pas voulu préconiser des modifications aux règlements du traité.

On peut penser que dans le cas où quelques-unes des décisions souhaitées par l'Eurogroupe transformé en Conseil Ecofin au format euro, ne trouveraient pas assez de soutien pour être mises en œuvres, les États membres volontaires seraient tentés par la création d'un vrai sous-groupe restreint de l'Eurogroupe en utilisant les règles de déclenchement d'une coopération renforcée. Bien évidemment, une adaptation de l'ensemble du système de surveillance et de sanction du pacte de stabilité et de croissance ne pourra pas être entreprise par une telle coopération renforcée. En revanche, d'autres domaines pourraient tout à fait s'y prêter, par exemple la coordination des processus budgétaires nationaux. À ce niveau aussi, une coopération renforcée serait très utile.

Le rapport sur la « Politique européenne de sécurité et de défense » a tenté d'imaginer à son tour une procédure complète de déclenchement et de mise en

œuvre des coopérations renforcées qu'il propose d'introduire dans son secteur. Au terme d'une analyse approfondie des différents domaines de la défense, le rapport illustre bien les difficultés qui peuvent surgir dès lors que l'on envisage la mise sur pied d'un cadre procédural unique. Face aux réalités d'un secteur politique pour longtemps encore dominé par les principes de l'intergouvernementalisme, un système impliquant la Commission, comme ce rapport le prône, et laissant de côté la volonté d'une grande majorité des États membres, ne semble pas faisable et ne parviendra vraisemblablement pas à fixer des règles de coopération renforcée en matière de défense.

Si l'introduction de la procédure voulue par le rapport serait révolutionnaire pour ce secteur, ses propositions s'éloignent beaucoup moins des modèles d'Amsterdam et Nice que celles du rapport « Justice et affaires intérieures ». L'ensemble du système de « surveillance-contrôle-sanction » imaginé par le rapport « Justice et affaires intérieures », sous-jacent aussi au rapport « Union économique et monétaire », ne se retrouve pas dans le rapport « Politique européenne de sécurité et de défense ». Par contre, sur le développement souhaité des coopérations renforcées « de mission », un des autres aspects spécifiques du rapport « Justice et affaires intérieures », la convergence avec le rapport « Politique européenne de sécurité et de défense » est évidente. Concernant la Commission et le Conseil, il nous suffira d'indiquer la perte de pouvoir de la Commission, laquelle n'intervient de manière décisive que lors de la phase de l'initiative sur la question de la compatibilité avec le droit du traité en général. Autrement, c'est le Conseil qui décide de son propre chef. La Commission n'est pas pour autant absente du processus, même si elle ne participe pas avec ses attributions institutionnelles, mais par le biais du ministre des Affaires étrangères de l'Union, lequel est aussi vice-président de la Commission. Celui-ci intervient lors du déclenchement, en reprenant à son compte l'initiative des États membres volontaires. Il continuera ensuite à jouer un rôle de pivot institutionnel et d'« animateur » conjointement avec les autres organes de la politique européenne de sécurité et de défense (haut-représentant/COPS/CMUE).

2. Évaluation et recommandations du groupe de synthèse

Pour introduire ce chapitre il peut être utile de se souvenir des motifs qui conduisent les États membres à recourir à la coopération restreinte, qu'elle soit renforcée ou plus étroite. Nos travaux nous permettent un premier constat concernant le poids relatif de la volonté et de la capacité en tant que motif d'intégration différenciée. C'est la *volonté* qui domine en déterminant la

- Sixième partie -

participation ou le désistement vis-à-vis de nouvelles politiques. C'est donc elle en premier lieu qui crée et qui maintient dans la durée la nécessité de l'intégration différenciée. Le référendum suédois vient de nous le rappeler avec force en ce qui concerne la monnaie unique. Mais c'est tout aussi vrai pour Schengen. Par contre, des différences de *capacité* entre des États membres, qui posent pourtant de vrais problèmes d'intégration pour les politiques ambitieuses, ne produisent pas autant de différenciation de politiques. À l'intérieur de l'Union il s'avère très difficile d'exclure, pour cause d'incapacité, des États membres volontaires pour participer à de telles politiques communes. À la rigueur, une telle exclusion peut durer un ou deux ans. Ensuite, les mécanismes et les réflexes d'inclusion et de solidarité poussent à l'admission même de ceux que l'on ne considère pas vraiment capables. En 2003, les seuls États membres qui ne font pas encore partie de la monnaie commune, ou de l'aire d'application de Schengen, restent au dehors par choix délibéré.

Qu'en déduire pour l'efficacité de l'instrument qu'est la coopération renforcée en 2003 ? Probablement, qu'elle ne pourra servir de remède qu'à une partie des problèmes qui ont contribué à la faire naître. D'un côté, on réussit bien à avancer en groupe restreint même compte tenu de l'absence de volonté de certains États membres. Par contre, on n'arrive pas à tenir à l'écart certains États auxquels manque la capacité de participer à une politique ambitieuse.

On peut regretter que le manque de volonté des uns persiste plus longtemps que prévu. Mais finalement cet état de fait ne nuit pas à la réussite de la coopération renforcée. Il faut, en conséquence, réfléchir à des moyens de renforcer les tendances centripètes agissant sur les États non volontaires. Et il faut aussi envisager des coopérations renforcées de longue durée et réexaminer leurs mécanismes sous cet aspect.

Mais la quasi-impossibilité pratique d'invoquer le manque de capacité comme motif d'exclusion contre certains États membres pour le moyen terme, même si l'efficacité et la crédibilité de la politique concernée pâtit de leur participation, a semblé nettement plus inquiétant aux ateliers. Pour ceux qui souhaitent une forte utilité des coopérations renforcées, le durcissement des critères de capacité et de leur application occupe en conséquence la première place dans les propositions. Mais ce constat est aussi révélateur d'un dilemme pour toute tentative dans ce sens, car celle-ci se heurtera à des réflexes d'inclusion et de solidarité qui font partie intégrale de la tradition de l'intégration européenne.

2.1. Des recommandations inscrites dans la tradition d'Amsterdam et de Nice

Somme toute, la mission inscrit ses propositions dans la continuité d'une approche qui met l'intégration différenciée au service de l'Union européenne, en l'encadrant par l'instrument de la coopération renforcée. Cette approche se situe dans la droite ligne de l'introduction de ce rapport et de l'analyse juridique subséquente.

Premier ensemble de propositions : améliorer la faisabilité et l'efficacité des coopérations restreintes

La question principale, dans le contexte actuel de la réforme institutionnelle, a porté sur la faisabilité et l'efficacité des coopérations renforcées. Pour la faisabilité, le débat a concerné plus spécifiquement l'aménagement des règles d'Amsterdam et Nice, en premier lieu sur le point du déclenchement des coopérations renforcées. Mais l'enchaînement des autres étapes prévues par le traité pour les coopérations renforcées, les points à observer concernant leur mise en œuvre, leur élargissement, ainsi que leur cohérence avec le système communautaire, se retrouvent aussi dans les propositions des ateliers.

La tendance dominante est de se rapprocher autant que possible, pour tous les secteurs, de la procédure mise en place à Amsterdam pour le premier pilier, mais en tenant compte des conditions spécifiques qui continuent de prévaloir dans les différents secteurs, surtout en politique européenne de sécurité et de défense. Il s'agit ainsi de prolonger l'effort de révision de Nice et de réduire de manière substantielle les barrières au déclenchement des coopérations renforcées.

Pour l'efficacité de la gestion, les rapports recommandent la création de conseils des coopérations renforcées séparés des Conseils sectoriels des Quinze et un durcissement des obligations des participants, parallèlement à un contrôle plus rigoureux de leur observation. Deux rapports cherchent à désentraver les procédures internes des coopérations renforcées

- Sixième partie -

des limites que le traité leur impose, à savoir de préserver les règles qui s'appliquent dans leur secteur respectif. Le souci d'efficacité de la coopération renforcée est alors primordial. Par contre, la solidarité vis-à-vis des États membres volontaires, mais peu capables d'assumer les charges de certaines initiatives plus ambitieuses, n'est toujours pas considérée comme prioritaire. Leur admission est soumise à des conditions et des vérifications plus strictes, elle est plus fortement contrôlée par les membres de la coopération renforcée.

La spécificité des situations dans les grandes politiques, surtout l'Union économique et monétaire et la défense, détermine les différences principales entre les dispositifs proposés par les ateliers, le rapport « Justice et affaires intérieures » étant le seul à suggérer un dispositif unique.

Deuxième ensemble de propositions : démontrer mieux, et de façon plus détaillée selon les grands secteurs, l'utilité des coopérations restreintes

Démontrer l'utilité des coopérations restreintes pour faire avancer l'intégration sur les chantiers importants, tel a été le deuxième objectif des travaux menés dans les ateliers. Ce volet a produit la série inédite de suggestions concrètes, plus ou moins détaillées, de nouveaux champs recommandés à la coopération renforcée, pour chacun des grands secteurs, et qui se trouvent recensés à la fin de ce rapport. Un examen attentif de plusieurs secteurs moins discutés, la politique sociale, l'éducation, l'environnement et la recherche et le développement technologique, a aussi montré les limites de cette utilité dans le contexte de la coopération restreinte, pour des raisons bien précises que le rapport sur ces thèmes expose en détail.

Dans un sens plus politique, les rapports démontrent combien les différences sectorielles et même thématiques continuent d'influencer la disponibilité des États membres envers des initiatives de coopération restreinte. Faisabilité politique et utilité s'imbriquent d'ailleurs fortement, car cette disponibilité est, à son tour, très influencée par les attentes des États membres quant à l'utilité future de ces coopérations restreintes. Il suffira

- Résultats des ateliers... -

ici de rappeler ce qui a été dit sur la politique de l'environnement.

Les coopérations plus étroites, deuxième formule de la coopération restreinte retenue pour une analyse approfondie lors de la mission, figurent à leur juste valeur et de manière prééminente dans les précis chronologiques pour les différents domaines traités par les ateliers. Ces coopérations ne trouvent pourtant pas de place dans les propositions des rapports à l'exception de la défense collective.

3. Un cadre de référence

En se plaçant ainsi dans la continuité de l'évolution des règles sur les coopérations renforcées, les recommandations des rapports sectoriels se conforment en grande partie aux exigences d'un cadre de référence qui voit l'Union européenne, même après son élargissement, inscrite dans la continuité. Cette Union ne se trouve pas pressée de se tourner vers des solutions radicales, par exemple par la formation d'un noyau dur. Elle n'est pas confrontée à un scénario catastrophe tel qu'un risque « d'implosion », conséquence ultime d'un déclin du continent européen. Elle écarte également le scénario d'une Europe « à la carte » proposé par Alex Warleigh¹. Les recommandations du rapport se placent dans la perspective d'un scénario où l'Union préserverait les valeurs qui ont assuré son équilibre et son développement et serait dotée de structures institutionnelles simplifiées et stables, capables de décider, de mettre en œuvre et de sanctionner. Les recommandations évitent des idées dont la réalisation pourrait aller à l'encontre d'un tel scénario. Ce schéma prospectif recoupe en fait très largement le modèle proposé par l'étude dirigée en 1998 par le professeur Quermonne pour le Commissariat général du Plan et revisité par Mario Dehove dans sa présentation.

Il est vrai que la nouvelle insistance sur les capacités et sur l'observation des obligations, la tendance à l'établissement de Conseils des coopérations renforcées et la réduction apparente du principe de la solidarité et de l'ouverture des coopérations renforcées peuvent être comprises à tort comme une tentative de rompre cette continuité. Mais la mission a inscrit ces éléments dans le contexte d'un effort continu de communautarisation des politiques-clefs de l'Union. Vues dans ce contexte, ces nouvelles orientations ne devraient pas inquiéter.

(1) Pour A. Warleigh, le modèle d'intégration « à la carte » assure au développement de l'Europe l'élasticité dont elle a besoin, est plus légitime puisqu'il repose intégralement sur la volonté politique des États et permet de repousser le (dangereux) débat sur les finalités politiques de l'Union et la structure institutionnelle vers laquelle elle doit tendre. Présentation à la séance du 14 octobre 2002 du groupe de synthèse. Voir aussi Alex Warleigh, *Flexible Integration – Which Model for the Europe Union*, Sheffield Academic Press, Londres, 2002.

4. Les propositions de la mission

Les propositions de la mission se résument donc ainsi.

Nous proposons que le traité constitutionnel :

1. utilise un vocable unique, celui d' « intégration renforcée » par souci de simplicité et de lisibilité, et qu'il laisse comme seule alternative l'option « plus étroite » à l'extérieur du traité ;
2. donne une priorité claire à la facilitation du déclenchement des coopérations renforcées, en abaissant le nombre minimum de participants, le quorum requis pour lui donner le feu vert et le poids des conditions qui le freinent ;
3. donne aux coopérations renforcées le droit de créer des conseils ministériels en format de coopération renforcée, qui discuteront et décideront dans la matière de compétence du groupe ;
4. affirme le cadre institutionnel unique sauf au niveau du Conseil ;
5. donne la possibilité d'améliorer les procédures de décision au sein des coopérations renforcées, soit en les communautarisant, soit en donnant le droit aux coopérations renforcées de les définir elles-mêmes ;
6. confirme le droit des membres d'une coopération renforcée d'établir des conditions strictes d'entrée et de participation, en termes soit de capacité, soit de règles de comportement politique ;
7. crée les procédures et institutions nécessaires pour exercer un contrôle plus rigoureux des obligations assumées par les membres d'une coopération renforcée, et pour sanctionner les manquements des membres participants, jusqu'à la possibilité de les expulser de la coopération renforcée ;
8. renforce le rôle de la Commission et des autres institutions communautaires dans ce processus, de la manière prévue par le rapport « Justice et affaires intérieures ».

La mission est consciente du risque potentiel de tension pour le système communautaire, qui résulterait :

- d'un côté, du renforcement du caractère exclusif des coopérations renforcées, même si la Commission y a un rôle important ;

- Sixième partie -

- et de l'autre, d'une intégration de tels mécanismes dans une Union européenne caractérisée par les principes d'égalité des obligations et des droits des États membres, l'inclusivité et la solidarité.

Elle recommande donc la mise en place de garde-fous qui empêcheront l'installation dans la longue durée de différenciations des droits et des obligations des États dans le champ des politiques-clefs de l'Union, surtout entre États membres qui partagent la même volonté mais dont certains manquent des capacités d'assumer pleinement les obligations nécessaires. Ces recommandations se résument ainsi.

Nous proposons que le traité constitutionnel :

1. prévoie des procédures de « relance communautaire », toujours selon la procédure prévue par le rapport « Justice et affaires intérieures » ;
2. donne le droit aux États membres postulants, qui se voient rejetés pour cause d'insuffisance de leurs capacités, de demander formellement un soutien matériel de l'Union (ou des autres participants) pour les aider à combler leur retard ;
3. donne le droit aux États participants à une coopération renforcée, contre lesquels une procédure de manquement est entamée par les autres participants ou par la Commission européenne, de demander formellement soit un soutien matériel de l'Union (ou des autres participants) destiné à les rendre capables d'observer pleinement leurs obligations, soit une communautarisation des instruments de mise en œuvre de la coopération renforcée, par exemple par l'institution d'une police de frontière commune pour les participants, à la place desdits soutiens matériels ;
4. prévoie pour ces deux cas que les États membres de la coopération renforcée qui ont porté plainte contre d'autres membres et la Commission puissent proposer la mise en place et un contrôle efficace d'un tel soutien, ou qu'ils puissent proposer à leur tour une communautarisation des instruments de mise en œuvre de la coopération renforcée parmi ses participants ;
5. ne permette de sanctions contre des participants de coopérations renforcées en situation de manquement qu'après refus par ces derniers d'accepter un soutien conditionné ou une communautarisation des instruments de mise en œuvre.

La mission est aussi consciente que certains domaines de compétence européenne existent, pour lesquels les États membres ne sont pas toujours prêts

à transférer la mise en œuvre de la politique dans le champ de la procédure communautaire. La mission propose des coopérations renforcées aussi dans ces domaines. En restant aussi proche du modèle communautaire que possible, elle adapte néanmoins les procédures de ces coopérations renforcées afin de les rendre acceptables aux États membres. Le modèle de coopération renforcée qu'elle présente dans la Politique européenne de sécurité et de défense en est l'exemple le plus marquant.

Finalement, la mission est aussi consciente que certains domaines ou scénarios existent, où une telle stratégie de « durcissement-plus-communautarisation » ne semble pas faisable, ainsi qu'en témoignent les propositions du projet constitutionnel pour la Politique européenne de sécurité et de défense :

- avec une Commission qui peut sortir affaiblie de la prochaine réforme du traité, ne dispose-t-on pas déjà d'un projet constitutionnel qui renforce encore le rôle du Conseil européen ?
- avec des États qui bloquent tout allègement substantiel des clauses de déclenchement des coopérations renforcées dans le traité constitutionnel ;
- avec des États qui ne seraient pas prêts à renoncer à leur rôle stratégique dans le pilotage de « leur » coopération restreinte.

Dans de tels scénarios et pour des groupes désireux d'aller de l'avant, une coopération plus étroite serait la meilleure stratégie. Selon les moyens financiers et politico-administratifs que l'Union et ses États membres seront dans l'avenir à même de consacrer à une communautarisation du type que nous venons d'évoquer, il se peut que cette option reste très peu choisie, même à l'avenir. Dans ce cas-là les coopérations plus étroites devront prendre la relève.

5. Une coopération restreinte réformée, pour faire face aux défis de l'avenir. Le projet constitutionnel et la CIG.

Le 2^e chapitre de ce rapport a présenté les adaptations aux règles de coopération renforcée et plus étroite apportées par le projet constitutionnel de la Convention européenne. À la fin de ce rapport il convient de les comparer aux propositions de la mission. Est-il nécessaire d'adapter les dernières, ou doivent-elles au contraire être maintenues, face à cette nouvelle donne ? Une réponse sera donnée en examinant si le projet constitutionnel a oui ou non :

- déjà réalisé les révisions que nous proposons,
- amorcé des révisions qui vont dans le sens de nos propositions,
- laissé la situation en l'état, c'est-à-dire telle qu'issue des traités d'Amsterdam et de Nice,

- Sixième partie -

– institué des formules qui vont à l'encontre des propositions ici soumises.

5.1. Le défaut de consensus en faveur d'un élargissement des compétences de l'Union souligne le besoin persistant de coopérations renforcées

Quand on examine le projet constitutionnel, on se trouve conforté dans l'idée d'un besoin d'intégration différenciée dans l'avenir. La Convention s'est surtout exprimée sur les formes institutionnelles de la future politique européenne. Elle n'a pas ajouté la possibilité d'initier de nouvelles politiques, non par manque de volonté de certains États membres mais faute de consensus. La CIG va probablement suivre la Convention sur cette ligne très prudente. Les initiatives qui n'ont pas pu s'imposer à la Convention, auront en partie besoin de formules de coopération restreinte pour pouvoir se réaliser collectivement.

5.2. Le système général des coopérations renforcées établi par le projet constitutionnel conforte les propositions de la mission

Les propositions de la mission, dont certaines rejoignent les positions exprimées par la France au sein de la Convention, vont dans le même sens que le projet constitutionnel, mais ce dernier ne va pas aussi loin que le rapport de la mission (dont d'importantes propositions se sont retrouvées dans les positions françaises pour la Convention).

S'agissant de l'élément qu'est le déclenchement des coopérations renforcées, aucune des facilitations proposées par la mission n'est retenue. Le projet constitutionnel majore même légèrement le quorum de participation minimale (de 8 à 9 pour l'Union à 25) au lieu de le réduire comme nous l'avions proposé. Il n'allège pas davantage le poids dissuasif des multiples conditions concernant la protection du Marché commun et de l'acquis, qui freinent le déclenchement des coopérations renforcées. En revanche, nos propositions et le projet convergent en ce qui concerne (1) l'extension d'un mode généralisé de coopération renforcée, avec une place forte pour la Commission européenne ou le ministre des Affaires étrangères, dans tous les domaines, et (2) un changement important quant au mode de fonctionnement : la coopération renforcée peut décider de son propre chef de se servir d'un système de majorité là où le traité prescrit le consensus pour le domaine concerné.

Face à cette situation la mission propose deux options :

- dans le cas où un amendement au projet constitutionnel reste envisageable en CIG, il convient de proposer aux adversaires de toute réduction des barrières de déclenchement un renforcement de la perspective communautaire des futures coopérations renforcées avec la clause de relance communautaire et les éléments supplémentaires de solidarité contenus dans les autres propositions de la liste. La contrepartie d'une telle concession serait une baisse sensible des quorums minimaux de participation et de l'autorisation, et de la barrière des conditions ;
- dans le cas, qui semble le plus probable, où aucun amendement dans ce sens n'est réalisable, il convient de préparer les dossiers pour d'éventuelles révisions ultérieures du traité dans l'avenir. Jusque-là, les coopérations plus étroites prendront le relais dans tous les cas où les États membres volontaires ne réussiront pas à faire passer une coopération renforcée selon les nouvelles règles ou ne voudront pas se contenter des bornes fixées à leur action restreinte.

5.3. La coopération renforcée dans l'Union économique et monétaire : progrès insatisfaisants

Les propositions principales de l'atelier Union économique et monétaire revenaient à approfondir sensiblement une coopération renforcée qui existe déjà, inscrite dans le traité, autour de l'euro, et d'instituer cette réforme non pas par le déclenchement d'une coopération renforcée mais par un changement du traité par la CIG, qui élargirait aussi les compétences de l'Union vis-à-vis des États membres dans ce domaine.

En matière de politique économique, le traité évoque la nécessité d'une coordination plus étroite des politiques des États membres, essentiellement basée sur le respect des critères de bonne gestion du traité de Maastricht, mais sans avancer de propositions concrètes susceptibles de donner lieu à des coopérations renforcées.

En matière de politique monétaire, la solution d'un conseil Ecofin restreint n'est pas retenue, ni celle d'accorder une compétence exécutive (« *policy making* ») au Conseil des finances de la zone euro. Le texte ne prévoit pas non plus la possibilité pour le Conseil de la zone euro de modifier les règles de fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Une réaction à cette situation paraît possible à deux niveaux : d'abord à celui de la CIG, et deuxièmement à celui d'une procédure « normale » de déclenchement d'une coopération renforcée.

- Sixième partie -

Concernant la CIG, faudra-t-il insister pour obtenir un résultat qui soit plus proche des propositions de la mission, elles-mêmes assez proches de celles de la France ? Nous ne soutenons pas cette idée. Le résultat de la Convention ne fait que confirmer la force des réticences, même parmi certains États membres de l'euro, vis-à-vis du type de propositions issues de l'atelier Union économique et monétaire, réticences que ce dernier avait d'ailleurs déjà prévues. C'est pourquoi il ne sera probablement pas possible d'obtenir de la CIG la réforme souhaitée des institutions restreintes et des procédures de l'Union économique et monétaire, ni le changement des compétences.

C'est seulement face à cette situation qu'on se retournera vers l'instrument proprement dit de la coopération restreinte, à défaut de sa consécration par la CIG. L'atelier a montré qu'une coopération renforcée ou plus étroite peut être utile et faisable entre États membres du groupe de l'euro, avec toutefois le grand inconvénient qu'une coopération renforcée ne pourrait pas changer les principes et les critères établis pour la coordination des politiques budgétaires et économiques. Si l'on n'arrivait pas à réunir les 8 (9 selon le projet constitutionnel) États membres partenaires nécessaires pour une coopération renforcée, une coopération plus étroite est toujours possible comme l'atelier l'avait lui-même constaté pour certains domaines. C'est d'ailleurs ce recours qui pourrait s'avérer nécessaire si l'on veut faire avancer la coopération entre la France, l'Italie et l'Allemagne dans le cadre de la récente initiative de croissance.

5.4. La coopération renforcée en matière de défense : les limites du progrès pour le modèle communautaire et l'ouverture aux formules spécifiques

Pour la défense, c'est déjà le projet constitutionnel qui prédéfinit les coopérations restreintes comme c'est le cas pour l'Union économique et monétaire.

L'analyse juridique du 2^e chapitre a montré que le projet constitutionnel va très loin dans la direction indiquée par la mission en ouvrant la politique de sécurité et de défense commune de l'avenir, la PSDC, aux coopérations renforcées et en prévoyant pour le déclenchement une place adéquate pour la Commission et le ministre européen des Affaires étrangères. Comme la mission l'a souhaité, le seul groupe de coopération plus étroite est celui de la défense collective.

Contrairement aux souhaits de la mission aucune des quatre formations de coopération restreinte prédéfinies par le projet constitutionnel ne revêt le caractère explicite d'une coopération renforcée. Mais dans la version définitive du projet constitutionnel (CONV 850/03, art.III 325 ; elle n'était pas encore terminée lors de la rédaction du rapport Buffotot sur la PESD) on ne retrouve plus la clause qui empêchait l'introduction de la coopération renforcée dans ces quatre domaines. Une mutation ultérieure des coopérations prédéfinies en coopérations renforcées ne paraîtrait donc pas impossible dans ces domaines. L'Agence de l'armement et les groupes de mission de gestion des crises sont des coopérations plus étroites sans en porter le nom, qu'on pourrait qualifier de coopération plus étroite « de mission », sous l'autorité du Conseil. La pièce maîtresse, la « coopération structurée » est la plus proche d'une vraie coopération renforcée, de par les caractéristiques que lui donne le projet constitutionnel, et comporte les éléments de renforcement que la mission a demandé pour les coopérations renforcées en général : contrôle propre des nouvelles adhésions, délibérations en conseil restreint, liberté de ses procédures internes. Mais il est vrai que la condition définitive de la mise sur pied de cette coopération est la signature d'un protocole qui doit être accepté par tous les États membres, ce qui fait que certains États pourront toujours freiner ou même empêcher la mise en œuvre de cette coopération.

Faudrait-il prévoir des demandes d'adaptation de ces projets ? L'avis de la mission est ici aussi négatif. Ce qui décidera de la vraie valeur des autres structures de coopération restreinte dans ce secteur, sera le devenir de la « coopération structurée », qui est censée accepter des engagements plus contraignants et plus exigeants que les autres États membres. Toujours est-il que des coopérations plus étroites pourraient être lancées dans chacun des domaines concernés.

Septième partie

Une liste des thèmes potentiels pour les coopérations renforcées

Les rapports sectoriels estiment que le recours à la coopération renforcée est utile, faisable et ne présente pas de risque systémique grave dans un certain nombre de domaines. Cette section les énumère et émet des recommandations sur la méthode de différenciation la plus adaptée à chaque cas.

1. Usage de la coopération renforcée en matière de *justice et d'affaires intérieures*

L'atelier Justice et Police a identifié plusieurs domaines de nature législative et opérationnelle, liés à la modernisation des moyens humains et matériels, pour lesquels les coopérations renforcées devraient ou pourraient être envisagées ¹. Il recommande de tirer parti de l'existence de groupes d'États à traditions juridiques apparentées.

- Code (de procédure) pénal.
- Harmonisation des règles procédurales ou contractuelles dans le domaine de la protection des droits des consommateurs.

(1) Il s'agit ici d'une interprétation de la formulation utilisée par le rapport Justice et Police – « domaines envisageables de mise en œuvre de coopérations renforcées en matière de JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES ». Le terme « coopérations renforcées » doit en effet se comprendre dans un sens très large. Il ne renvoie manifestement pas au mécanisme général du titre VII TEU. Il ne renvoie pas non plus à la nouvelle forme de coopération renforcée proposée par le rapport Justice et Police, à savoir la « coopération renforcée de mission » conçue pour les coopérations de nature opérationnelle, dans la mesure où certains domaines retenus sont de nature législative.

- Septième partie -

- Création d'un procureur européen ayant la capacité de déclencher les poursuites dans le cadre d'une liste d'infractions de nature transfrontière (opérationnel).
- Possibilité de désigner un juge directeur pour les enquêtes concernant plusieurs États membres.
- Création d'équipes conjointes d'enquêteurs.
- Possibilités d'utiliser les agences communautaires (Europol ou Eurojust) dans le cadre de coopérations renforcées (par exemple en accordant aux agents d'Europol participant aux équipes communes d'enquêtes la compétence de pratiquer des actes d'enquêtes sur le territoire des États concernés).
- Lutte contre les grandes formes de criminalité (drogue, proxénétisme, terrorisme).
- Organisation de formations communes de magistrats (stages en juridiction, échanges de magistrats exerçant au sein des juridictions de l'État membre d'accueil, jumelages de juridictions, etc.) ou de policiers des différents États membres.
- Organisation d'opérations de contrôle par les pairs des administrations policières, douanières, juridictionnelles.

2. Usage de la coopération renforcée en matière économique et monétaire

Outre les amendements relatifs au fonctionnement de l'Eurogroupe, présentés de manière explicite dans son rapport, l'atelier Union Économique et monétaire a suggéré la coopération renforcée afin de recourir à la différenciation en matière de :

- création de mécanismes de stabilisation budgétaire pour la zone euro, dont l'utilisation serait soumise à une double clé (approbation de l'État concerné et de la majorité qualifiée de l'Eurogroupe) ;

- stabilité financière (les règles de surveillance bancaire, le règlement des marchés financiers et des bourses de valeurs) ;
- fonctionnement du marché du travail ;
- fiscalité des entreprises ;
- création d'un contrat de travail européen, mobilité complète des droits à la pension, harmonisation et mobilité des cotisations chômage.

3. Usage de la coopération renforcée en matière de *sécurité et défense européenne*

L'atelier Sécurité et Défense a identifié quatre domaines pour lesquels il souhaiterait que des coopérations restreintes utilisent l'une ou l'autre forme de différenciation : système européen de défense collective ; solidarité en cas d'attaques terroristes ; volet militaire de la gestion de crises (hors Union) ; armement ; politique de sécurité à l'égard d'une région hors Union. Les suggestions de l'atelier sont reprises ci-dessous et, le cas échéant, amendées ou complétées.

- Système européen de défense collective (c'est-à-dire assistance par tous les moyens dont disposent les États membres, en cas d'agression armée du territoire d'un d'entre eux). L'atelier soutient l'insertion d'un protocole annexé au traité constitutionnel établissant une coopération plus étroite ad hoc en la matière.
- Assistance en cas d'attaques terroristes. Le rapport « Sécurité et Défense suggère le recours au nouveau mécanisme de coopération renforcée proposé par le rapport ou à l'abstention constructive.
- Volet militaire de la gestion des crises en dehors du territoire de l'Union. Le rapport « Sécurité et Défense » suggère le recours au nouveau mécanisme de coopération renforcée proposé par le rapport ou à l'abstention constructive.
- Armement (production, acquisition et utilisation). Le rapport « Sécurité et Défense » suggère le recours au nouveau mécanisme de coopération renforcée proposé par le rapport.

- Septième partie -

- Développement d'une stratégie visant à sécuriser une région géographique spécifique, en combinant des mesures de coopération militaire, policière, politique, économique, commerciale et culturelle (à l'instar des stratégies communes). Le rapport « Sécurité et Défense » suggère le recours au nouveau mécanisme de coopération renforcée proposé par le rapport ou à l'abstention constructive.

Annexe 1. Liste des participants et intervenants du groupe de SYNTHÈSE

Coopération renforcée Composition du groupe de SYNTHÈSE Participants (P) et Intervenants (I)	
PRESIDENT	
RACINE Bruno	Président du Centre National d'Art et de Culture – Georges Pompidou
RAPPORTEUR GENERAL	
DEUBNER Christian	Commissariat général du Plan
RAPPORTEURS	
CHALTIEL Florence	Professeur de droit public à l'Institut d'Études Politiques, université Pierre Mendès France, Grenoble
PHILIPPART Éric	Professeur, université Libre de Bruxelles
PARTICIPANTS ET INTERVENANTS	
BARBIER Cécile (P)	Observatoire social européen, Bruxelles
BOCQUET Dominique (P)	Délégation française auprès de l'OECD
BUFFOTOT Patrice (I)	Président de l'atelier Sécurité-Défense, directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité, université de Paris-1 (Panthéon-Sorbonne)
CHALTIEL Florence (P/I)	Professeur de droit public à l'Institut d'Études Politiques, université Pierre Mendès France, Grenoble
CANIVET Guy (I)	Président de l'atelier Police-Justice, Premier président de la Cour de cassation
COEURÉ Benoît (I)	Rapporteur général de l'atelier UEM, Directeur Agence France Trésor
DEHOVE Mario (P/I)	Secrétaire général, Conseil d'analyse

- Septième partie -

	économique, Paris
DE LA SERRE Françoise (P)	Directeur de recherche, CERI
DE LONGUEAU Jean-Yves (P/I)	Ministère de l'Éducation Nationale, Délégation des relations internationales et de la coopération
DEUBNER Christian (P/I)	Rapporteur général de l'atelier Sécurité- Défense, Commissariat général du Plan
GAILLARD Michel (I)	Ministère de la Recherche et de la Technologie
JESIEN Leszek (I)	Ancien membre du cabinet du Premier ministre de la Pologne
KÖLLIKER Alkuin (I)	Max Plank Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Köln
LATOURNERIE Dominique (P)	Conseiller d'Etat
LAUNAY Élise (P)	Ministère des Affaires étrangères, Direction de la coopération européenne
MAIA Jean (P)	SGCI, service juridique, affaires parlementaires et institutionnelles
MISSIROLI Antonio (I)	Rapporteur général de l'atelier Sécurité- Défense, Institut d'études de sécurité de l'UE
NESTOR Jean (P)	Secrétaire Général, Notre Europe
PHILIPPART Éric (P/I)	Rapporteur pour les coopérations restreintes, Professeur, université Libre de Bruxelles
PISANI-FERRY Jean (I)	Président de l'atelier UEM, Professeur université Paris-Dauphine
PONZANO Paolo (I)	Directeur task force « avenir de l'Union et questions institutionnelles » Commission européenne
ROBERTS Michael (I)	Head of division, European secretariat, Cabinet Office, London
SAURON Jean-Luc (I)	Rapporteur général de l'atelier Police- Justice, Maître de requêtes, Conseil d'État
TISSERAND Pierre-Édouard (P/I)	Ministère de l'Environnement et du Développement durable, Responsable des relations avec le Parlement européen de la Justice

- Les coopérations renforcées, Synthèse -

VAILLANT Mickaël	Doctorant, Institut d'Études Politiques, Paris
WARLEIGH Alex (I)	Professor, Queen's university, Belfast

Remerciements

Le président et les rapporteurs du groupe de synthèse tiennent à remercier très chaleureusement Mickael Vaillant, de sa collaboration à la rédaction de ce rapport et à l'organisation des séances de travail, en tant qu'assistant du rapporteur général.
