

GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES  
"NOTRE EUROPE"



LES COOPERATIONS RENFORCEES :  
UNE FAUSSE BONNE IDEE ?

FRANÇOISE DE LA SERRE,  
DIRECTEUR DE RECHERCHES A LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES  
(CERI)  
Fundação Cuidar o Futuro

HELEN WALLACE,  
DIRECTEUR DU SUSSEX EUROPEAN INSTITUTE

"ETUDES ET RECHERCHES", N°2 - JUIN 1997

**Avant-propos**



Depuis quelques années, et en particulier depuis qu'existe le Traité de Maastricht, de très nombreux concepts ont été utilisés pour tenter de caractériser les différents modèles possibles d'architecture de l'Union Européenne future : coopérations renforcées, Europe à géométrie variable, Europe à la carte, cercles concentriques, différenciation, etc.

## Fundação Cuidar o Futuro

Il apparaît difficile pour le citoyen et même pour l'expert de s'y retrouver dans toutes ces notions, qui, pour certaines, sont nouvelles, pour d'autres, ne font qu'illustrer des situations de fait, elles-mêmes résultats de compromis.

C'est pourquoi "Notre Europe" a demandé à 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, de faire une analyse historique, conceptuelle et pratique de ces notions.

Le rapport s'appuie sur des publications précédentes de ces auteurs, ainsi que sur une littérature déjà riche sur les sujets de la flexibilité, de la différenciation et de la coopération renforcée.

## SUMMARY

### FLEXIBILITY AND ENHANCED COOPERATION IN THE EUROPEAN UNION : AN ILLUSORY BRIGHT IDEA ?



'Flexibility', better described as 'enhanced cooperation', became a seductively appealing concept in the preparation of the current Intergovernmental Conference. It seemed to promise the opportunity of solving two problems at once. First, it might overcome the frustration of some member states at being condemned to move at the pace of the most reluctant, while comforting the more reluctant that they need not be steamrollered into agreements on subjects where they preferred national autonomy. Second, it might lay firmer foundations for managing a larger and more heterogeneous EU after eastern enlargement. New articles in the Treaty of Amsterdam would provide an institutional formula for some member states to move ahead faster and further.

This report argues that the debate on this subject has been fundamentally flawed. Drawing on an analysis of past experience and current policy developments, the authors suggest that the proposed articles have very little to offer in the context of eastern enlargement. Most of the policy adjustments required are better resolved by transitional measures of one sort or another, some phased over quite long periods after accession. As for the question of a treaty umbrella for smaller groups to cooperate more intensively, the authors acknowledge the issue, but argue that the approach adopted in the ICG is over-complicated procedurally, misdirected in some of its aims, and

carries serious risks for the Community method of developing policy.

Temptations to make the first pillar more elastic should be resisted, except in the case of EMU. Here common sense suggests that single currency participants will need some instruments and a legal base for underpinning their collaboration. In other areas an evolutionary clause could occasionally permit a majority of countries to extend cooperation, but only after trying and failing to find a wide consensus and without prejudicing the normal role of the Commission and other institutions.

In the second pillar, dealing with common foreign and security policy, more informal approaches, such as 'consensus minus one' or 'constructive abstention', are more promising and more likely to build confidence.

As for justice and home affairs and the movement of persons, the authors acknowledge the scope for enhanced cooperation, the modalities of which are under discussion at the IGC.

Finally the report argues that the debate so far has distracted attention from the more fundamental issue of how to preserve a dynamic form of integration in a much larger EU. For this a much more radical exploration of options is required and a much more long term perspective. It is here that a real debate is overdue.



## 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 REPOSES

#### 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



Fundação Cuidar o Futuro

## LES COOPERATIONS RENFORCEES : UNE FAUSSE BONNE IDEE ?



La conférence Intergouvernementale (CIG) est engagée, dans la perspective du Conseil européen d'Amsterdam, dans un exercice compliqué : introduire, dans le Traité de Maastricht révisé, des clauses 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 fait un enjeu majeur des négociations en cours : ... "ce qui sera décidé à cet égard - ou a contrario l'absence de décision - revêtira une importance extrême pour l'avenir de l'Union".

Fundação Cuidar o Futuro

Pour n'être pas nouvelle, l'idée est séduisante. Sur fond d'élargissement programmé à l'Est et au Sud, elle est présentée, notamment au 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, notamment dans le discours politique, 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 de la Communauté en matière de flexibilité et de dérogation et qui résultent par exemple des accords d'adhésion successifs ou des revendications de certains Etats-membres (opting-out de Maastricht).

La conférence intergouvernementale s'efforce actuellement de donner un contenu à la notion de "coopération renforcée" censée permettre, au sein de l'Union, une progression "différenciée" vers l'intégration. Ce concept de coopération renforcée a 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 alimenté un débat extrêmement complexe qui, jusqu'à présent, a privilégié les moyens par rapport aux fins. Une certaine confusion paraît en effet régner quant aux objectifs de l'exercice. S'agit-il de rendre possible l'élargissement? C'est la motivation la plus couramment invoquée mais, en même temps, l'élargissement ne paraît que marginalement intégré dans l'agenda de la CIG. S'agit-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? Faut-il y voir la volonté d'approfondir l'Union en étendant la dynamique de l'Union économique et monétaire (UEM) à de nouveaux domaines? Est-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 existe que le nouveau Traité contienne un texte sur les coopérations renforcées non dépourvu d'ambiguïtés et posant autant de problèmes qu'il est censé en résoudre. L'objectif de cette étude est de clarifier le débat. D'abord, en précisant quelles conceptions de l'intégration recouvrent les différentes terminologies employées. Ensuite, en analysant ce que l'expérience passée apporte au débat actuel. Enfin, en essayant de situer la portée et les limites de l'exercice en cours.



#### 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 et de défense pour l'un, monétaire et sociale pour l'autre. 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 programmé, 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 cependant 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. Fondé 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 au 3e pilier (Schengen), ne coïncident ni entre eux ni avec le cercle des pays participant à la 3e 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 tente 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 franco-allemand 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 propose 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 tend à opérer une synthèse entre les approches analysées ci-dessus et met en exergue un objectif : éviter que l'Union soit contrainte d'avancer au rythme des plus lents de ses membres. Trois grands principes sont 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 début d'accord (voir le document de la Présidence irlandaise) sur ces principes, il y a cependant divergences sur leur traduction concrète : quel mode de décision pour leur déclenchement et leur 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 en cours sont donc d'une extrême complexité puisqu'ils tentent 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 l'histoire communautaire.



## LES LECONS DU PASSE

Le débat actuel sur les coopérations renforcées 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 aborde 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



Fundação Cuidar o Futuro

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 6e 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 qui 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 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 3e 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 out, 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 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 quinze mais applicable seulement à 14 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: confusion 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 partisans 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 partisans. Dans ce cas, une négociation politique paraît préférable à une remise en cause des principes et des règles du jeu établis.

Fundação Cuidar o Futuro



#### 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 une participation variable d'Etats-membres à diverses organisations : Conseil de l'Europe, OTAN, UEO etc. 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



Fundação Cuidar o Futuro

"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 entrerait 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 et ne s'inscrivait pas vraiment dans cette problématique.

Depuis quelque temps, les complémentarités ont cependant paru moins évidentes et le problème de la pertinence de ces coopérations parallèles est 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 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 devra 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 notamment) 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, ont 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 développé 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. Etendu à l'Europe et au Portugal, le nombre des participants à part entière est aujourd'hui de sept. En revanche, six autres pays ayant adhéré à la Convention ne l'appliquent pas encore, certains d'entre eux ne remplissant pas, pour l'instant, les conditions préalables à la mise en vigueur. La Grande-Bretagne souhaite 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'Irlande 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 de la Cour de Justice sur des sujets qui touchent aux libertés publiques et au droit 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 des problèmes propres aux conventions sont par exemple un bon révélateur des déficiences du système.

Des pressions se sont donc manifestées pour que la CIG établisse un cadre de coopération plus solide et plus efficace dans le domaine des Affaires intérieures. La question qui se pose est dès lors de savoir comment développer les politiques de l'Union (1er et 3e piliers) - qui concernent tous les Etats-membres - en prenant en compte à la fois l'acquis de Schengen et la volonté affirmée de la Grande-Bretagne et de l'Irlande de ne pas en faire partie s'il leur faut, pour cela, abandonner leur système de contrôle aux frontières.

A priori une telle situation plaide en faveur d'une coopération renforcée à treize (sans pourtant résoudre la délicate question des pays associés). Mais est-il souhaitable et efficace de créer ainsi un précédent, en incorporant dans le Traité un acquis en partie secret, sans qu'aient été respectées les procédures habituelles de négociation et sans qu'aient été examinées les incidences sur les autres politiques communes ?.

#### LES COOPERATIONS RENFORCEES : QUELLES REponses A QUELS BESOINS?

Au vu de l'expérience passée quel "plus" apporte 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 veulent

et peuvent 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 a toutes chances d'être augmentée de façon importante du fait de l'élargissement. L'Union à 25 ou 30 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 identifiées 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 l'Union douanière et le Marché unique et la participation aux 2e et 3e 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



Fundação Cuidar o Futuro



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 en l'état 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 la projection arithmétique des arrangements institutionnels actuels 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 de la révision institutionnelle par ailleurs en chantier à la CIG. 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 à la CIG, il y a assez large consensus pour soustraire le Marché unique et les politiques communautaires à toute éventualité de coopérations renforcées et que ce sont ces sujets qui sont précisément au coeur de la négociation avec les candidats. Au sein de ce même pilier, 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 avancée 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'accomoder 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 pernicioeux de l'exemption obtenue. L'idée que, par contamination, d'autres secteurs pourraient être



exclus des politiques communes (par exemple la pêche) a en effet commencé à se développer.

Inversant la problématique, la coopération renforcée envisagée substitue 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. La possibilité de passer au vote même si elle a été peu utilisée a en effet servi la recherche de compromis. Par analogie, le fait de vouloir entreprendre à quelques-uns - en ayant les moyens juridiques de le faire - une coopération renforcée agirait sur les récalcitrants comme une forte incitation à rejoindre les 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 (dont les modalités précises sont en discussion) 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 tout 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 toutefois 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 de R. Cook, blocage persistant sur les problèmes liés à la libre-circulation des personnes\*. Le souhait d'une majorité d'Etats-membres de

\* et de certains produits qu'elles pourraient transporter.

"communautariser", les dispositions de Schengen relatives à l'immigration et à l'asile ne démontre-t-il pas la pertinence d'une coopération renforcée ?

A ces considérations en faveur d'une formule destinée à contourner un veto s'ajoute un argument de portée plus générale : la possibilité de contourner 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 devront apporter la preuve qu'elles apportent une valeur ajoutée à l'approfondissement de l'Union et qu'elles respectent le principe de subsidiarité.

Qui en jugera ?

Le choix des domaines concernés, les modalités de proposition, le rôle dévolu à la Commission seront 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, 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 peut y avoir que "cercles olympiques" se recoupant partiellement. C'est cette seconde voie qui est actuellement à l'étude dans le cadre de la CIG. Elle n'est pas étrangère aux travaux qui s'y déroulent et paraît anticiper un demi-échec de la réforme institutionnelle. Il s'agit, cette fois, d'ouvrir la voie non plus à une coalition fixe d'Etats-membres, mais à une pluralité de coopérations renforcées, de composition variable suivant les domaines concernés.



Une telle juxtaposition peut-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 ? Se poserait 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.

La troisième difficulté tient au fait que, dans l'esprit de leurs promoteurs, et selon une idée véhiculée par de nombreux discours, les coopérations renforcées s'adressent en priorité aux domaines régis par des procédures intergouvernementales (2e et 3e piliers). D'après les orientations de la CIG, les procédures applicables, notamment en matière de prise de décision, ne s'écarteront guère de celles qui sont actuellement en vigueur pour la PESC et les affaires intérieures. Elles continueront à être régies par la difficile recherche du consensus. On peut légitimement douter que ces cadres et procédures apportent aux coopérations renforcées la dynamique qu'ils n'ont pas déclenchée dans le passé.

Certes le pilier communautaire n'est pas exclu de la panoplie possible des coopérations renforcées. Mais c'est là que se situe la principale objection. 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 dans

le "pilier Communauté européenne" exigerait précautions et garanties.

En fait, ce vers quoi l'on s'oriente n'entre probablement dans aucun des schémas évoqués ci-dessus parce qu'il existe déjà une coopération renforcée majeure, l'UEM, qui, avec le passage à la monnaie unique constituera la véritable "avant-garde". Celle-ci 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 prolongements politiques que cela suppose, "la communauté de destin" évoquée par exemple par M. Rocard ou H. Tietmeyer. Mais dans l'intervalle?

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

Il est aussi de s'interroger sur la possibilité pour les coopérations renforcées d'être, à l'avenir, un instrument facilitant l'intégration, dans des circonstances imprévisibles, qui vouent à l'échec toute tentative de dresser actuellement un catalogue.



## 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 est le dispositif juridique actuellement à l'étude à la CIG pour introduire la différenciation dans le Traité révisé.

La discussion s'est jusqu'à maintenant 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 plutôt que sur l'applicabilité.

Fundação Cuidar o Futuro

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).

Politique étrangère et de sécurité commune

Pour ce qui concerne le volet politique étrangère stricto sensu de la PESC, il faut se souvenir que le Traité de Maastricht n'envisage, à la différence de ce qui se passe pour la défense, 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 ouvre-t-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, dans le cadre de la CIG, 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 résoudre de façon satisfaisante, la vraie difficulté à laquelle l'Union doit faire face : l'invocation répétée par les mêmes 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 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 la Grèce, elles auront 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 des apports positifs du 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), en opérations de l'Union. Sont en discussion les conditions auxquelles un tel mandat pourrait être accordé : faut-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 toutes ces catégories d'Etats-membres la possibilité de participer à un éventail d'initiatives. Elle devrait aussi éviter l'émergence systématique 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). Mais l'on peut aussi considérer qu'un groupe de ce type a montré son utilité.

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, 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 est au coeur du débat à la CIG. Son issue conditionne toute évolution en matière de défense européenne, y compris l'éventualité de créer des coopérations renforcées de l'Union dans ce domaine. Contrairement aux craintes exprimées au moment de leur adhésion, le problème crucial n'est pas aujourd'hui 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 par les neutres (à l'exception de l'Autriche), 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. Cette position a été récemment confirmée par le gouvernement Blair. Au delà des aspects institutionnels, le désaccord est fondamental sur les compétences à accorder à l'Union, sur la vision de ce que doit être une défense européenne et sur son articulation avec l'OTAN. En l'état actuel 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 dans le cadre de l'UEO paraît restreint.

En revanche, une ouverture semble envisageable - pour des coopérations renforcées ponctuelles, faisant intervenir un nombre variable d'Etats-membres, si la CIG reconnaît 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 réelle 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". Avec cette acceptation par Londres d'une dynamique de coopération entre l'Union européenne et l'UEO on peut imaginer que celle-ci joue un rôle plus visible dans les opérations menées par les Européens. 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 même démarche. Certains neutres comme l'Autriche ou la Finlande l'appuient fortement. Pour utile qu'elle puisse paraître - notamment sur le plan symbolique pour affirmer l'existence de l'Europe - cette forme de coopération renforcée aura cependant une valeur marginale. Si elle répond à la question "que faire à quelques-uns", elle ne résoud 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 envisage sa possible application au pilier communautaire. L'opportunité d'insérer une clause de coopération renforcée dans ce pilier est défendue par ceux qui souhaitent contrecarrer les tentations bien réelles de procéder à des coopérations ad hoc hors Traité. La première version du Pacte de Stabilité monétaire a ainsi failli entrer dans cette catégorie. Mais, en même temps, elle a suscité nombre de doutes par crainte de voir la Communauté se désintégrer s'il était porté atteinte à l'acquis ou à l'équilibre institutionnel existant.

Actuellement un accord semble se dessiner 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, imposent en effet des limites aux coopérations renforcées et excluent toute dérive s'apparentant à une Europe à la carte.



Fundação Cuidar o Futuro

Cette approche limite 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 parfois été évoquée (par exemple la libre-circulation des personnes, voir Infra). En tout état de cause, il serait 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.

Fundação Cuidar o Futuro

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

De ce point de vue, les récents 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'apparente 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 constitue un argument fort pour ceux qui considèrent qu'une clause de coopération renforcée fournit la base juridique nécessaire aux prolongements économiques, fiscaux, sociaux de l'UEM. Elle permettrait d'assurer les effets d'engrenage escomptés du passage à la monnaie unique.

Mais est-ce l'unique façon de procéder ? Ne peut-on atteindre le même résultat, par voie d'amendement ou de réécriture de l'article 109 ? L'idée avancée par certains serait d'y introduire une clause évolutive. Elle autoriserait 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 pas explorée la CIG, permettrait peut-être, 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 de 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 doit 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, 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 transfrontalières, les Etats membres se sont trouvés devoir faire face à de nouvelles formes de coopération, qui sont jusqu'alors demeurées mal définies et embryonnaires, car de caractère intergouvernemental.

Trois modèles différents de coopération existent actuellement. D'abord, seul l'objectif de la libre circulation des personnes est inscrit dans le Traité communautaire déjà depuis 10 ans. Le deuxième modèle est incarné par le troisième pilier du Traité de Maastricht, qui n'a produit que peu de résultats concrets, ne satisfaisant guère les attentes des citoyens.

Le troisième modèle est l'héritage de la coopération parallèle, c'est-à-dire d'accords entre certains pays ne représentant pas la totalité de l'Union européenne. Ces accords n'ont pas subi "l'épreuve communautaire" quant à leur compatibilité avec les règles et la pratique de l'Union européenne et ne sont pas soumis à la juridiction de la CJCE. Il s'agit essentiellement des accords de Schengen.



Dans les discussions actuelles de la CIG, la question de la justice et des affaires intérieures a fait l'objet de très vifs débats, dus notamment à la situation spécifique de l'Irlande et du Royaume Uni, qui ne sont pas partie à la convention de Schengen.

On semble aujourd'hui s'orienter vers une architecture nouvelle, située dans le cadre de l'Union européenne et fondée sur trois éléments : un nouveau Titre dans le cadre du premier pilier, comportant les politiques de visas, d'asile, d'immigration et la coopération judiciaire en matière civile; un troisième pilier renforcé limité à la coopération policière et judiciaire pénale; une incorporation de l'acquis Schengen sous forme d'un protocole annexé au Traité.

## Fundação Cuidar o Futuro

Cette approche propose des solutions qui apparaissent complémentaires, car répondant à des préoccupations échelonnées dans le temps.

A court terme, l'introduction de Schengen permettrait de surmonter les points de friction avec le Traité communautaire, éviterait que Schengen ne devienne une institution autonome sans contrôle démocratique et juridictionnel et conserverait, entre pays participants, l'acquis actuel avec toutes ses insuffisances.

A moyen terme, la communautarisation partielle du troisième pilier devrait permettre d'incorporer graduellement l'acquis de Schengen (en l'étendant au Royaume Uni et à l'Irlande, quand ceux-ci le souhaiteront), soit dans le premier, soit dans le troisième pilier, selon la nature des matières concernées.



Si ces orientations étaient retenues, il serait donc mis fin à une coopération parallèle qui s'était jusqu'alors développée en dehors de l'ordre juridique communautaire. En revanche, même si la flexibilité doit demeurer une solution de dernier ressort, la voie paraît ouverte à une coopération renforcée entre les Etats Schengen. Cette coopération renforcée serait assortie de formules "d'opting-in" permettant à l'Irlande et au Royaume Uni de définir les modalités et l'éventuel échelonnement de leur participation à l'ensemble de la structure JAI/Schengen.

## Fundação Cuidar o Futuro



## CONCLUSION

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 que renforcer ? Qu'il s'agisse des membres actuels ou futurs de l'Union, le constat est en effet celui de la diversité : diversité des capacités et/ou des volontés à s'engager sur un agenda européen exigeant, avec des règles du jeu contraignantes. Face à cette perspective dont découle, pour le Club de Florence, un choix nécessaire "entre différenciation et éparpillement", la coopération renforcée a été présentée comme préservant le meilleur des deux mondes : une souplesse suffisante dans le cadre institutionnel existant.

Qu'en est-il actuellement ? En fait, les textes en discussion à la CIG ne semblent pas devoir être la panacée permettant à l'Union de ne pas être bloquée par les plus lents ou les plus hésitants de ses Etats-membres. Ces textes sont en effet porteurs d'un double risque. Celui de décevoir ceux qui attendaient beaucoup de ce concept pour faire progresser l'Union. Celui de porter atteinte à certains éléments qui font la force du modèle communautaire actuel.

La crainte la plus grande, de ce point de vue, est qu'une formule nouvelle, insuffisamment étudiée, n'affaiblisse



le système institutionnel au lieu de le renforcer. Les risques ne sont pas négligeables : diminution du sens d'appartenance à une même communauté; affaiblissement 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.

En l'état actuel de la construction européenne et à la veille de l'élargissement, il est nécessaire que les réformes adoptées rendent plus facile la gestion du système et suscitent davantage d'adhésion et d'engagement envers le projet européen, et non l'inverse. Il faut en particulier qu'elles incitent à rechercher, en bonne méthode communautaire, des compromis positifs. Une ligne claire doit donc être tracée entre des réformes constructives et celles qui pourraient s'avérer délétères. 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 est donc souhaitable de permettre à la détermination de quelques-uns de dynamiser et d'approfondir l'intégration en l'étendant à de nouveaux domaines d'action collective. Il est également nécessaire que ce rôle moteur s'exerce dans le cadre du système institutionnel existant. Mais cette exigence ne doit pas avoir pour conséquence de marginaliser les plus lents et les plus hésitants. La voie est donc étroite entre le besoin d'une dynamique créée par la volonté de quelques-uns et le risque que cette avant-garde ne soit perçue comme hégémonique par les



Fundação Cuidar o Futuro

autres. Surtout la création de coopérations renforcées ne saurait constituer ni une alternative satisfaisante ni un palliatif acceptable à la réforme institutionnelle que l'Union doit conduire dans la perspective de l'élargissement. Si coopérations renforcées il doit y avoir à l'avenir, celles-ci supposent au préalable la consolidation du système existant et non son affaiblissement.

Ce rapport a tenté d'identifier les domaines pouvant se prêter à l'exercice des coopérations renforcées et attiré l'attention sur le fait que, dans certains cas, une telle formule risquerait d'être illusoire, voire hasardeuse. Il a particulièrement insisté, en revanche, 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.

Pour autant, il ne nous a pas semblé qu'une incapacité de la CIG à donner substance au concept de coopération renforcée - et à le décliner en différentes clauses dans les différents piliers - serait dramatique. En vue d'atteindre les mêmes objectifs, d'autres voies, notamment l'introduction de clauses évolutives dans certains articles du Traité, pourraient en effet être explorées.

La coopération renforcée ne nous a pas non plus paru susceptible de résoudre les problèmes posés par l'élargissement. Ceux-ci semblent essentiellement relever de solutions transitoires ou de dérogations provisoires excluant des formules d'adhésion partielle à tel pilier, ou à telle politique. Ce qui



ne veut pas dire que la problématique de l'avant-garde ne puisse, à terme, concerner certains candidats. Qui aurait pu prédire que l'Irlande deviendrait "le dragon économique" de l'Europe occidentale, ou que la Finlande s'installerait aussi facilement au coeur du processus communautaire ?

Françoise de LA SERRE      Helen WALLACE

Mai 1997

Fundação Cuidar o Futuro



## 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.
- MANIN (P.), LOUIS (J.V.), Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite, Paris, Pedone, 1996, 87 p.
- CLUB DE FLORENCE, Europe : l'impossible statu quo, Préface de J. Delors, Paris, Stock, 1996.
- LA SERRE (F. de), "L'élargissement aux PECO : quelle différenciation ?", Revue du Marché Commun, novembre 1996.
- WALLACE (H.), WALLACE (W.), Flying together in a larger and more diverse Union, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague, June 1995.
- DEUBNER (Christian), Deutsche Europapolitik : Von Maastricht nach Kerneuropa 2, 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.
- 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.

