

GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES "NOTRE EUROPE"
Président : Jacques Delors

LES COOPERATIONS RENFORCEES :
UNE FAUSSE BONNE IDEE ?

Françoise de LA SERRE
Directeur de recherche
à la Fondation Nationale
des Sciences Politiques
(C.E.R.I.)

Helen WALLACE
Directeur
du Sussex European
Institute

Etudes et Recherches, N°2,
version révisée - Septembre 1997

44, rue Notre-Dame des Victoire - 75002 Paris
Tél. : 01.53.00.94.40

AVANT-PROPOS

En Juin 1997, le Groupement d'Etudes et de Recherches "Notre Europe", à la veille du Conseil Européen d'Amsterdam, avait publié une étude de deux éminentes spécialistes, Madame Françoise de la Serre, Directeur de Recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques (CERI) et Madame Helen Wallace, Directeur du Sussex European Institute, sur le thème des coopérations renforcées. Cette étude visait à établir une analyse historique, conceptuelle et pratique des nombreux concepts qui sont utilisés pour tenter de caractériser les différents modèles possibles d'architecture de l'Union Européenne future.

A Amsterdam, des dispositions ont été adoptées à ce sujet. Nous avons estimé utile de demander aux auteurs de l'étude de l'actualiser pour tenir compte de la nouvelle situation. On trouvera donc ci-joint une version enrichie et mise à jour du document incluant notamment dans ses conclusions une analyse critique des dispositions du futur nouveau Traité. Le débat, à cet égard, est loin d'être achevé ...

SOMMAIRE

I - VARIATIONS SEMANTIQUES SUR LA DIFFERENCIATION

II - LES LECONS DU PASSE

- Arrangements transitoires
- Formules d'opting out
- L'UEM comme avant-garde
- Les coopérations parallèles

III - LES COOPERATIONS RENFORCEES :

QUELLES REPONSES A QUELS BESOINS ?

- Le processus d'élargissement
- Le problème des dissidents et des récalcitrants
- Avant-garde ou levier d'intégration ?

IV - QUELLES APPLICATIONS POSSIBLES ? PORTEE ET LIMITES

- Politique étrangère et de sécurité commune
- Pilier Communauté européenne
- Justice et Affaires intérieures

CONCLUSION

LES COOPERATIONS RENFORCEES :

UNE FAUSSE BONNE IDEE ?

La conférence Intergouvernementale (CIG) a entrepris, dans la perspective du Conseil européen d'Amsterdam, un exercice compliqué : introduire, dans le Traité de Maastricht révisé, des clauses de coopération renforcée permettant, à un nombre restreint d'Etats-membres, d'aller plus vite et plus loin dans la voie de l'intégration. Dans son document de décembre 1996, la Présidence irlandaise en avait fait un enjeu majeur des négociations en affirmant: ..."ce qui sera décidé à cet égard - ou a contrario l'absence de décision - revêtra une importance extrême pour l'avenir de l'Union".

Pour n'être pas nouvelle, l'idée est séduisante. Sur fond d'élargissement programmé à l'Est et au Sud, elle est présentée, notamment aux opinions publiques, comme une sorte de "solution miracle" permettant d'avoir le meilleur de deux mondes: organiser les différences dans une Europe de plus en plus hétérogène tout en maintenant la dynamique de l'intégration. Seraient ainsi réconciliés les deux termes du célèbre dilemme : élargissement/approfondissement.

L'idée faussement simple d'une Europe différenciée est tellement attractive qu'elle a donné lieu, depuis un certain temps, à de multiples variations sémantiques: Europe à deux vitesses, à géométrie variable, à la carte, Europe flexible, cercles concentriques, noyau dur, etc.. Ces différents concepts ne sont cependant pas interchangeables et appellent un minimum de clarification. Non seulement parce qu'ils sont passibles, d'un pays à l'autre, de divergences d'interprétation, mais aussi parce qu'ils sont porteurs de stratégies d'intégration différentes, voire opposées. En outre, ces divers concepts intègrent les pratiques existant déjà dans la Communauté en matière de flexibilité et de dérogation telles qu'elles résultent, par exemple, des accords d'adhésion successifs ou des revendications de certains Etats-membres (opting-out de Maastricht).

La conférence intergouvernementale s'est efforcée de donner un contenu à la notion de "coopération renforcée" en vue de permettre, au sein de l'Union, une progression "différenciée" vers l'intégration. Ce concept de coopération renforcée avait été avancé conjointement par la France et l'Allemagne dans un document publié à l'automne 1996. Plusieurs contributions émanant d'autres Etats-membres ont ensuite alimenté un débat extrêmement complexe qui, souvent, a privilégié les moyens par rapport aux fins. Une certaine confusion a paru en effet régner quant aux objectifs de l'exercice. S'agissait-il de rendre possible l'élargissement? Cette motivation était la plus couramment invoquée mais, en même temps, l'élargissement n'a paru que marginalement intégré dans les préoccupations et l'agenda de la CIG. S'agissait-il plutôt de passer outre à l'opposition de certains Etats-membres au développement de l'Union et de gérer l'éventualité de solidarités "refusées" ? Fallait-il y voir la volonté d'approfondir l'Union en étendant la dynamique de l'Union économique et monétaire (UEM) à de nouveaux domaines ? Etait-ce le moyen de constituer une avant-garde préservant une perspective fédérale ?

Compte tenu de la diversité des attentes et des positions en présence, le risque existait que le Traité d'Amsterdam contienne un texte sur les coopérations renforcées non dépourvu d'ambiguïtés et posant autant de problèmes qu'il était censé en résoudre. Ce risque a-t-il été évité ?

L'objectif de cette étude est de contribuer à un débat, qui n'est sans doute pas achevé. D'abord, en précisant à quelles conceptions de l'intégration correspondent les différentes terminologies employées. Ensuite, en analysant les enseignements que l'on peut tirer de l'expérience passée. Enfin, en évaluant la portée et les limites de l'exercice entrepris à la CIG et matérialisé par le Traité d'Amsterdam.

VARIATIONS SEMANTIQUES SUR LA DIFFERENCIATION

Beaucoup de travaux ont montré que la préoccupation d'introduire, dans le processus d'intégration, souplesse et flexibilité n'est pas une idée neuve et qu'elle a accompagné, depuis les origines, le processus de construction communautaire. W. Brandt avait, à la fin des années 60, évoqué la possibilité d'une Europe à deux vitesses et, en 1975, le rapport Tindemans affirmait que, sous réserve d'observer certaines conditions, "les Etats qui sont en mesure de le faire ont le devoir d'aller de l'avant".

La problématique de la différenciation - la plupart du temps étiquetée "géométrie variable" - a de nouveau fait irruption, dans le débat communautaire, au début des années 90, et cela pour plusieurs raisons. En premier lieu les bouleversements géopolitiques consécutifs à la guerre froide annonçant, après l'unification allemande, et sur fond d'effondrement de l'URSS et de moindre présence américaine, une recomposition du continent européen. En second lieu, l'insuffisance des réponses ébauchées par le Traité de Maastricht - "dernier Traité de la guerre froide"- pour appréhender cette nouvelle situation. Enfin, la conscience des défis posés par un élargissement devenu inéluctable, après les décisions prises, en juin 1993, par le Conseil européen de Copenhague.

Plutôt que de tenter une exégèse des concepts employés, il est sans doute plus éclairant de les situer entre deux options extrêmes traduisant des conceptions opposées de la construction européenne.

Une première option est celle de l'Europe à la carte ou "flexible" qui, d'inspiration thatchérienne, a reçu, avec le discours de J. Major à Leyden, en septembre 1994, un maximum de publicité. Au sein de cette Europe flexible le seul engagement commun à tous les Etats-membres serait le respect du Marché unique. Pour les autres politiques des groupements variables d'Etats-membres pourraient se constituer. Ce serait en quelque sorte une généralisation des exemptions et opting-outs obtenus par le Danemark et le Royaume Uni : en matière monétaire, de défense et d'affaires intérieures pour le premier, monétaire et sociale pour le second.

Une telle option débouche sur une différenciation poussée à l'extrême. Elle a pour conséquence la fin du caractère global de la qualité d'Etat-membre, la remise en cause de l'interdépendance des politiques, la disparition du système institutionnel unique, le renforcement de procédures ad hoc de nature intergouvernementale. Serait donc programmée, à terme, la disparition des disciplines et obligations mutuelles qui sont caractéristiques de la méthode communautaire.

A l'opposé de cette conception se situe l'approche privilégiée par le document Schaüble-Lamers de septembre 1994. Celui-ci propose de constituer, à partir des participants à la troisième phase de l'UEM, un noyau de pays décidés à faire progresser l'intégration (notamment dans le 2e et le 3e pilier). Composé au départ de la France, de l'Allemagne et des pays du Benelux, ce noyau demeurerait cependant ouvert à la participation d'autres Etats-membres. L'approche proposée participe de la logique d'une Europe à plusieurs vitesses, introduisant une différenciation dans les rythmes d'intégration, tout en se situant explicitement dans la finalité d'une Europe fédérale (la formulation du document CDU/CSU de juin 1995 sera cependant plus prudente). Le document CDU-CSU est toutefois muet sur les institutions susceptibles d'assurer le fonctionnement du noyau et son imbrication avec le système communautaire.

C'est Jacques Delors, d'une part, Valéry Giscard d'Estaing, de l'autre, qui iront jusqu'au bout de la logique inspirant le papier Schaüble-Lamers. Fondés sur l'idée d'une différenciation des volontés politiques, leurs schémas ont en commun d'envisager la juxtaposition de deux Europes : Europe puissance/Europe espace pour V. Giscard d'Estaing, Petite Europe/Grande Europe pour J. Delors. Composées d'Etats-membres acceptant une monnaie unique et ses prolongements politiques, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, "Europe puissance" et "Petite Europe" se constitueraient en Fédération d'Etats nationaux.

Occupant une place intermédiaire entre ces deux approches, d'autres positions peuvent être rangées dans la rubrique un peu floue de la géométrie variable. Partant de ce qui existe déjà dans le cadre communautaire (après Maastricht), ou, en

dehors de celui-ci (UEO, Schengen), elles voient la différenciation s'incarner dans plusieurs noyaux autour d'un socle commun. Pour les tenants de cette ligne, une pluralité de noyaux est en effet nécessaire dans la mesure où les cercles de solidarité renforcée en matière de défense (UEO) ou sur les sujets relatifs à la libre-circulation des personnes (Schengen), ne coïncident ni entre eux ni avec le cercle des pays participant à la troisième phase de l'UEM. C'est, semble-t-il, ce qu'envisageait E. Balladur - alors Premier ministre - en novembre 1994, avec sa proposition de "cercles concentriques". Autour d'un cercle de droit commun (Marché unique et politiques communes) se créeraient des coopérations plus approfondies, de composition variable, à terme ouvertes à tous et supposant des institutions ad hoc. Le tout se situerait dans le cercle extérieur du "partenariat" rassemblant des pays non-membres de l'Union. J. Chirac, au cours de la campagne présidentielle, a également repris, avec quelques nuances, cette formule des trois cercles.

C'est dans le contexte de ces différentes contributions que la CIG a tenté de définir le contenu et les modalités de possibles "coopérations renforcées", concept avancé conjointement par J. Chirac et H. Kohl en novembre 1995 et développé ensuite dans le document Charette-Kinkel du 29 octobre 1996. Rejoignant en cela certaines suggestions faites par le Premier ministre belge, J.L. Dehaene, au printemps 1995, le couple franco-allemand proposait l'introduction, dans le Traité de Maastricht révisé, de clauses (générale et spécifiques selon les piliers) permettant la mise en oeuvre de coopérations renforcées "dans le cadre institutionnel unique de l'Union". Cette option tendait à opérer une synthèse entre les approches analysées ci-dessus et mettait en exergue un objectif : éviter que l'Union soit contrainte d'avancer au rythme des plus lents de ses membres. Trois grands principes étaient privilégiés : les coopérations renforcées doivent servir les objectifs du Traité d'Union européenne, se développer dans le cadre du système institutionnel unique, se présenter comme "ouvertes" sans toutefois pouvoir être bloquées par le veto d'un Etat-membre.

S'il y a eu accord (voir le document de la Présidence irlandaise) sur le principe des coopérations renforcées, les divergences ont porté sur sa traduction concrète : quel mode de décision pour le déclenchement et la mise en oeuvre (unanimité ou majorité qualifiée ?) avec ou non un seuil minimum d'Etats-membres ? quel rôle pour les institutions et en particulier pour la Commission ? quelle traduction juridique ? quelles modalités (critères ?) d'accès ultérieur à une coopération renforcée ? quelles relations entre "ins" et "outs" ?

Les travaux ont donc été d'une extrême complexité puisqu'ils ont tenté de concilier le maintien du système existant avec une réforme qui risque de libérer des forces centrifuges préjudiciables au projet européen. Avant de s'interroger sur la compatibilité entre coopérations renforcées et poursuite de l'intégration, il peut être utile d'explorer les enseignements que dispense, de ce point de vue, l'histoire communautaire.

LES LECONS DU PASSE

Le concept de coopération renforcée est-il autre chose que des habits neufs pour des pratiques ayant existé depuis longtemps dans la Communauté ? A y regarder de près, l'Union européenne a abordé le débat sur les coopérations renforcées avec une expérience ancienne et multiforme qui comporte autant de précédents utiles que d'exemples dangereux. L'inventaire de l'héritage fait en effet apparaître une variété de situations : arrangements transitoires liés aux élargissements successifs, formules d'opting out dues à des revendications d'exceptionnalisme, avant-garde de l'UEM, coopérations parallèles rassemblant certains Etats-membres dans des structures extérieures au cadre communautaire.

Arrangements transitoires

La négociation d'arrangements transitoires spécifiques et clairs a été depuis l'origine un instrument au service du développement de la Communauté, en particulier pour maîtriser les quatre élargissements de son histoire.

La reprise graduelle de l'acquis communautaire échelonnée sur un calendrier précis a, en général, permis de résoudre les problèmes posés par des différences objectives de situations ou de politiques. Cette méthode s'est appliquée aux grands domaines de l'intégration: Union douanière, politique agricole et de la pêche, accords de commerce et de coopération, finances et budget. A l'occasion, ces arrangements transitoires se sont avérés durables, s'apparentant à des dérogations plus ou moins permanentes. Le Royaume Uni a pu ainsi poursuivre ses achats de beurre néo-zélandais; la Grèce et le Portugal ont repoussé à une échéance lointaine la reprise de la législation communautaire sur l'environnement; l'Autriche, en matière de transit routier, a obtenu de surseoir à l'application de la politique européenne existante; les pays nordiques ont pu conserver presque intacts leurs monopoles sur les alcools, etc.. Parfois, les arrangements transitoires ont répondu aux demandes des anciens Etats-membres et non aux souhaits des candidats. Ce fut par exemple le cas des longues périodes de transition imposées à l'entrée des produits agricoles d'Espagne et du Portugal ou à la libre circulation des nationaux de ces mêmes pays.

Ces élargissements ont également provoqué certains ajustements ou créations de politiques communes pour prendre en compte - au nom de la solidarité communautaire - les besoins des nouveaux membres. Un protocole spécial a ainsi permis à l'Irlande de bénéficier de transferts financiers compte tenu de son niveau de développement; la Finlande a obtenu pour son agriculture arctique la création d'un 6^e objectif du FEDER. Plus épineux ont été les problèmes qui se sont avérés insolubles par des mesures transitoires et qui ont provoqué des entorses aux principes sur lesquels est fondé un "régime communautaire". Ce fut le cas de la contribution britannique au budget qui a nécessité pendant dix ans une renégociation permanente, laquelle a abouti, en 1984, à une refonte du système des ressources propres.

Globalement, on peut donc considérer que la Communauté a su développer les ressources nécessaires pour résoudre les problèmes posés par les élargissements successifs.

La méthode est-elle transposable pour l'ouverture à l'Est ? Si le concept de transition paraît demeurer la pierre angulaire du processus, d'autres ajustements importants seront à l'évidence requis de la part des candidats comme de la part de l'Union (voir Infra).

Formules d'opting-out

Au cours des dernières années est apparue la revendication d'arrangements spéciaux résultant de deux types différents de situation. Dans un cas il y a eu exceptionnalisme fondé sur une persistante différence d'affinités entre un Etat-membre et la Communauté. Dans l'autre, les difficultés ont été essentiellement provoquées par l'existence de facteurs politiques conjoncturels isolant un Etat-membre de la grande majorité, voire de la totalité de ses partenaires.

A la première catégorie appartient l'affirmation d'une singularité danoise allant du problème ponctuel du conditionnement de la bière au refus de pans entiers du Traité de Maastricht : UEM, politique de défense commune, certains aspects du 3^e pilier. Dans le contexte du référendum ayant abouti, en 1992, à un premier rejet du Traité, les partenaires du Danemark ont considéré que l'auto-exclusion voulue par Copenhague pouvait être tolérée si elle ne constituait pas un précédent. En contrepartie de ces opting outs, matérialisés par différents documents lors du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992, le Danemark a implicitement accepté de ne pas empêcher les autres membres de l'Union de développer les politiques en cause. On peut douter cependant qu'un arrangement de ce type aurait été conclu si le problème s'était posé pour un pays représentant une part importante de la population de l'Union et se situant au coeur du jeu communautaire.

Le Protocole social attaché au Traité d'Union européenne représente un autre cas d'exceptionnalisme dû, cette fois, à l'affirmation par le gouvernement conservateur d'une ligne partisane très ferme sur les questions sociales, dans le contexte d'une élection proche. Le refus catégorique du gouvernement Major d'accepter que le Traité d'Union européenne contienne une quelconque disposition en matière sociale a

conduit à la rédaction d'un Protocole séparé, adopté à douze mais applicable seulement par 11 Etats-membres et dont la mise en oeuvre prend place dans le cadre institutionnel de l'Union. Cet arrangement hâtif, même s'il a eu des retombées positives, par exemple l'adoption d'une directive sur la consultation des travailleurs dans les sociétés multinationales et de deux accords entre les partenaires sociaux, a causé autant de problèmes qu'il était censé en résoudre: incertitudes, au départ, sur la procédure de négociation de la nouvelle législation sociale (avec ou sans les euro-députés britanniques ?) ; inconvénients manifestes d'une double législation pour les firmes britanniques ayant des filiales en Europe; impression que l'Union européenne endossait des vues partisanses en venant au secours du gouvernement britannique sortant, etc.. En outre, le danger représenté par le Protocole social vient de ce que, du point de vue britannique, il n'a que trop bien marché, véhiculant au Royaume Uni l'image d'un exceptionnalisme victorieux et contagieux. D'où la tentation d'invoquer d'autres possibilités d'opting-out pour se dégager de politiques communautaires dûment établies (comme par exemple la politique de la pêche) et de considérer possible une évolution vers l'Europe à la carte.

De ces différents exemples se dégagent un certain nombre de leçons. En premier lieu, un arrangement préservant l'essentiel du processus et des méthodes communautaires est la formule la plus satisfaisante même si le traitement spécial accordé à un partenaire est particulièrement avantageux. La discussion porte alors sur un cas particulier sans remettre en cause la politique communautaire, l'ensemble des Etats-membres étant partie à la discussion. En second lieu, l'exceptionnalisme est supportable si ses effets se font sentir essentiellement sur le pays dissident, sans perturber fondamentalement le système communautaire. Enfin, l'Union européenne est dans une situation difficile lorsqu'elle est amenée à prendre parti dans les querelles partisanses. Dans ce cas, une négociation politique paraît préférable à une remise en cause des principes et des règles du jeu établis pour l'ensemble de l'Union.

L'UEM comme avant-garde

La mise sur pied de l'UEM est, en revanche, un exemple positif d'engagement différencié dans une politique commune qui concerne le coeur même de l'intégration. Le SME avait montré la voie au milieu des années 70 en établissant une coopération monétaire qui, dès le départ, formalisait les différences : implication de tous les Etats-membres mais non-participation de tous au mécanisme de change; marges de fluctuation de part et d'autre du cours pivot plus ou moins larges; conditions relativement souples pour rejoindre le système; possibilité d'association de monnaies de pays non-membres. L'UEM a fondamentalement changé la nature de l'exercice dans la mesure où les Etats-membres doivent, soit participer complètement à la monnaie unique, soit rester en dehors. Les règles du jeu ne permettent pas de situation intermédiaire et imposent la satisfaction de critères strictement définis. Les participants doivent les respecter et s'y tenir, sous peine d'encourir des sanctions. Si le système est ouvert aux retardataires - sous réserve qu'ils remplissent les conditions - il aura été, dans l'intervalle, développé par ceux qui y auront participé dès le départ. Aussi le Traité distingue-t-il clairement les participants initiaux (les Etats-membres sans dérogation) des autres (les Etats-membres avec dérogation), chaque groupe ayant des droits et des obligations spécifiques. Cette discrimination intentionnelle est équilibrée par le fait que l'UEM se situe dans le Traité et que tous les Etats-membres, après avoir été impliqués au départ dans la décision, participent à la discussion et ont connaissance des développements de l'acquis monétaire. Il est également important de souligner que le Traité a prévu la procédure institutionnelle et spécifié les rôles de la Commission et des autres institutions. En même temps qu'ils accordent des droits aux Etats-membres initialement exclus, les textes autorisent la constitution de l'avant-garde.

Cependant certains points demandent à être clarifiés, par exemple la relation entre les "ins" et les "outs". Cette relation ne peut être la même entre les "pre-ins" qui ont exprimé le souhait d'adhérer au système (mais ne satisfont pas aux critères) et ceux qui pourraient le rejoindre mais préfèrent délibérément rester à l'extérieur (Grande-Bretagne et Danemark).

Les "pre-ins" ne disposent en effet d'aucune garantie automatique d'entrée ultérieure dans le système et ne possèdent pas non plus les moyens effectifs d'influencer les développements que pourraient décider les "ins", notamment en matière de politique d'accompagnement fiscale ou sociale. En ce sens, l'UEM n'est pas un partenariat facilement accessible et il est vraisemblable que les premiers participants à la monnaie unique constitueront, de ce fait, une avant-garde au sein du système communautaire.

Les coopérations parallèles

En ce domaine, l'histoire de l'Europe est riche de multiples coopérations, développées entre certains Etats-membres. L'inventaire permet d'en identifier plusieurs types. Des groupements régionaux comme le Benelux (pris en compte par l'art. 233 du Traité de Rome), le Conseil nordique. Des relations bilatérales privilégiées comme le couple franco-allemand ou sur certaines questions le tandem Royaume- Uni/Irlande. Une coopération spécifique créée par la Convention de Schengen. Enfin, dans le domaine de la défense, une participation variable d'Etats-membres, à deux organisations : OTAN, UEO. Beaucoup de ces coopérations parallèles sont antérieures à la création de la Communauté et/ou ont été créées pour traiter de questions n'entrant pas dans le domaine de compétences de la Communauté. Ayant un rôle complémentaire, reflétant une certaine division du travail ou insistant sur des solidarités de voisinage, elles ne posaient pas de vrais problèmes. En particulier, dans le domaine de la défense, l'UEO et l'OTAN sont issues des exigences du contexte stratégique du début des années 50 et du repli de la Communauté, après l'échec de la CED, sur une posture de "puissance civile". Il n'en est pas de même pour la création du groupe de Schengen, au milieu des années 80, dans la mesure où la circulation des personnes entre dans le champ de compétences de la Communauté. Mais il ne faut pas oublier qu'au départ Schengen avait plutôt vocation à traiter des problèmes de voisinage, notamment entre l'Allemagne et la France. La démarche ne s'inscrivait pas vraiment dans la problématique qui a inspiré le titre VI du Traité de Maastricht.

Progressivement, au fur et à mesure que se développaient les compétences communautaires, les complémentarités ont cependant paru moins évidentes et le problème de la pertinence de ces coopérations parallèles a été posé. Notamment dans le domaine de la défense et de la sécurité intérieure.

Dans le premier cas le contexte de l'après-guerre froide, et notamment le moindre engagement des Etats-Unis en Europe, ont amené les Etats-membres à définir pour l'Union européenne de nouvelles ambitions en matière de défense européenne (Titre V du Traité de Maastricht). Il y est précisé que la politique de l'Union doit être compatible avec la politique de défense et de sécurité arrêtée à l'OTAN et qu'elle ne fait pas obstacle au développement de coopérations parallèles dans le cadre de l'UEO et de l'OTAN (article J4 par. 4 et 5 du Traité). En outre, la politique de l'Union doit également s'accommoder des différents statuts des Etats-membres au regard des trois organisations concernées, même si une évolution est perceptible du côté de certains pays neutres (Autriche et peut-être Finlande) qui s'interrogent sur une éventuelle adhésion à l'OTAN. Cette situation - déjà peu claire sur le plan institutionnel - est encore compliquée par les priorités différentes affichées par les Etats-membres sur l'opportunité de doter l'Union européenne d'une compétence en matière de défense et sur le sort à réserver à l'UEO en 1998. L'évolution des positions françaises, depuis décembre 1995, a sorti le débat sur la défense européenne du jeu à somme nulle (Union européenne/OTAN), dans lequel il était jusqu'alors enfermé et diminué la concurrence entre organisations de sécurité. Mais, en l'état actuel des préférences et tropismes des Etats-membres, un consensus est difficile à atteindre sur la nécessaire articulation de ces coopérations parallèles dans une nouvelle architecture de sécurité.

L'autre domaine dans lequel s'est développée une coopération parallèle entre divers membres de l'Union européenne est celui de la Convention de Schengen conclue à l'origine entre cinq partenaires (Benelux, France, Allemagne) pour permettre de conjuguer la réalisation de la libre-circulation des personnes et celle des produits. Il est important de noter que l'expérience Schengen n'a pas été provoquée par l'échec, dans le cadre communautaire, d'une initiative en ce domaine.

Elle a résulté de la conviction qu'une coopération parallèle, compatible avec le droit communautaire (art. 134 de la Convention) servirait mieux les objectifs des participants compte tenu de leur situation géographique et de leurs priorités respectives. Lors de l'ouverture de la CIG le nombre des participants à part entière était passé de 5 à 7 (incluant l'Espagne et le Portugal), avec la perspective d'une extension ultérieure à six autres pays, mais également des doutes quant à la capacité de certains d'entre eux à satisfaire aux exigences de la Convention d'application. La Grande-Bretagne a souhaité demeurer en dehors de Schengen et l'Irlande y est contrainte par l'accord avec le Royaume Uni sur la "common travel area". La Norvège et l'Islande, membres, comme leurs voisins de l'Union européenne, de l'Union nordique des passeports, y sont associés. Dans la Convention de Schengen s'est donc créée pour ce qui concerne les Etats membres de l'Union, une mosaïque d'engagements différenciés.

Parallèlement à ces développements, des initiatives se sont manifestées pour améliorer, au sein de l'Union européenne, la coopération dans des domaines qui recourent le champ couvert par la Convention de Schengen. L'intérêt particulier de l'Allemagne, dans le contexte de la réunification et de l'après-guerre froide, pour l'ensemble du dossier "visa-asile-immigration" a été par exemple décisif pour la création du pilier Justice et Affaires intérieures du Traité de Maastricht. Par ailleurs, l'article 100C du même traité a introduit dans le pilier communautaire, avec les dispositions sur les visas, un degré d'intégration supérieure à ce qui existe dans Schengen. Il y a donc actuellement juxtaposition et coexistence de plusieurs régimes que l'art. K7 du Traité d'Union européenne a avalisés. Celui-ci permet en effet la coopération plus étroite entre un nombre restreint d'Etats-membres pour réaliser certains objectifs du Traité.

La cohabitation de ces régimes dans des domaines qui se recourent largement, pose problème. L'un et l'autre sont jugés peu satisfaisants du point de vue des résultats mais aussi du fait de l'absence de transparence démocratique et de contrôle juridictionnel sur des sujets qui touchent aux libertés publiques et aux droits des

citoyens. L'un et l'autre se sont heurtés dans leur développement aux limites de la coopération intergouvernementale et à l'insuffisance d'une dynamique institutionnelle.

Les difficultés et les lenteurs inhérentes à la négociation et à la ratification des conventions sont, par exemple, un bon révélateur des déficiences du système.

Des pressions se sont donc manifestées pour que la CIG tente d'établir un cadre de coopération plus solide et plus efficace dans le domaine des Affaires intérieures, prenant en compte la coopération parallèle que représente Schengen.

LES COOPERATIONS RENFORCEES :

QUELLES REponses A QUELS BESOINS?

Au vu de l'expérience passée, quel "plus" peut apporter l'idée de "coopération renforcée" ? Permet-elle un meilleur mode de gestion de l'hétérogénéité croissante des situations et des volontés ? Au regard de l'intégration on peut actuellement identifier trois catégories d'Etats-membres: ceux qui affirment vouloir et pouvoir la poursuivre, ceux qui le voudraient mais ne le peuvent pas (faute de capacités suffisantes), ceux qui le pourraient mais ne le veulent pas.

Le processus d'élargissement

La deuxième catégorie d'Etats-membres mentionnée a toutes chances d'être augmentée, de façon importante, du fait de l'élargissement et de l'hétérogénéité croissante qui en découlera au sein de l'Union. Une fois élargie, celle-ci devra en effet gérer la coexistence de démocraties confirmées et de pays en pleine transition, la cohabitation de sociétés organisées et de sociétés déstructurées par le communisme, l'aggravation d'inégalités de développement allant bien au delà des clivages actuels, la juxtaposition de préoccupations différentes en matière de sécurité, dues notamment à des perceptions non identiques de la menace, etc.

Les coopérations renforcées sont souvent présentées comme devant faciliter l'insertion des nouveaux Etats-membres. Certains travaux et réflexions ont en

effet recommandé une stratégie d'élargissement fondée sur une reprise différenciée de l'acquis de l'Union.

Celle-ci incluerait, par exemple, l'Union douanière et le Marché unique et la participation aux 2^e et 3^e piliers mais exclurait les politiques "budgétivores" que sont la PAC et la politique de cohésion. Il ne semble pas cependant que ce schéma, par ailleurs discutable, s'inscrive dans la philosophie des coopérations renforcées, dans la mesure où celles-ci ont vocation à organiser des avancées et non à programmer des exclusions. Avec les inévitables aménagements qui devront être apportés au modèle utilisé pour les adhésions antérieures, l'élargissement semble pouvoir s'effectuer selon les principes et la méthode qui ont prévalu jusqu'à aujourd'hui: la reprise intégrale (mais étalée dans le temps) de l'acquis de l'Union, assortie de dérogations provisoires. L'évolution, d'un élargissement à l'autre, du concept de période transitoire paraît autoriser les candidats à négocier une reprise d'acquis graduelle et variable selon les secteurs. C'est d'ailleurs ce scénario classique, assorti du maximum de flexibilité, qui est privilégié dans l'argumentaire des intéressés. Il aboutit à développer une intégration différenciée dans le temps qui existe déjà - en pratique et dans les textes - dans l'Europe à 15. Elle participe d'une Europe à plusieurs vitesses : acceptation des finalités et objectifs communs avec introduction de rythmes différents pour ajuster les capacités à la volonté politique. Le Traité de Maastricht a d'ailleurs développé cette différenciation dans le temps en ajoutant au concept de période transitoire celui de critères de convergence pour l'UEM. On peut imaginer en effet que l'introduction de critères, fractionnant en "seuils" la période de transition, permettrait de donner aux nouveaux adhérents une flexibilité supplémentaire dans le rythme des adaptations.

Souligner les atouts du processus traditionnel en matière d'élargissement ne veut pas dire en dissimuler les limites. En l'état prévisible des ressources financières, il sera impossible à l'Union, par manque de moyens, d'étendre aux pays candidats la PAC et les politiques structurelles. Pour la même raison, il sera difficile de créer de nouveaux instruments ou politiques (type Fonds structurels) destinés à compenser, pour

les nouveaux arrivants, les coûts de l'ajustement. Néanmoins, des mécanismes de solidarité devront être inventés pour faciliter l'adhésion des PECO.

Enfin, sur le plan institutionnel, la projection arithmétique des dispositions actuelles porterait un coup décisif à un système déjà au bord de la rupture. Mais la solution de ces problèmes relève de la réforme des politiques communes, du futur paquet budgétaire, et surtout d'une réforme institutionnelle que la CIG a décidé de remettre à plus tard. Une reprise différenciée de l'acquis ne paraît pas être la meilleure recette pour un élargissement réussi. Elle provoquerait en effet des frustrations peu propices au développement d'un projet dont les nouveaux adhérents - dans l'intérêt même de l'Union - ne doivent pas se sentir exclus. A cet égard l'expérience de l'élargissement réussi à l'Espagne, au Portugal ou à l'Irlande est riche d'enseignements.

Si coopération renforcée il doit y avoir, elle supposera donc résolu, au préalable, par la méthode classique (cette fois étirée à l'extrême), l'essentiel des problèmes posés par l'élargissement. D'autant plus qu'en l'état actuel des réflexions, il y a consensus pour soustraire le Marché unique et les politiques communautaires à toute éventualité de coopérations renforcées et que ce sont ces sujets qui seront précisément au coeur de la négociation avec les candidats. Au sein du pilier "Communauté européenne", la différenciation autorisée par le Traité de Maastricht, en matière d'UEM, devrait permettre de résoudre les problèmes posés aux nouveaux adhérents. Dans la mesure où il est irréaliste d'envisager leur participation rapprochée à la 3e phase, ils feront en effet partie des Etats bénéficiant de la dérogation prévue à l'article 109K. Mais avec une grande diversité dans la situation des différents pays. Certains nouveaux membres auront en effet atteint un niveau convenable de convergence alors que d'autres satisferont à peine aux exigences de la première phase. Pour ceux-là, la nécessité de conduire des politiques de rattrapage pourrait s'avérer peu compatible avec l'observation de la lettre du Traité. Il y aura peut-être là nécessité de dérogations dans la dérogation prévue par le Traité.

Le problème des "dissidents" et des récalcitrants

La coopération renforcée est-elle davantage susceptible de résoudre les problèmes posés par ceux qui ne veulent pas s'engager dans certaines avancées de l'intégration?

Il est peu discutable que l'idée des coopérations renforcées a été proposée pour contourner la contestation systématique, par le Royaume Uni, au cours des dernières années, des objectifs et des méthodes de l'Union. Cette contestation a été jugée par ses partenaires comme allant très au-delà de ce qu'autorise la défense légitime d'un intérêt national. Face à l'impossibilité d'accommoder une philosophie aussi différente de la leur, certains Etats-membres ont jugé souhaitable une clause permettant d'aller, à quelques-uns, plus vite et plus loin dans la construction de l'Europe.

Dans l'esprit de ses promoteurs une telle formule doit permettre de passer outre au veto d'un Etat-membre sans pour autant multiplier les formules d'opting out. Le cas du Royaume Uni, après l'obtention du Protocole social, a en effet montré quels pouvaient être les effets pernicieux de l'exemption obtenue. L'idée que, par contamination, d'autres secteurs pourraient être exclus des politiques communes (par exemple la pêche) avait en effet commencé à se développer.

Inversant la problématique, la coopération renforcée envisagée substituée à une logique de refus une logique constructive permettant, soit d'approfondir à quelques-uns une politique commune, soit d'initier une nouvelle politique. A ce premier objectif s'en ajoute un second, notamment poursuivi par les Etats-membres qui se méfient de l'intergouvernemental : éviter que de nouvelles solidarités se forment en dehors du Traité et du cadre institutionnel de l'Union... tout en maintenant ouverte, à titre dissuasif, cette possibilité ! Pour être moins explicite, une autre préoccupation est également présente : l'espoir qu'il se passe pour les coopérations renforcées ce qui s'est

passé pour le vote à la majorité. Il est tout à fait clair que la possibilité de passer au vote, même si elle a été peu utilisée, a grandement servi la recherche de compromis.

Par analogie, le fait de vouloir entreprendre à quelques-uns une coopération renforcée - en ayant les moyens juridiques de le faire - agirait sur les récalcitrants comme une forte incitation à ne pas se couper des autres.

Cette conception de la finalité des coopérations renforcées - passer outre à un éventuel veto - explique que les partisans de la formule considèrent qu'elle doit s'appliquer en priorité aux domaines régis par l'unanimité (dans le cadre des 3 piliers). Elle justifie également leur préférence pour que le déclenchement d'une coopération renforcée soit soumise à un vote à la majorité et ne dépende pas de l'unanimité.

Il a été démontré plus haut que les formules d'opting out consacrant la différence du Danemark avaient pu être acceptées assez facilement, par les autres membres de l'Union, pour un ensemble de raisons : impact limité sur les autres pays et sur l'Union, engagement implicite du Danemark à ne pas gêner le développement des politiques concernées, affirmation qu'il ne pouvait s'agir d'un précédent. Mais comme l'établit le Protocole sur les aspects "défense" de la PESC, le Danemark a accepté, en contrepartie, que cette politique ait, pour lui, un coût en termes d'influence dans ce domaine.

En revanche, le cas du Royaume Uni, du fait du rôle central qu'il joue dans l'Union, soulève des problèmes d'une toute autre nature. Il est évident que la politique européenne de ce pays a souffert, au cours des dernières années, d'être l'otage d'une politique partisane, mais le problème de la dissidence britannique ne peut être ramené à cette seule dimension. Certes, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement travailliste, qui fait de la coopération avec les partenaires une de ses priorités, donne à penser que la solution des problèmes britanniques s'inscrira désormais dans une stratégie de compromis. Mais il est trop tôt pour se faire une idée de la traduction concrète qui sera donnée à ces bonnes intentions. S'il y a certitude d'un revirement sur le Protocole social et possible évolution - à terme - sur la participation à la monnaie unique, il y a aussi, d'après les récentes déclarations du ministre des Affaires étrangères,

R. Cook, blocage persistant sur la possibilité de doter l'Union d'une compétence en matière de défense et sur le maintien des contrôles en matière de libre-circulation des personnes.

Dans ce dernier domaine, une majorité d'Etats-membres soucieuse de "communitariser" les dispositions de Schengen relatives à l'immigration et à l'asile, estime que l'instauration d'une coopération renforcée fournirait une solution pertinente.

A ces considérations en faveur d'une formule destinée à contourner un veto s'ajoute un argument de portée plus générale : la possibilité de vaincre d'éventuelles résistances à une extension de l'agenda communautaire. Ce possible usage d'une coopération renforcée conduit cependant à s'interroger sur des risques de dérive non négligeables. Un débat s'impose sur l'opportunité de surcharger le système communautaire en le soumettant - au nom de la cohérence - à des demandes trop diverses et trop lourdes. Dans la mesure où il s'agit de coopération ouverte, reconnaissant la possible participation de tous, les propositions avancées devraient fournir la preuve qu'elles apportent une valeur ajoutée à l'approfondissement de l'Union et qu'elles respectent le principe de subsidiarité.

Mais qui en jugerait ? Le choix des domaines concernés, les modalités de proposition, le rôle dévolu à la Commission seraient, à l'évidence, d'une importance décisive.

Avant-garde ou levier d'intégration ?

Reste à explorer un dernier rôle que pourrait remplir la coopération renforcée : créer, dans des domaines clés pour la dynamique de l'intégration, une sorte d'avant-garde entre ceux qui le veulent et le peuvent tout en restant dans le cadre institutionnel unique de l'Union.

En théorie, cette orientation se décline en deux voies. La première serait celle d'un cercle unique d'Etats engagés dans un projet commun. Celui-ci impliquerait la participation des mêmes Etats aux mêmes solidarités renforcées, dans des domaines jugés importants, avec des règles de fonctionnement exigeantes et des modes de

décision supposant à terme davantage de vote majoritaire. S'inscrivant dans la philosophie du document Schaüble-Lamers et des préférences exprimées notamment par J. Delors, ce groupe serait, en même temps que le moteur de l'intégration au jour le jour, le banc d'essai d'une future Europe fédérative. En l'état actuel des choses, ce cercle unique semble aujourd'hui introuvable. Il supposerait qu'un nombre restreint, mais significatif, d'Etats-membres aient une vision suffisamment commune de leurs intérêts les plus importants pour accepter de les gérer en commun. Mais il y a peu de chances pour que le groupe d'Etats participant à la monnaie unique coïncide avec les cercles de ceux voulant coopérer davantage en matière de défense ou de sécurité intérieure.

A défaut de cercle unique, il ne pourrait donc y avoir que "cercles olympiques" se recoupant partiellement. C'est cette seconde voie, qui a été privilégiée dans le cadre de la CIG. L'option retenue a été d'envisager, non plus une coalition fixe d'Etats-membres, mais une pluralité de coopérations renforcées, de composition variable suivant les domaines concernés.

Une telle juxtaposition pourrait-elle constituer un levier vers davantage d'intégration ? Plusieurs difficultés rendent cette voie aléatoire.

En premier lieu, le développement de diverses coopérations renforcées ne paraît guère pouvoir générer automatiquement la dynamique souhaitée. Pour être un levier d'intégration, les coopérations renforcées doivent être, autre chose qu'un peu de valeur ajoutée dans certains secteurs. Elles doivent se situer dans un engagement clair en faveur d'un approfondissement de l'intégration. Le cadre européen, avec ses décisions et disciplines collectives, doit être présenté comme le cadre pertinent et durable du traitement des problèmes les plus importants : monnaie, sécurité, etc.

La deuxième difficulté tient au fait que les coopérations renforcées impliquent, pour tenir compte des constellations variables d'Etats-membres, une adaptation des procédures institutionnelles, et que cette complexité accrue pose de délicats problèmes. Un problème de gestion : quelle composition du Conseil ? Quelle intervention du Parlement européen (l'ensemble de ses membres ou seulement les euro-députés des pays concernés) ? Quel rôle pour la Commission ? Surgit en outre un

problème encore plus délicat à résoudre : celui des conséquences que pourrait avoir, sur le processus communautaire "normal", l'existence d'une sorte de caucus d'Etats-membres se retrouvant dans la plupart des coopérations renforcées.

Un tel schéma, perçu comme "hégémonique" et éloigné de la tradition communautaire, pourrait provoquer une déstabilisation contraire à l'objectif poursuivi. Enfin il faut compter avec le problème de transparence et de lisibilité posé au citoyen européen : si celui-ci peut être réceptif à l'idée de dépasser certains blocages par des coopérations renforcées, il aura du mal à apporter son adhésion à une construction de plus en plus complexe et à comprendre vers quelle sorte d'Europe conduisent les différents cercles de solidarité.

En fait, toute la problématique de la coopération renforcée se situe inévitablement par rapport à la coopération renforcée majeure que constitue l'UEM, laquelle, avec le passage à la monnaie unique, constituera la véritable "avant-garde". L'UEM représente en effet la seule forme d'intégration différenciée à être précisément définie, tant en ce qui concerne les critères d'accession que la relation avec le système institutionnel communautaire. Il est unanimement reconnu que son succès conditionnera le développement futur de l'intégration et que son échec le compromettrait gravement.

En bonne logique fonctionnaliste une politique monétaire européenne devrait avoir des conséquences sur les politiques macro-économiques des participants, mais aussi des prolongements en matière budgétaire, fiscale, sociale. A terme un tel engrenage devrait provoquer, avec les évolutions politiques que cela suppose, "la communauté de destin" évoquée par exemple par M.Rocard ou H. Tietmeyer. Mais dans l'intervalle?

Le problème est dès lors de savoir si les coopérations renforcées envisagées pourraient consolider la dynamique d'avant-garde que constitue l'UEM, et s'il est possible d'étendre ce modèle à d'autres domaines.

Au vu de cette rapide analyse et compte tenu des orientations données au débat sur les coopérations renforcées, la mise en oeuvre de ce concept paraît comporter un certain nombre de risques. Même s'il semble y avoir accord entre une majorité

d'Etats-membres pour conserver au pilier communautaire sa spécificité, n'y a-t-il pas risque de contagion intergouvernementale et possible déstabilisation de ce qui a fait jusqu'alors la force et le succès de la méthode communautaire : la dialectique institutionnelle (en particulier le rôle de la Commission), et l'ordre juridique communautaire ? C'est peu dire que l'introduction éventuelle des coopérations renforcées exige précautions et garanties en vue de préserver ce qui fait la force du modèle actuel.

QUELLES APPLICATIONS POSSIBLES ? PORTEE ET LIMITES

Une clause générale (dans le cadre des dispositions générales du Traité) assortie de clauses spécifiques pour chacun des piliers; une liste éventuelle de domaines concernés ou exclus par les coopérations renforcées : tel était le dispositif juridique étudié à la CIG pour introduire la différenciation dans le Traité révisé.

La discussion s'est ainsi largement focalisée sur les principes auxquels doit être soumise l'insertion de ces clauses, sur les conditions de leur déclenchement, les modalités de leur mise en oeuvre. Autrement dit, sur la méthode plus que sur les domaines possibles d'application. A priori quels sont-ils ?

Au départ, un consensus a paru se dégager sur l'idée que les coopérations renforcées seraient particulièrement utiles dans les domaines où l'intégration est embryonnaire et de surcroît tributaire, pour son développement, de l'unanimité. Les exemples de blocage par certains Etats-membres de décisions relevant de la PESC plaidaient notamment en ce sens. En outre, l'insertion d'une clause de coopération renforcée était également présentée comme la possibilité de faire entrer dans l'Union certaines coopérations parallèles n'engageant pas la totalité des Etats-membres et jusqu'alors développées à l'extérieur : dans le domaine de la libre-circulation des personnes (Schengen) ou de la défense (UEO). Ce n'est que plus tardivement que s'est

développé un argumentaire favorable à l'insertion d'une coopération renforcée dans le pilier "Communauté européenne".

Politique étrangère et de sécurité commune

Pour ce qui concerne le volet politique étrangère de la PESC, il faut se souvenir que le titre V du Traité de Maastricht n'envisage, aucune possibilité de coopération renforcée. La règle en vigueur pour l'adoption de positions et actions communes est une décision unanime des Etats. Un Protocole annexe encourage toutefois l'abstention.

Pour sortir l'action extérieure de l'Union de ce carcan de l'unanimité, une clause de coopération renforcée ouvrirait-elle de grandes perspectives ? Le caractère imprévisible et volatile des situations et crises que doit traiter toute politique étrangère, les réalités complexes auxquelles elle doit faire face, se prêtent mal à la mise sur pied, dans le cadre de l'Union, d'une coopération renforcée pré-déterminée et fondée sur la convergence supposée des politiques et intérêts de quelques Etats-membres. On voit mal, en effet, quels critères objectifs pourraient être retenus pour créer une coopération renforcée évolutive, fondée sur le modèle de l'UEM. Pour un avenir prévisible, la politique étrangère de l'Union relèvera donc d'une approche au cas par cas impliquant des coalitions variables d'Etats-membres. Si l'on considère que l'obstacle à davantage d'efficacité est en grande partie l'actuelle obligation d'unanimité, celui-ci peut fort bien être éliminé ou atténué, par l'adoption de mesures appropriées : abstention constructive selon laquelle les dissidents pourraient ne pas participer à une action, mais sans empêcher les autres de s'y engager (sous réserve de l'existence d'une majorité suffisante); consensus - X voix ayant le même résultat. De telles mesures permettraient en effet aux Etats-membres réticents de s'exclure eux-mêmes des actions souhaitées par la majorité des autres. Pratiquée au cas par cas, cette formule autoriserait le respect des différences nationales, sans réduire à néant les capacités de l'Union. Une clause de coopération renforcée n'apporterait rien de mieux.

En outre, pas plus que les mesures, précédemment évoquées, elle ne permettrait de surmonter la vraie difficulté à laquelle l'Union doit faire face : l'invocation répétée par certains Etats-membres "d'intérêts vitaux" impossibles à réconcilier avec ceux de la majorité des Quinze.

Si, de ce point de vue, le Protocole d'Edimbourg a résolu le problème du Danemark, la dissidence de la Grèce s'est manifestée de façon quasi-permanente, sur des dossiers qui sont au coeur de la politique étrangère des Quinze : ex-Yougoslavie, relations avec Chypre et la Turquie, et "linkage" établi, par Athènes, entre cette question et celle de l'élargissement aux PECO. On touche là aux limites de ce que peuvent apporter des réformes de procédure : en excluant - par exemple la Grèce, elles auraient pour conséquence de renforcer son exceptionnalisme vis-à-vis de l'Union (tout en rendant illusoire une solution du problème turc). Avec l'élargissement, et en dépit de l'action préventive amorcée en Europe centrale et orientale par le Pacte de Stabilité, la répétition de ce type de scénario ne peut être totalement exclue.

En matière de politique étrangère, et par rapport à la situation existante, le principal apport d'une coopération renforcée serait de permettre à un petit nombre d'Etats-membres d'entreprendre une action commune au nom de l'Union. Il s'agirait en quelque sorte d'une clause d'habilitation transformant des opérations naguère conduites à quelques-uns (par exemple la coopération franco-belge pour l'évacuation de civils en Afrique ou l'action menée par certains Etats-membres en Albanie), en opérations de l'Union. Resteraient alors à définir les conditions auxquelles un tel mandat pourrait être accordé : faudrait-il soumettre la décision de principe à l'existence d'une majorité favorable, et laquelle? A quel budget affecter ces opérations sous label Union ?

Le bénéfice politique d'une coopération renforcée de ce type serait d'ouvrir largement à tous les Etats-membres la possibilité de participer à un éventail d'initiatives. Elle devrait aussi éviter, sur les questions de politique étrangère, l'émergence récurrente d'un Directoire plus ou moins informel, à l'intérieur de l'Union, comme à l'extérieur, du type groupe de contact pour la Bosnie. Même s'il a fait la preuve de son utilité, ce groupe qui, outre les Etats-Unis et la Russie, comprenait la

Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne, a souvent fait l'objet de critiques de la part de ceux qui s'en considéraient exclus.

Pour ce qui est des aspects défense, la problématique de la coopération renforcée se situe dans le contexte créé ou reconnu par le Traité de Maastricht. Plusieurs éléments conditionnent l'espace possible d'une coopération renforcée allant au delà de ce qu'autorise l'article J4, par. 5 (celui-ci précise que la PESC ne fait pas obstacle aux coopérations se déroulant dans le cadre de l'UEO, de l'OTAN ou entre certains Etats-membres).

Le premier élément est la reconnaissance par le Traité des spécificités nationales qui se traduisent notamment par la différence de statut des Etats-membres vis-à-vis de l'UEO, les neutres, en particulier, n'y étant qu'observateurs. A cette non-concordance des appartenances à l'Union européenne et à l'UEO, s'ajoute l'ambiguïté du rôle de l'UEO dans le cadre de la PESC. Censée être le bras armé de l'Union, et faisant "partie intégrante du développement de l'Union", l'UEO n'en mène pas moins, pour une durée indéterminée, une existence séparée du reste du système. Enfin et surtout, le Titre V ne crée pas une politique de défense commune, mais l'envisage seulement, à terme, comme une possibilité.

C'est précisément cette formulation ambiguë et conditionnelle des dispositions sur la politique de défense qui a été au coeur du débat à la CIG. De son issue dépendra toute évolution en matière de défense européenne, y compris l'éventualité de créer des coopérations renforcées. Contrairement aux craintes exprimées au moment de leur adhésion, le problème crucial n'est pas l'acceptation par les neutres du volet défense de la PESC. Les déclarations récentes des responsables autrichiens et finlandais montrent de ce point de vue une réelle évolution. Il est le refus du Royaume Uni, appuyé dans une certaine mesure par les neutres, de reconnaître une compétence à l'Union en matière de défense et d'en tirer les conséquences en acceptant la fusion progressive de l'UEO dans l'Union. Au delà des aspects institutionnels, le désaccord

porte sur les compétences à accorder à l'Union, sur la vision d'une défense européenne et sur son articulation avec l'OTAN.

En l'état de ces divergences - démontrées par le rejet des propositions de fusion Union européenne/UEO présentées, en mars, par six Etats-membres - l'espace pour une coopération renforcée permanente et pré-déterminée, qui aurait pour cadre l'UEO, paraît a priori restreint.

En revanche, une ouverture semblerait envisageable pour des coopérations renforcées ponctuelles, faisant intervenir un nombre variable d'Etats-membres, si la CIG reconnaissait à l'Union une compétence pour les missions de Petersberg (aide humanitaire, maintien et rétablissement de la paix ...). Sur ce point, il y a en effet une évolution du gouvernement britannique qui se dit prêt à incorporer les dites missions dans le Traité d'Union européenne... même s'il refuse de considérer celle-ci comme une "organisation de sécurité". Une compétence de l'Union pour les missions Petersberg transformerait par exemple une opération menée à quelques-uns - du type Albanie - en coopération renforcée dans le cadre de la PESC. Les propositions de la présidence néerlandaise, suggérant que tous les Etats-membres de l'Union puissent participer non seulement aux missions elles-mêmes, mais - en amont - au processus de décision les mettant sur pied, s'inscrivent dans cette démarche. Certains neutres comme l'Autriche ou la Finlande l'ont fortement appuyée. Pour utile qu'elle puisse paraître - notamment sur le plan symbolique pour affirmer l'existence de l'Europe - cette forme de coopération renforcée aurait cependant une valeur marginale. Elle répondrait à la question "que faire à quelques-uns", mais ne résoudrait pas le problème central de la défense européenne : que veut-on faire ensemble et dans quelle articulation avec l'OTAN ?

Pilier Communauté européenne

La proposition franco-allemande qui, à la fin de 1996, a tenté de donner quelque substance au concept de coopération renforcée envisageait sa possible

application au pilier communautaire. L'opportunité d'insérer une clause de coopération renforcée dans ce pilier a été également défendue par ceux qui souhaitaient contrecarrer les tentations bien réelles de procéder à des coopérations ad hoc, hors Traité.

Lors des négociations de la CIG, cette approche a, dans un premier temps, limité le champ d'application des coopérations renforcées aux matières plus "périphériques" ne relevant pas de la compétence exclusive ou principale de la Communauté : éducation, culture, recherche, formation professionnelle, environnement (sauf dans ses aspects liés au Marché intérieur). Par ailleurs, la possibilité d'utiliser les coopérations renforcées dans des domaines de compétence accordés par les traités, mais non encore couverts par une politique communautaire, a également été évoquée (par exemple la libre-circulation des personnes, voir Infra). Mais en même temps il a été souligné qu'il pourrait être dangereux de faire de la Communauté, avec les coopérations renforcées, une sorte "d'attrape-tout" et de surcharger l'agenda, au détriment des objectifs essentiels et au mépris du principe de subsidiarité.

Assortie de toutes ces limitations, la possibilité de coopération renforcée dans le premier pilier a paru répondre à un double objectif : se donner les moyens, notamment dans la perspective de l'élargissement, de gérer l'imprévisible et éviter les coopérations hors Traité.

Un accord s'est donc peu à peu dessiné sur le caractère pertinent des coopérations renforcées dans le premier pilier à condition de les entourer des précautions et garanties nécessaires. A condition aussi d'en limiter précisément le champ d'application et d'exclure de celui-ci le fonctionnement du marché unique et les politiques communes: PAC et pêche, politique commerciale, transports, concurrence, cohésion. L'interdépendance des politiques, voire leur caractère indissociable, la constitution de blocs de compétences auxquels elle a donné lieu, l'exigence de solidarité financière, imposaient en effet des limites aux coopérations renforcées et excluaient toute dérive s'apparentant à une Europe à la carte.

Dans ce contexte, les débats autour du Pacte de Stabilité monétaire demandé par l'Allemagne ont été utiles. Ils ont en effet mis en lumière qu'après avoir

créé, avec l'UEM, "la" coopération renforcée par excellence, le Traité ne lui accordait pas, dans le cadre communautaire, faute d'une base juridique appropriée, les moyens de son développement.

Le montage juridique finalement adopté pour le Pacte de Stabilité a eu en effet recours à une interprétation extensive de l'article 104C du Traité auquel a été ajoutée une résolution solennelle du Conseil européen. Le résultat s'est apparenté à un bricolage sans sécurité juridique, d'une orthodoxie communautaire douteuse, constituant un précédent fâcheux. Surtout l'utilisation de l'article 104C n'a pas permis d'atteindre sans inconvénients le résultat recherché. Cet article, conçu pour régler des cas précis de déficits excessifs, n'est guère adapté pour fonder un pacte de stabilité général et automatique. Il est par exemple discutable que les "outs" se prononcent sur le caractère excessif du déficit des "ins" et sur les éventuelles sanctions.

Cet exemple a constitué un argument fort pour ceux qui considéraient qu'une clause de coopération renforcée fournirait la base juridique nécessaire aux prolongements économiques, fiscaux, sociaux de l'UEM. Elle permettrait en effet, d'assurer les effets d'engrenage escomptés du passage à la monnaie unique.

Mais serait-ce l'unique façon de procéder ? Ne pourrait-on atteindre le même résultat, par voie d'amendement ou de ré-écriture de l'article 109 ? On aurait pu en effet imaginer d'y introduire une clause évolutive. Elle autoriserait par exemple la mise en place de politiques complémentaires de l'UEM, par décision à la majorité qualifiée des seuls Etats participant à la troisième phase, après proposition/recommandation des institutions concernées (SEBC/Commission) et consultation du Parlement européen.

Une autre voie, que n'a non plus explorée la CIG, permettrait également, dans le premier pilier, une approche différente et plus simple de la coopération renforcée. Elle consisterait à utiliser l'article 235 du Traité de Rome. Celui-ci représente en effet une sorte de clause évolutive permettant l'adoption - à l'unanimité - de mesures destinées à la mise en oeuvre du Traité, mais que celui-ci n'avait pas prévues. Mis à jour

ou reformulé, cet article pourrait servir de base juridique à de nouvelles actions nécessaires au développement de l'intégration dans le premier pilier.

Mais il serait logique, compte tenu du nombre actuel et prévisible d'Etats-membres, d'assouplir la règle de l'unanimité. En s'inspirant du précédent de l'UEM, un article de ce type pourrait permettre, beaucoup plus simplement qu'une clause de flexibilité, de proposer les mesures adéquates en restant dans le cadre communautaire traditionnel. Si les mesures envisagées étaient clairement approuvées par une majorité d'Etats-membres se prononçant à la majorité qualifiée, alors - et alors seulement - le groupe majoritaire au Conseil et la Commission pourraient envisager d'aller plus loin dans la voie indiquée. Les Etats-membres en désaccord seraient associés au processus avec des dérogations appropriées, et recevraient la garantie de pouvoir ultérieurement rejoindre le groupe de tête.

A défaut d'un schéma de ce genre, on ne saurait trop insister sur la nécessité d'avoir, dans le cadre du pilier communautaire, des garanties contre d'éventuels dérapages. En premier lieu, la coopération renforcée doit réellement demeurer une solution de dernier recours, le principe demeurant la progression commune de tous. En second lieu, la coopération renforcée devrait faire l'objet d'une procédure de déclenchement "lourde" impliquant la participation de toutes les institutions et sauvegardant l'essentiel du droit d'initiative de la Commission.

Justice et Affaires intérieures

Le domaine des affaires intérieures est l'un de ceux à propos duquel la possibilité de coopération renforcée a été beaucoup évoquée. Sur ces questions, qui vont de la libre-circulation des personnes (impliquant notamment le problème des contrôles aux frontières externes), aux questions très délicates de l'immigration et de la sécurité intérieure, en passant par la criminalité et la fraude transfrontalière, les Etats-membres ont tenté de mettre en place de nouvelles formes de coopération, qui sont jusqu'alors demeurées mal définies et embryonnaires, car de caractère intergouvernemental.

La situation à la veille des négociations de la CIG était d'une extraordinaire complexité en raison de la juxtaposition de trois éléments : une compétence communautaire posée par l'Acte Unique en matière de libre-circulation des personnes, un espace restreint de coopération créé par l'Accord de Schengen, les dispositions sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures du Traité de Maastricht (Titre VI).

L'objectif de la libre-circulation des personnes figure à l'article 7A du Traité de Rome révisé par l'Acte Unique et devenu l'article 8A dans le Traité de Maastricht. Mais sa réalisation soumise à une décision prise à l'unanimité, se heurte aux divergences d'interprétation entre Etats-membres. Certains considèrent, à la suite de la Commission, que la libre-circulation signifie la suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures de la Communauté. D'autres, en particulier le Royaume Uni (et, pour cause de "common travel area"¹, l'Irlande) veulent maintenir le droit d'effectuer ces contrôles pour les ressortissants d'Etats-tiers.

Sur ce point, le dispositif de l'Accord et de la Convention d'application de Schengen a substitué à la démarche communautaire un cadre conventionnel interétatique. Tout en se réclamant de l'objectif de libre-circulation des personnes, en affirmant la compatibilité des mesures adoptées avec le droit communautaire (art. 134 de la Convention), et en se déclarant ouverte - par décision unanime - à tous les Etats de l'Union (art. 140), cette coopération parallèle a fait l'objet de jugements contradictoires. Certains ont dénoncé des dispositions introduisant, au mépris du droit communautaire, des discriminations fondées sur la nationalité et affectant la notion même de citoyenneté. D'autres ont au contraire vu en Schengen un "laboratoire" destiné à accueillir la totalité des Etats-membres et dont les réalisations, non seulement ne sont pas en concurrence ou en contradiction avec les travaux menés au sein de l'Union, mais peuvent les faciliter.

¹ Aux termes de cet accord les ressortissants de chaque pays peuvent circuler, s'établir, travailler, voter, dans l'autre pays.

Parallèlement à ces développements, les Douze ont, par ailleurs, inscrit dans le Traité de Maastricht (Titre VI) des dispositions pour améliorer, au sein de l'Union européenne, la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures "aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre-circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne" (art. K1). Au centre des questions d'intérêt commun recensées par le Titre VI, se trouve le dossier visas-asile-immigration qui recoupe les domaines de Schengen. Régi par des règles intergouvernementales mais en préservant la voie d'une possible communautarisation progressive (passerelle de l'article K9), ce 3e pilier du Traité autorise et avalise l'expérience Schengen en "ne faisant pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre Etats membres dans la mesure où celle-ci ne contrevient ni n'entrave celle qui est prévue au présent titre" (art. K7).

L'insatisfaction générée par l'absence de cohérence entre ces diverses coopérations et la modicité des résultats obtenus par les procédures intergouvernementales ont conduit la CIG, à l'initiative du Benelux puis de la France et de l'Allemagne, à repenser le schéma existant. Les orientations retenues ont été celles d'une communautarisation partielle du titre VI conduisant à la fois à l'insertion d'un titre nouveau (au sein du pilier communautaire) sur la libre-circulation des personnes et les politiques s'y rattachant et à un recentrage du 3e pilier sur l'espace judiciaire européen et la sécurité intérieure. S'y ajoute le nécessaire examen du devenir des accords de Schengen et de leur éventuelle intégration dans l'Union. L'architecture attendue du Traité d'Amsterdam et située toute entière désormais dans le cadre de l'Union serait donc fondée sur trois éléments : un nouveau titre, dans le cadre du 1er pilier, comportant les politiques de contrôle aux frontières, de visas, d'asile, d'immigration et la coopération judiciaire en matière civile; un 3e pilier renforcé limité à la coopération policière et judiciaire pénale; une incorporation de l'acquis Schengen (dont l'inventaire reste à faire et qui n'a jamais été publié) sous forme d'un Protocole annexé au Traité. Serait ainsi mis fin à la coopération parallèle qui s'était développée en dehors du système institutionnel et de l'ordre juridique communautaire.

La suppression de la coopération parallèle que représente Schengen impliquerait vraisemblablement la nécessité de coopérations renforcées. D'une part parce que le Royaume Uni, non participant au processus de Schengen, refuse de voir les deux dispositifs se rapprocher, et que l'Irlande ne peut se dissocier des positions britanniques. D'autre part, parce que d'autres Etats comme le Danemark - qui vient d'adhérer à Schengen - se prévalent des exemptions obtenues, lors du Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992, pour refuser de souscrire à la communautarisation, même partielle, des domaines justice et affaires intérieures. L'introduction d'une certaine dose de flexibilité, pourrait donc, a priori, s'imposer comme solution de dernier ressort et déboucher sur une coopération renforcée entre Etats Schengen. Elle serait assortie de formules "d'opting in" permettant éventuellement à l'Irlande et au Royaume Uni de définir les modalités et l'échelonnement de leur participation à certains éléments du dispositif créé par le Traité d'Amsterdam. En outre, la situation du Danemark, signataire récent des accords Schengen mais opposant résolu à tout abandon des procédures intergouvernementales, devrait provoquer des cas supplémentaires "d'opting-out" et constituer, à la fois un effroyable casse tête juridique et une source de problèmes avec ses voisins nordiques.

Loin d'être exhaustive, cette énumération donne une idée des difficultés prévisibles. S'y ajoute, au plan des principes, des interrogations fondamentales touchant à l'opportunité d'incorporer, dans l'acquis communautaire, des dispositions qui n'ont pas été soumises au contrôle démocratique et juridictionnel des institutions de l'Union.

CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, l'introduction de la différenciation au moyen des coopérations renforcées est-elle d'une importance décisive pour le développement futur de l'Union européenne ? Est-elle la meilleure recette pour concilier le maintien d'une dynamique d'intégration et une hétérogénéité que l'élargissement ne fera qu'augmenter ?

Certains avocats d'un approfondissement de l'Union - comme le Club de Florence - ont considéré que le choix était désormais entre "différenciation et éparpillement" et présenté les coopérations renforcées comme préservant le meilleur des deux mondes : une souplesse suffisante dans le cadre d'intégration existant.

A l'inverse, au vu des difficultés recensées, les auteurs de ce rapport estimaient - avant le Conseil européen d'Amsterdam, dans la version préliminaire de ce rapport - que l'incapacité de la CIG à donner substance, dans le Traité révisé, à la coopération renforcée, ne serait pas une tragédie. Ce jugement était fondé sur la crainte majeure qu'une formule de ce genre n'affaiblisse le système existant au lieu de le consolider. En effet, les risques éventuels ne paraissaient pas négligeables : diminution du sens d'appartenance à une même Communauté; affaiblissement possible du rôle d'initiative de la Commission et de sa fonction de représentation de l'intérêt général; encouragement objectif aux opting-outs; fragmentation de l'ordre juridique communautaire; complication de règles et procédures déjà peu lisibles pour le citoyen européen. Surtout la création de coopérations renforcées ne leur semblait pas constituer une alternative satisfaisante, ou un palliatif acceptable, à l'impératif d'une réforme institutionnelle, en préalable à l'élargissement. Si des coopérations renforcées devaient

être créées, il leur paraissait souhaitable de les situer dans un système institutionnel consolidé.

Les développements qui précèdent avaient par ailleurs conduit les auteurs à douter que la coopération renforcée puisse résoudre les problèmes posés par l'élargissement et qui relèvent essentiellement - à leurs yeux - de solutions transitoires ou de dérogations excluant des formules d'adhésion partielle à tel pilier, ou à telle politique.

Enfin l'identification des domaines pouvant se prêter à l'exercice des coopérations renforcées avait fait ressortir que, dans certains cas, une telle formule risquait de s'avérer illusoire, voire hasardeuse (PESC et JAI). En revanche, et contrairement aux idées souvent avancées, ce rapport avait particulièrement insisté sur la façon dont la coopération renforcée pourrait servir, de façon créative et acceptable par tous, l'approfondissement de l'UEM qui représente la forme la plus achevée et le modèle de référence en matière de différenciation. Il avait, cependant, suggéré qu'en vue d'atteindre les mêmes objectifs, d'autres voies pouvaient être également explorées, par exemple l'introduction de clauses évolutives dans certains articles du Traité.

Le projet de Traité, adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam, comporte un nouveau titre intitulé : "Coopération plus étroite". Aux clauses générales qu'il contient s'ajoutent des clauses spécifiques régissant les coopérations renforcées dans le pilier Communauté européenne et le pilier Justice et Affaires intérieures (voir, pour une présentation détaillée, le document joint en annexe). Que faut-il en retenir ? En l'état actuel de la rédaction du Traité, plusieurs points méritent d'être soulignés.

1. La détermination de quelques Etats-membres à dynamiser et approfondir l'intégration est reconnue comme légitime et inscrite dans le Traité (clauses générales et spécifiques). Cette possibilité de coopération plus étroite est située clairement dans le cadre institutionnel, les procédures et mécanismes existants. La tentation de développer ou d'approfondir - hors traité - de nouveaux domaines d'intégration est apparemment conjurée.

2. La coopération renforcée étant considérée comme une solution de "dernier ressort", une procédure de déclenchement plutôt "lourde", (exigeant l'accord de huit Etats-membres) et une délimitation du champ d'application comportent un certain nombre de garanties. D'une part, l'acquis communautaire, comme les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté, ne peuvent être l'objet des coopérations renforcées. D'autre part, les dispositions adoptées apportent aux non-participants l'assurance de ne pas être marginalisés. Les coopérations renforcées sont en effet ouvertes à leur éventuelle participation et ne doivent pas affecter négativement leurs intérêts. Enfin, elles prennent place dans le système et les règles institutionnels existants et préservent les rôles de chaque institution. Ceci est vrai, en particulier, au sein du pilier communautaire, pour les pouvoirs de la Cour de Justice et du Parlement européen et le droit d'initiative de la Commission. Ce dernier subit cependant quelques retouches. Par exemple, dans le cadre de la communautarisation du 3e pilier où, pendant cinq ans, les Etats-membres conservent concurremment à la Commission un droit d'initiative. De même, dans cette sorte de "vitrine" des coopérations renforcées que constitue l'incorporation de Schengen dans le Traité, le pouvoir de la Commission est limité à l'élaboration d'"Avis".

Il est par ailleurs intéressant de noter que les implications financières des coopérations renforcées sont à la charge des participants et non du budget communautaire, à moins que le Conseil - à l'unanimité - n'en décide autrement.

3. Néanmoins - et ceci constitue le point essentiel- il est douteux que le processus de décision retenu pour adopter une coopération renforcée réponde, de façon satisfaisante, aux objectifs poursuivis à l'origine par les partisans de cette formule. Ceux-ci souhaitaient en effet des règles permettant d'aller à quelques-uns plus vite et plus loin, sans en être empêchés par l'obstruction ou le refus d'autres partenaires.

Bien que les textes prévoient que le déclenchement d'une coopération renforcée doive être décidé, par le Conseil, à la majorité qualifiée, un Etat-membre - "pour des raisons de politique nationale qu'il expose" - peut s'y déclarer opposé.

En ce cas il n'est pas procédé au vote et l'affaire peut être renvoyée au Conseil européen qui devra, alors, statuer à l'unanimité.

Une telle disposition est contraire à la philosophie et au principe même des coopérations renforcées puisque leur adoption peut être bloquée par ceux-là mêmes qui ne souhaitent pas y participer. En outre, on peut s'interroger sur l'opportunité d'introduire, dans le système juridique de l'Union, une version du compromis de Luxembourg qui, jusqu'alors, avait été soigneusement cantonné au statut de Déclaration politique et n'avait jamais fait l'objet d'un accord.²

Certes, d'un point de vue politique, on peut considérer que l'argumentaire que devra présenter un opposant au déclenchement d'une coopération renforcée fait reposer sur lui la difficile charge de la preuve. Mais qu'en est-il du point de vue juridique ? Un différend entre Etats-membres sur l'opportunité d'engager une coopération renforcée peut-il être porté devant la Cour de Justice ? C'est, en théorie, ce qui ressort des textes et ce qu'affirment les tenants de l'orthodoxie en se fondant sur différents articles des Traités³. Ce n'est pas, en revanche, l'interprétation donnée par le Premier ministre britannique - et vraisemblablement partagée par d'autres chefs d'Etat ou de gouvernement - à son retour d'Amsterdam. Devant la Chambre des Communes, le 18 juin 1997, Tony Blair a en effet affirmé: "Nous avons obtenu un droit de veto sur des coopérations renforcées pouvant conduire à un noyau dur, duquel, contre notre volonté, nous serions exclus".

² En dehors des clauses spécifiques sur la coopération plus étroite cette disposition figure également à l'article 26 du chapitre PESC (en l'état de la nouvelle numérotation du Traité d'Union européenne au 15.09.1997).

³ Article 11 du TCE révisé, art. 43, par. 4, al. 2, du Traité d'Union européenne révisé (en l'état de la numérotation disponible au 15.9.97).

4. L'introduction dans le Traité de clauses de coopération plus étroite aurait pu être particulièrement utile pour le développement ultérieur de la coopération renforcée, que constitue déjà l'UEM.

Certes, le Traité d'Amsterdam offre désormais la base juridique qui avait fait défaut, par exemple, lors des discussions sur le Pacte de stabilité monétaire. Néanmoins, les modalités du processus de décision ne garantissent pas que les participants à l'euro pourront adopter - sans l'accord de ceux qui en seraient exclus - des politiques d'accompagnement ou de développement de l'UEM. Beaucoup dépendra de l'interprétation qui sera faite des articles du Traité mentionnés au paragraphe précédent. L'occasion n'a pas été saisie, à Amsterdam, de préciser les dispositions relatives à l'UEM, alors que c'est précisément dans ce domaine que la coopération renforcée avait été introduite par le Traité de Maastricht.

5. La PESC avait été identifiée par certains, au début de la CIG, comme un des domaines se prêtant le mieux aux coopérations renforcées. Si - du fait des clauses générales - certains Etats-membres considèrent qu'elle n'en est pas exclue, force est de constater que le titre V ne contient pas de clause spécifique. Il lui a été préféré la formalisation d'un régime d'abstention constructive. Cette absence traduit la difficulté - déjà soulevée par ce rapport- d'introduire la coopération renforcée dans la politique étrangère de l'Union, en même temps que l'absence de vision commune sur l'opportunité et les moyens de cette politique. Il est donc vraisemblable que les plus interventionnistes des Etats-membres continueront, à l'avenir, à avoir recours - en dehors de l'Union et au gré des crises - à des mécanismes du type groupe de contact pour la Bosnie.

Les divergences entre partenaires sur les problèmes de la défense européenne auguraient mal de l'inclusion d'une clause de coopération renforcée. Celle-ci n'est même pas retenue pour développer à quelques-uns une industrie d'armements européenne.

Le Traité d'Amsterdam inclut les missions Petersberg (aide humanitaire, maintien et rétablissement de la paix) dans le champ de la PESC ce qui, a priori, aurait pu ouvrir un espace à la Coopération renforcée. Mais l'absence d'une clause spécifique rend impossible de mener à quelques-uns sous un label "Union européenne" ce type d'opérations.

Faute de compétences et de moyens militaires, l'Union européenne devra avoir recours à l'UEO pour s'acquitter de ces tâches. Si flexibilité il y a, c'est au niveau de l'UEO que celle-ci est introduite et non pas dans le cadre de l'Union. Les Etats-membres de l'Union, observateurs à l'UEO (le Danemark et les neutres), sont en effet, s'ils participent aux dites missions, pleinement associés aux modalités de décision et de mise en oeuvre. A défaut de la coopération renforcée qu'aurait pu représenter la fusion de l'UEO dans l'Union, on assiste à une coopération élargie dans le cadre de l'UEO.

6. L'objectif d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice était a priori difficile à réaliser à partir d'un héritage complexe : coopération parallèle de Schengen, opting-outs, positions de départ divergentes.

L'article 43, introduit à Amsterdam, autorise une coopération renforcée qui permet notamment la reprise de l'acquis Schengen dans l'Union sans y contraindre tous les Etats-membres. Ces dispositions se sont cependant avérées insuffisantes pour répondre aux préoccupations de certains partenaires. Des mesures supplémentaires, matérialisées dans une série de Protocoles, préservent l'exceptionnalisme danois et légitiment les positions particulières du Royaume Uni et de l'Irlande... tout en ne fermant pas la porte à de possibles évolutions (surtout de la part de l'Irlande). Il résulte de cet ensemble de dispositions un système d'une extrême complexité qui sera très difficile à mettre en oeuvre et à gérer. En particulier, il reste à établir comment l'acquis Schengen, dont l'inventaire et la classification restent à faire, sera réparti entre le premier et le troisième pilier.

7. En ce qui concerne l'élargissement futur de l'Union, l'idée selon laquelle la coopération renforcée pourrait faciliter l'absorption de nouveaux membres n'a pas été retenue. Il est établi que l'acquis communautaire ne peut se prêter aux coopérations renforcées telles qu'elles ont été définies à Amsterdam.

Il est même indiqué que, dans certains domaines appelés à être progressivement absorbés par l'Union (Schengen), l'acquis doit être "intégralement accepté" par les candidats à l'adhésion⁴. Confirmation a d'ailleurs été donnée de cette position dans les propositions "Agenda 2000" de la Commission. Ce document insiste en effet sur la nécessité pour les nouveaux membres d'assumer totalement leurs obligations, selon les formules classiques adoptées pour les élargissements antérieurs. Mais la Commission va même plus loin. Elle juge hautement souhaitable une reprise anticipée de l'acquis par les candidats, dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion.

* * *

A l'évidence, dans une Union appelée à devenir encore plus vaste et plus hétérogène, il est irréaliste d'attendre des Etats-membres qu'ils démontrent, de façon permanente, le même degré d'engagement envers le développement de l'intégration. Il était donc souhaitable de permettre à la détermination de quelques-uns de dynamiser le processus de construction européenne en l'approfondissant ou en l'étendant à de nouveaux domaines, sans, pour autant, marginaliser les plus lents et les plus réticents. Cet objectif était au coeur de la négociation menée à la CIG sur les coopérations renforcées. Le moins que l'on puisse dire est que le texte adopté à Amsterdam ne répond pas réellement à cette ambition.

⁴ Art. G du Protocole incorporant l'acquis de Schengen.

Françoise de la SERRE

Helen WALLACE

Septembre 1997

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- L'Europe à quelques-uns - Les coopérations renforcées, Les Etudes du Mouvement Européen, France, la Lettre des Européens, hors série n 2, 1996, 160 p.
- CLUB DE FLORENCE, Europe : l'impossible statu quo, Préface de J. Delors, Paris, Stock, 1996.
- DEUBNER (Christian), Deutsche Europapolitik : Von Maastricht nach Kerneuropa ?, Baden Baden, Nomos, 1995.
- EHLERMANN (Claus-Dieter), "Différenciation accrue ou uniformité renforcée ?", Revue du Marché Unique Européen 3, pp. 191-218.
- European Policy Centre, Challenge : Flexibility, Brussels, March 1997.
- LA SERRE (F. de), "L'élargissement aux PECO : quelle différenciation ?", Revue du Marché Commun, novembre 1996.
- MANIN (P.), LOUIS (J.V.), Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite, Paris, Pedone, 1996, 87 p.
- STUBB (Alexander-C.G.), "The 1996 Intergovernmental Conference and the Management of Flexible Integration", Journal of European Public Policy, 4, 1, 1997, pp. 37-55.
- STUBB (Alexander C.G.), "A Categorisation of differentiated Integration", Journal of Common Market Studies, 34, 2, 1996, pp. 283-95.
- VIBERT (Frank), Structured Flexibility in the European Union, London, European Policy Forum, 1996.

- WALLACE (H.), WALLACE (W.), Flying together in a larger and more diverse european Union, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague, June 1995.

ANNEXE

Projet de Traité d'Amsterdam

Dispositions relatives à la Coopération renforcée

Ce résumé est fondé sur le texte provisoire
disponible à mi-septembre 1997 qui utilise le terme
"Coopération plus étroite"

Nouveau Titre VII

Clauses générales permettant une coopération renforcée en vue de réaliser les objectifs du Traité, à utiliser "en dernier ressort", et à condition qu'elle concerne au moins une majorité d'Etats-membres. Cette coopération ne doit pas affecter l'acquis de l'Union ni les intérêts des non-participants et est ouverte à tous. Elle doit respecter les critères additionnels spécifiques introduits dans le TCE (art. 11) et dans le 3e pilier (art. 43). Les dispositions institutionnelles pertinentes des Traités s'appliquent pour l'adoption et la mise en oeuvre des décisions. Si une coopération renforcée est entreprise, seuls les Etats concernés prennent part aux décisions assurant sa mise en oeuvre et en assument la charge financière.

Traité Communauté européenne (art. 11)

Cet article ajoute des conditions supplémentaires à l'introduction dans ce pilier d'une coopération plus étroite en vue de préserver l'acquis et les politiques existantes.

Déclenchée à la requête d'une majorité d'Etats-membres la coopération envisagée est autorisée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen*.

Cependant, si un Etat-membre, "pour des raisons de politique nationale qu'il expose", s'oppose à cette décision, il n'est pas procédé au vote et le problème peut être renvoyé au Conseil européen qui devra alors statuer à l'unanimité.

2e pilier : Politique étrangère et de sécurité commune

Il n'y a pas dans ce pilier de clause spécifique autorisant une coopération plus étroite entre Etats-membres.

Il a été considéré que le système de l'abstention constructive était suffisant à cet égard. L'article 23 prévoit ainsi qu'en cas de vote à l'unanimité, ce vote est réputé acquis malgré l'abstention de certains Etats membres, à condition toutefois que les abstentionnistes ne représentent pas plus d'un tiers des voix affectées de la pondération prévue à l'art. 148 TCE. En cas de vote à la majorité (art. 23 par. 2), l'opposition d'un Etat-membre "pour des raisons de politique nationale importantes qu'il expose" empêche qu'il soit procédé au vote. Le problème peut être renvoyé au Conseil européen pour décision à l'unanimité.

L'UEO est reconnue comme "partie intégrante" du développement de l'Union et peut développer "des relations institutionnelles plus étroites" avec l'Union européenne. L'UEO donne à l'Union une "capacité opérationnelle" notamment pour les missions de Petersberg qui sont désormais incluses dans le champ de la PESC (art. 17, par. 2).

- Nouveau titre n IV, TCE : Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre-circulation des personnes

* Il est important de remarquer qu'en matière de santé, protection du consommateur et environnement, la possibilité d'une coopération renforcée n'est pas explicitement mentionnée pour ceux qui préféreraient adopter des normes plus contraignantes que celles décidées par l'Union. Il y a réaffirmation de la possibilité pour les Etats membres qui le souhaiteraient d'opter pour ce type de mesures. Par ailleurs un protocole clarifie les notions de subsidiarité et de proportionnalité.

Importante restructuration des dispositions du Traité en vue d'incorporer une grande partie de Schengen et de son acquis et de communautariser une partie du 3e pilier, avec cependant une application différenciée à certains Etats-membres. En particulier :

- Le Protocole sur la position du Royaume Uni et de l'Irlande exclut l'application du Titre au Royaume Uni et à l'Irlande jusqu'à ce que ces deux pays manifestent leur volonté d'y participer (procédure beaucoup plus simple pour l'Irlande que pour le Royaume Uni).
- Le Protocole sur l'application de certains aspects de l'article 7A du Traité Communauté européenne au Royaume Uni et à l'Irlande maintient les droits de l'Irlande et du Royaume Uni de conserver leurs propres contrôles frontaliers.
- Le Protocole sur la position du Danemark exclut le Danemark de l'application du Titre (compte tenu de la Décision du Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992). Il laisse le Danemark libre de s'aligner sur les nouvelles mesures et lui reconnaît la possibilité d'appliquer Schengen comme un Traité international et non comme un élément du droit communautaire.
- Utilisant les dispositions de l'article 43 du TUE sur la coopération plus étroite, un Protocole incorpore dans le cadre de l'Union, l'acquis Schengen (soit dans le 1er soit dans le 3e pilier), mais exclut le Royaume Uni et l'Irlande (en raison du Protocole sur l'application de certains aspects de l'article 7A du Traité CE au Royaume Uni et à l'Irlande) et accepte une procédure différente pour le Danemark. La Grande-Bretagne et l'Irlande peuvent néanmoins, à tout moment, demander à participer à tout ou partie de cet acquis, sous réserve de l'accord unanime des participants à l'accord de Schengen (article 4 du Protocole). L'application par le Danemark des mesures tendant au développement de l'acquis actuel de Schengen est soumise au régime de l'article 5 du Protocole Danemark. Le Protocole Schengen prévoit l'association de l'Irlande et de la Norvège à la mise en oeuvre et au développement de l'acquis Schengen sur la base de l'accord de Luxembourg de décembre 1996 (article 6 du Protocole Schengen).

Par ailleurs cet acquis devra être intégralement repris par les candidats à l'adhésion lors des futurs élargissements.

La Belgique est exceptionnellement autorisée à examiner les demandes d'asile émanant de ressortissants d'Etats membre de l'Union.

3e pilier : Justice et Affaires intérieures

- L'article 40 permet une coopération plus étroite par une décision du Conseil à la majorité qualifiée, après Avis de la Commission. Le Parlement européen est informé. L'opposition d'un Etat-membre "pour des raisons de politique nationale importantes qu'il expose" empêche qu'il soit procédé au vote. Le problème peut être soumis au Conseil européen qui décidera alors à l'unanimité. Les Etats-membres non participants, à l'origine, à la coopération renforcée, peuvent demander à la rejoindre. Après avis de la Commission, le Conseil accepte cette demande, ou décide, à la majorité qualifiée, de la tenir en suspens tout en fixant un délai pour son ré-examen.

- L'article 34 autorise la mise en oeuvre des Conventions une fois qu'elles ont été adoptées au moins par la moitié des Etats-membres.

N.B. Le Conseil européen d'Amsterdam a par ailleurs noté que le nouveau gouvernement britannique avait manifesté son intention d'adhérer au Protocole social et d'accepter les mesures prises dans ce cadre, faisant ainsi disparaître l'opting-out obtenu à Maastricht (après adoption des dispositions juridiques pertinentes).
