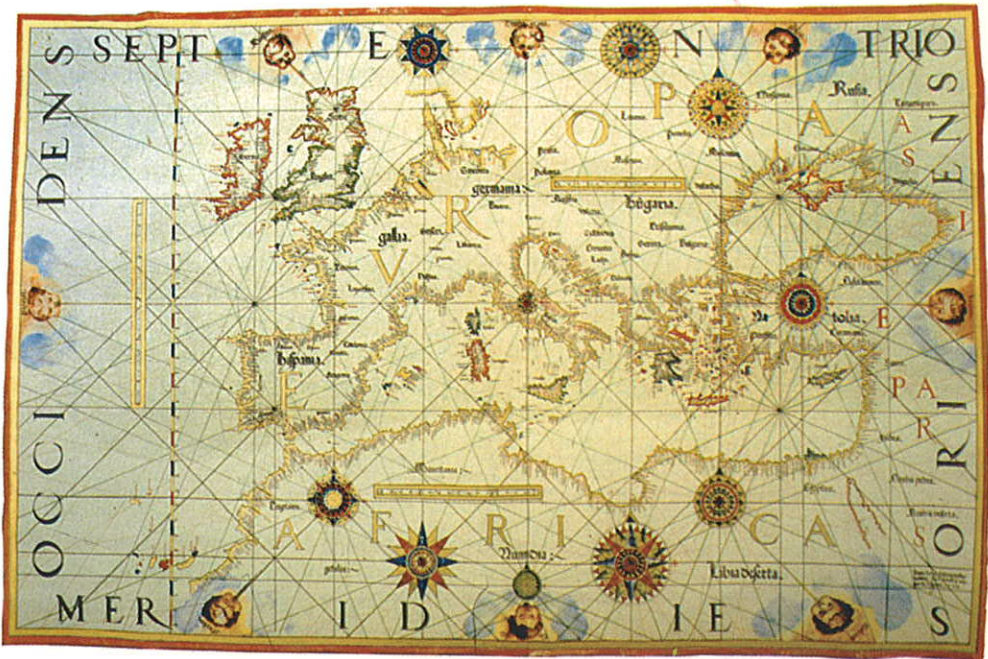


COLÓQUIO

# O FUTURO DA EUROPA E O ALARGAMENTO

## UM MODELO POLÍTICO PARA A EUROPA DO SÉCULO XXI

Intervenções



Lisboa

4 de Junho de 2002

Capa: *Europa e África do Norte, mapa de Diogo Homem, 1570 (Museu Britânico, Londres; PMC)*

Edição: *Centro de Informação Europeia Jacques Delors*

Execução Gráfica: *Mannel A. Pacheco – Artes Gráficas, Lda.*  
*Lisboa – Tel. 218 494 143*

*Janeiro 2003*

ISBN: 972-8677-01-4

Depósito Legal: 192688/03

Publicação com o apoio



Conselho Económico e Social

## Índice

Prefácio .....	5
O Modelo Político para a Europa do Século XXI .....	24
Jorge Sampaio	
Fondements de la démocratie européenne .....	37
Bronislaw Geremek	
A Citizen's Europe .....	41
Larry Siedentop	
The European Union Belongs to its Citizens – Three Immodest Proposals ..	47
J.H.H. Weiler	
Vers un fédéralisme inédit .....	57
Dusan Sidjanski	
O Futuro da Europa e o Princípio da Igualdade entre os Estados .....	71
Inigo Mendez de Vigo	
Cidadania Europeia e o Princípio da Igualdade entre os Estados .....	75
António Vitorino	
Notes de synthèse .....	81
Michel Melchior	
Decisive and Sensitive Times for the Shape of Europe .....	87
Milan Kučan	

## Dusan Sidjanski

Professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales et de l'Institut européen de l'Université de Genève (Suisse)

### Vers un fédéralisme inédit

Je voudrais d'abord exprimer ma reconnaissance au Président de la République – je crois que tout le monde a été plus qu'impressionné tant par la réunion que nous avons eue hier que par l'assistance d'aujourd'hui. Je crois que votre initiative est tout à fait exemplaire: elle s'attaque au problème central du pouvoir européen. Je souhaite qu'elle soit reproduite un peu partout. C'est une façon d'engager un débat de plus en plus large sur l'Union européenne, et pas seulement limité à la Convention.

Le thème que je voudrais aborder est la quête d'un fédéralisme inédit, c'est-à-dire pas encore défini pour l'instant. Nous sommes à la recherche de la formule qui pourrait nous satisfaire à l'avenir. Evidemment, il est banal de dire que nous sommes à la croisée des chemins ou des destins; mais je le crois, j'en suis persuadé, que comme au début de la

construction européenne et, plus tard, à certaines époques, nous sommes devant des choix fondamentaux.

#### DIFFICILE COHABITATION DE LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE AVEC LA COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE

Aujourd'hui, on constate que des progrès considérables ont été accomplis dans un domaine qui est essentiellement communautaire et surtout économique, de la Communauté européenne, auquel on a juxtaposé des initiatives de coopération dans le domaine politique. Dès lors, cohabitent d'un côté la méthode communautaire bien connue pour ses résultats et du côté opposé une méthode de coopération intergouvernementale. La question que je me pose est la suivante:

ces deux méthodes, ces deux façons de décider, d'approcher les problèmes ou d'essayer de les résoudre, peuvent-elles coexister longtemps? C'est évident que, tout au début, l'intergouvernemental peut servir pour accoutumer les acteurs politiques à une certaine coopération dans des domaines qui sont au cœur de la souveraineté. C'est une initiation, un processus d'apprentissage du travail en commun. Mais, à la longue, nous risquons d'avoir des dysfonctionnements et des tensions au sein même de l'Union européenne. D'où, d'ailleurs, les problèmes qui se posent essentiellement au niveau de la PESC, de la politique étrangère, de la politique intérieure, des affaires intérieures ou judiciaires, tous ces nouveaux piliers qui ont été ajoutés au pilier communautaire. Or, le constat est très clair: ces coopérations intergouvernementales ne sont pas capables de répondre aux défis auxquels est confrontée l'Union européenne.

#### LE RETOUR DU FÉDÉRALISME

Ma réponse sur ce point est aussi claire – à la longue, et le plus vite que nous puissions le faire, il faudrait revenir à une méthode plus globale, que j'appellerais méthode fédérative, qui s'inspire évidemment de l'expérience du fédéralisme. Celui-ci est bâti sur des réalités et des expériences: il ne détruit ou exclut ni les Etats ni les régions, ni d'autres acteurs. Au contraire il préserve, de la meilleure façon, la diversité. Car, ne l'oublions pas, nous l'avons dit et redit, il existe quoiqu'on en dise, une culture commune européenne dans toute sa diversité. Des valeurs que nous partageons et qui au-delà des tensions forment une base commune, une identité européenne. La culture européenne est le fondement du fédéralisme européen. La préservation de cette diversité, richesse de l'Europe, au sein de l'Union. D'où la devise de l'Europe «Union dans la diversité».

D'autres principes du fédéralisme sont connus qui sous-tendent l'Union européenne: celle-ci est bâtie sur l'association libre, qui s'oppose à toute domination d'un pays, d'un groupe de pays. Le Président de Slovaquie, Monsieur Kučan, ne nous a-t-il pas expliqué que la Yougoslavie avait éclaté parce qu'il y avait un Etat-membre fédéré qui voulait imposer sa volonté aux autres? Ce qui caractérise ces principes fédératifs qui sont à la base de l'Union européenne c'est précisément cet équilibre qui ne permet pas la domination d'un ou plusieurs Etats membres; qu'ils prennent des initiatives, oui, mais pas qu'ils les imposent systématiquement. Un troisième élément fort important: dans l'esprit du fédéralisme, en général, les petits et les moyens sont non seulement préservés mais aussi privilégiés; on leur attribue plus de voix que celles

correspondant à leur dimension démographique ou à leur poids économique. De cette façon, un équilibre qualitatif et dynamique est maintenu.

Quatrièmement, la participation à la fois institutionnelle et informelle deviendra de plus en plus importante. Différents acteurs sociaux et les citoyens interviennent et la participation n'est plus uniquement limitée à l'Etat sous la forme d'une structure institutionnelle. Enfin, la proximité, les différents niveaux et les changements accentuent la complexité du système en formation. Car, il n'y a pas de modèle fédéral préfabriqué, je tiens à le souligner, il y a une construction progressive, par étapes, de temps en temps quelques sauts comme celui que prépare la Convention. L'association libre permet d'assurer une certaine cohésion et l'acceptation des normes communes. Quant aux missions, finalités, principes et modèle européen, ils ont été définis tout à l'heure par le Président de la République et par d'autres orateurs qui m'ont précédé.

#### ASPECTS FÉDÉRATIFS DE L'UNION EUROPÉENNE

Je voudrais rappeler d'abord quelques traits du système communautaire auquel nous nous référons constamment. Le trait essentiel est cet équilibre dynamique entre, d'une part, les institutions où participent les Etats et où peuvent être présentes les régions – n'oublions pas que les Länder sont présents dans les délégations aux côtés des Ministres allemands – et, d'autre part, les institutions communautaires proprement dites. La Commission européenne indépendante ou autonome, le Parlement européen, la Cour de Justice en tant qu'institutions communautaires, et de l'autre côté, les Conseils de Ministres et le Conseil européen qui assurent la participation des Etats membres. Cet équilibre dynamique repose parfois sur l'avancée réalisée à la demande des Etats membres qui prennent plus ou moins de poids selon les circonstances, mais le plus souvent l'initiative revient à la Commission qui est le moteur de l'intégration. Son rôle est essentiel. A contrario, la place marginale ou l'absence de la Commission de la coopération politique notamment, crée des dysfonctionnements, voire des tensions entre les Etats membres.

L'institution dynamique et indépendante qui assure au départ la cohérence par ses propositions et qui a pour tâche de promouvoir l'intégration, c'est la Commission. Elle présente des propositions qui sont à la base des décisions du Conseil mais ce qui est tout aussi important, elle est la seule institution responsable devant le Parlement européen. Le contrôle parlementaire n'est plus simplement une clause de style, comme c'était le cas autrefois pendant très longtemps. L'exemple de la démission collective de la Commission Santer est présent dans nos mémoires. Deuxièmement,

la Commission est la seule institution permanente dotée de pouvoirs actifs qui a pour mission de définir l'intérêt public européen, et qui assure ensuite la cohérence à la fois tout au long de la négociation, de l'élaboration et de la mise en œuvre de décisions. Institution originale, la Commission bénéficie d'un large éventail de pouvoirs.

Rappelons à titre d'exemple que le Conseil, pour s'écarter d'une proposition de la Commission, ne peut le faire qu'à l'unanimité. Ce sont des règles inscrites dans les traités de Rome qui permettent de rééquilibrer le poids du Conseil et des Etats membres. C'est une originalité de la Communauté européenne que de recourir à l'unanimité pour préserver la proposition de la Commission. Du côté du Conseil – en réalité, il s'agit d'une vingtaine de Conseils, avec des poids différents, des règles de fonctionnement différentes – le système actuel éprouve des difficultés à assurer la cohérence; en effet, la coordination entre ces différents Conseils étant insuffisante donne lieu à la fragmentation du pouvoir politique du Conseil. D'autre part, la présence des ministres n'est pas continue, elle est limitée dans le temps. La préparation et la prise de décision s'en ressentent. D'où la présence du Coreper à Bruxelles et son rôle dans la préparation des décisions du Conseil. Composé de Représentants permanents, le Coreper offre de nombreux avantages tout en soulevant la question de l'influence de la technocratie dans la prise des décisions européennes. Mais, ce qui m'apparaît comme étant plus grave dans le cas du Conseil, c'est la confusion des pouvoirs qu'il incarne. On a mentionné Montesquieu à propos de l'importance de la philosophie politique et de la culture politique qui implique en Europe le principe pas toujours respecté de la séparation des pouvoirs et par conséquent la définition des responsabilités respectives des institutions et des acteurs dans le cadre d'un système politique.

#### LES INNOVATIONS INDISPENSABLES

Nous sommes parvenus déjà hier à la conclusion qu'il faut dédoubler les fonctions exécutives et législatives du Conseil. Reste à savoir comment procéder car ce sont les mêmes ministres réunis au sein du Conseil qui seraient législateurs et plus tard, au cours d'une réunion qui suit, ils prendraient des décisions de type gouvernemental. La transparence en souffre comme en témoignent les scènes du Conseil législatif à la télévision. Ce n'était pas vraiment un débat ouvert entre législateurs, le Conseil n'étant pas normalement une institution transparente qu'il essaie de devenir, non sans beaucoup de difficultés. De toute évidence, la seule institution transparente dans le système de l'Union est le Parlement européen. Dès lors, nous voudrions que l'on

procède à un véritable dédoublement en prévoyant une Deuxième Chambre. Les formes sont à définir, à discuter, mais je crois que c'est la meilleure façon d'assurer la transparence tout en obtenant un meilleur équilibre et une meilleure lisibilité dans l'ensemble du système.

Le Conseil européen vient renforcer la participation des Etats membres au plus haut niveau. Pourquoi? Parce que, au fur et à mesure de l'évolution de la Communauté et de l'Union, les problèmes devenant plus sensibles remontaient de plus en plus dans la hiérarchie des pouvoirs. De nature de plus en plus politique, les questions étaient tranchées par les plus hauts responsables, Premiers ministres et le Président français. Mais pour tempérer le caractère intergouvernemental de cette haute instance la présence du Président de la Commission a été prévue. De cette façon, il a la possibilité de jouer un rôle important au sein du Conseil européen et de faire entendre en son sein la voix de la Commission. Cependant dans certaines occasions les Etats membres se réunissent en l'absence de la Commission. Lorsqu'on traite des problèmes qui touchent à la souveraineté des Etats membres, tels que la politique étrangère, la défense ou la police, le Conseil européen est appelé à intervenir et à donner des directives. Il n'en reste pas moins que, malgré son importance, le Conseil européen ne dispose pas d'une infrastructure propre, il dépend pour la préparation de ses réunions à la fois de la Commission et du Conseil des Ministres des Affaires étrangères. De surcroît, ses réunions sont espacées dans le temps. Deux à quatre par an ne semblent pas répondre aux responsabilités accrues qu'il assume. Certes le Conseil européen s'appuie sur les travaux de la Commission et du Conseil, mais le problème de la cohérence et de la continuité de ses activités demeure entier.

D'où la question de la présidence du Conseil européen. Faut-il une présidence d'une durée plus longue? Le président serait-il nommé par ses pairs? Ou, comme certains le suggèrent, élu par suffrage universel? Cette dernière proposition lui donnerait une légitimité directe mais ferait glisser le système vers un système présidentiel qui ne correspond pas à l'esprit ni à la culture politique européenne. Selon le modèle américain, le Président n'est pas responsable devant le Congrès, les membres de son gouvernement ne sont pas responsables devant le Congrès. Je suis convaincu qu'il faut penser en termes d'un type de fédéralisme parlementaire.

#### UN LÉGISLATIF BICAMÉRAL

Le troisième point que je voudrais aborder c'est celui des propositions qui ont été faites. Et je me limiterai essentiellement à rappeler, sous l'angle des idées les plus

avancées, que c'est l'Allemagne qui s'est profilée avec insistance depuis des années: d'abord le groupe CDU avec son rapport, ensuite le Président Rau, Joschka Fischer, le Chancelier Schröder, par leur série de discours et de prises de position sur l'Europe. Un élément commun c'est que tant les uns que les autres pensent que le Conseil doit devenir un Sénat européen ou une Deuxième Chambre, et qu'à l'avenir l'Union doit avoir un gouvernement européen. Ces idées ont été développées avec précision dans le discours de Joschka Fischer et dans ceux du Chancelier Schröder. L'Exécutif sous la forme d'un Gouvernement européen et le législatif représenté par le Parlement et le Sénat européens. Il est intéressant de constater que le Premier Ministre Tony Blair a fait lui aussi allusion à une sorte de Deuxième Chambre européenne.

#### LE BICAMÉRALISME EUROPÉEN EN GUISE DE RÉPONSE

Le gouvernement allemand a fait des propositions qui s'inscrivent dans la vision de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble: la Commission deviendrait le gouvernement européen tandis que le Conseil serait transformé en une Chambre des Etats à côté du Parlement européen. Cette transformation du Conseil est également proposée par la Convention européenne des Jeunes (Bruxelles, le 12 juillet 2002) et soutenue par le Président de la République portugaise. Ce schéma a certes l'avantage d'une grande simplicité mais constitue une rupture partielle avec l'expérience institutionnelle de l'Union.

En revanche, nous proposons de dédoubler le Conseil en confiant au Conseil clé des affaires générales les tâches gouvernementales qu'il exercera en commun avec et sur proposition de la Commission sous la haute autorité du Conseil européen; le deuxième volet serait constitué par un Conseil des Etats qui assumerait les fonctions législatives en commun avec le Parlement européen sur proposition de la Commission. Parmi les options quant à la composition et la répartition des sièges, on pourrait envisager par moitié des membres nommés par les gouvernements et par moitié élus par les Parlements nationaux selon la pondération de la majorité qualifiée, par exemple.

Le Conseil des Etats présente plus d'un avantage: tout d'abord une seule institution remplace les Conseils multiples, assurant une participation suivie des représentants des gouvernements et une participation active des parlementaires nationaux; leur présence continue élimine le difficile problème de la coordination des Conseils tout en rendant possible une vision globale des fragments du système normatif; le Conseil des Etats accroît substantiellement la légitimité démocratique de

l'Union composée dès lors du Parlement européen et du Conseil des Etats. Ces deux institutions démocratiques généraliseraient la procédure de codécision législative, tout en assumant dans la transparence la responsabilité du pouvoir législatif dans l'Union.

#### LA NÉCESSITÉ D'UN GOUVERNEMENT DE L'UNION

Le moment n'est-il pas venu de faire des choix clairs en tenant compte des expériences communautaires, de la PESD et des affaires intérieures? Un premier constat s'impose: il est nécessaire d'avoir un Gouvernement de l'Union doté de compétences propres aux différents domaines de son activité; en effet, il est difficile d'établir un «Gouvernement économique» sectoriel pour la zone euro dans un système politique complexe avec des sous-ensembles à étages multiples et variables; en outre, si Gouvernement il doit y avoir, il est indispensable qu'il dispose d'une vision et d'une capacité globale dans les domaines attribués à l'Union européenne.

Le Gouvernement de l'Union recouvre plusieurs secteurs d'action politique. Ainsi par exemple dans les domaines des politiques communes, les décisions incombent soit à la Commission qui a la principale responsabilité du suivi et de la mise en œuvre; soit au Conseil spécialisé qui tranche sur proposition de la Commission, cas qui illustrent l'action conjointe d'un exécutif bicéphale. La Commission remplit en outre un rôle primordial d'impulsion et de moteur dans la mesure où elle exerce son pouvoir d'initiative et de proposition en tant que garant de l'intérêt européen général et animatrice des activités communautaires.

La distribution des pouvoirs en matière de relations extérieures est plus complexe. Dans la politique commerciale, comme conséquence de l'union douanière et reflet de l'intégration économique intérieure, la Commission assume un rôle central par ses propositions et par la représentation de l'Union lors des négociations commerciales conformément au mandat du Conseil. A titre d'aide au développement, elle assume aussi une fonction primordiale. De même son rôle est tout aussi essentiel dans la négociation de l'élargissement qu'elle poursuit selon les orientations du Conseil européen et le mandat du Conseil. En revanche, en matière de PESD ou de défense, la responsabilité gouvernementale incombe principalement au Conseil européen et au Conseil des Affaires étrangères, la Commission y étant réduite à un rôle marginal. Si cette répartition des tâches s'explique pour des raisons de souveraineté, elle ne se justifie ni par sa cohérence ni par son efficacité ni par les résultats obtenus dans ce domaine. D'où la question de savoir comment parvenir à une solution qui assure à l'Union, non seulement de parler d'une seule voix, mais aussi d'agir en commun et

de peser de tout son poids économique et politique sur les affaires du monde. La nécessité d'un gouvernement européen étant reconnue demeure la question de savoir s'il s'agit d'un Président unique ou d'une présidence partagée.

### UN PRÉSIDENT POUR L'UNION?

L'idée d'un seul Président assumant la Présidence du Conseil européen et de la Commission européenne est séduisante. Reste à examiner quelles en seront les principales conséquences et comment sera désigné ou élu ce Président unique. En effet, parmi les nombreuses propositions avancées, on peut en retenir deux principales autour desquelles se cristallise le débat: un Président unique de l'Union ou un gouvernement bicéphale avec un Président du Conseil européen et un Président de l'Exécutif européen. Dans ce dernier cas, l'exercice du pouvoir gouvernemental reposerait sur deux piliers institutionnels, le Conseil européen et ses bras droits, à savoir les Conseils d'une part et, d'autre part, le Gouvernement européen issu de la Commission européenne. Dans les deux cas de figure, outre son rôle d'une présidence collégiale ou personnalisée, le Conseil européen aura la pleine responsabilité des orientations et des stratégies générales définies sur proposition du Gouvernement tant en politique économique et monétaire qu'en relations extérieures, de la sécurité et de la défense.

De toute évidence, le Président unique marque une nette tendance vers un régime présidentiel. Présidentialisme intégral au cas où le Président est élu au suffrage universel et assume la direction du Conseil européen et de la Commission à la fois, tout en échappant à tout contrôle parlementaire. De plus, ce système politique calqué sur le modèle américain ne correspond pas à la culture politique parlementaire des pays membres.

Deux autres propositions sont avancées: le Président est choisi par les membres du Conseil européen, de préférence par consensus, choix qu'il serait souhaitable de faire approuver par le Parlement européen. Dans cette hypothèse, la solution penche en faveur d'un système présidentiel assoupli car ce Président qui ne serait pas réellement responsable devant le Parlement européen renforcerait par conséquent le pouvoir du Conseil européen, aux dépens de celui du Gouvernement européen. Une troisième option consisterait en l'élection du Président par le Parlement européen, qui n'aurait pas sans soulever plusieurs questions et objections. Un tel Président directement responsable devant le Parlement européen pourrait-il être imposé au Conseil européen composé de chefs d'Etat et de gouvernement? Mon sentiment est que

l'Union et ses membres ne sont pas mûrs pour cette solution qui de surcroît créerait un centre unique de pouvoir gouvernemental, certes efficace mais en rupture avec l'équilibre entre la participation des gouvernements au niveau le plus élevé et l'indépendance d'une institution européenne qui incarne l'intérêt européen.

En conclusion, un Président unique à la tête des deux institutions de nature et de fonctions différentes serait confronté au problème d'une double allégeance, voire même à des conflits d'intérêts. De plus, la rupture de l'équilibre institutionnel de l'Union aurait pour conséquence de faire pencher le pouvoir du côté du Conseil européen aux dépens de la Commission devenue une administration présidentielle. Ce glissement serait accentué au cas où le Président serait élu par le Conseil européen en dépit d'une investiture du Parlement européen.

### UNE PRÉSIDENTE BICÉPHALE

Dès lors, le choix qui s'impose est celui d'un gouvernement bicéphale reposant sur deux institutions communes principales, l'une à participation des gouvernements membres, l'autre indépendante, chargée d'articuler l'intérêt général européen. La présidence bicéphale répond à une double nécessité: renforcer à la fois le Conseil européen et la Commission européenne. Au vu des expériences en politique étrangère commune, il devient indispensable que la prise de décisions fondamentale soit de la responsabilité directe du Conseil européen agissant sur proposition de la Commission. Plus les problèmes relèvent de la haute politique, plus l'engagement du Conseil européen est essentiel. La cohérence et l'efficacité de la politique extérieure notamment, est largement fonction de propositions communes dont l'élaboration est confiée à la Commission travaillant en liaison étroite avec le Conseil des Ministres des Affaires étrangères. De cette façon un certain contrôle parlementaire pourra être exercé tandis que les délibérations porteront sur une proposition fondée sur une vision commune accompagnée d'options claires.

Rien ne s'oppose à l'élection par le Conseil européen d'un Président à condition qu'en parallèle le Président de la Commission soit élu par le Parlement européen et le Conseil des Etats. Dans cette perspective, le Président de l'Union exercerait, en commun avec le Conseil européen assisté du Conseil, les pouvoirs de promotion, d'orientation et de décision, sur proposition de la Commission. Plus d'un petit ou moyen Etat membre craint un Président de l'Union provenant d'un grand Etat tout en omettant le fait que petits et moyens auront un poids accru après l'élargissement. D'ailleurs, à plusieurs reprises dans le passé un de leurs hommes politiques a été

désigné à la présidence de la Commission. De surcroît, l'indépendance et la légitimité démocratique de la Commission renforcées seront la meilleure garantie contre la domination des grands dans un système équilibré.

#### LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE GLOBAL

Deux exemples qui illustrent la problématique: la PESC et la coopération en matière de police et de justice. D'abord, ce qui caractérise la PESC aujourd'hui c'est qu'elle est entre les mains du Conseil, du Conseil européen, et que, de toute évidence, aussi bien la Commission que le Parlement Européen sont marginalisés. Certes, le Traité les associe mais ils sont marginalisés et, du fait de la prédominance de l'intergouvernemental, le contrôle démocratique au niveau européen s'atténue. En effet, dans l'Union la Commission est la seule institution responsable devant le Parlement européen. Le rôle secondaire attribué à la Commission dans la PESC accentue le courant de démocratisation de l'Union européenne à l'encontre des exigences de la grande majorité d'européens.

Deuxième exemple qui confirme la nécessité d'un cadre global: une Constitution européenne contenant les grands principes directeurs, les lignes du partage général des responsabilités entre les principales institutions et entre les niveaux européen, national et régional. L'exemple est fourni par les décisions concernant le développement de l'EUROPOL, du parquet européen et de l'arrêt européen. Ce sont des propositions sectorielles qui répondent à une demande pressante: les différents instruments sont en train d'être mis en place, auquel s'ajoute la police des frontières. Ce processus de communautarisation d'un domaine intergouvernemental a été accéléré par les événements du 11 septembre 2001. A ce propos, je retiens en particulier la déclaration du Chancelier Schröder qui situe cette démarche dans un cadre démocratique général. Il propose que, dans ces cas-là, les citoyens aient la possibilité de recourir devant la Cour de Justice et que le Parlement européen soit le garant des actes pris par ces différents organes en renforçant son contrôle sur l'EUROPOL en particulier. Ainsi au lieu que les progrès sectoriels aboutissent à des fragmentations, ils pourront être insérés dès le début dans un système constitutionnel global.

#### UNE SOCIÉTÉ EN MUTATION

Ce qui caractérise l'intégration européenne aujourd'hui c'est qu'elle accélère les changements de société et l'émergence de différents acteurs. Acteurs qui seront de plus en plus nombreux, influents et interdépendants grâce à l'utilisation des moyens de communication qui stimulent la formation de liens et de réseaux d'échange et d'influence. Dans la société de communication la capacité de mobilisation d'individus et de groupes est devenue beaucoup plus grande; des associations multiples ont surgi au niveau européen et elles constituent une réponse, une réaction quand ce n'est une anticipation à l'émergence d'un pouvoir européen. A Bruxelles, les *lobbies*, les experts, les organisations professionnelles, les multinationales en nombre croissant cherchent précisément à peser sur ce pouvoir qui s'affirme et s'étend à des champs principaux d'action politique. D'où l'importance de la consultation qui est une forme de participation de ces différents acteurs. Ce procédé n'oblige pas nécessairement la Commission, mais lui donne une vision plus large et plus précise des intérêts de divers acteurs tout en offrant à ceux-ci un accès institutionnalisé ou officieux auprès des institutions européennes. Le Comité économique et social et le Comité des régions sont des exemples de la consultation organique ou institutionnalisée. Quant à la consultation informelle, elle forme un tissu complexe autour de la Commission lors de la préparation de ses propositions. Dans ce milieu très diversifié et de plus en plus complexe en raison du développement rapide d'une société de communication européenne, il est indispensable, à mon avis, d'avoir un centre de gravité, un foyer, qui donne des impulsions, des orientations, et qui coordonne des activités et crée des synergies. Une institution dont la tâche consiste à proposer des objectifs et actions communs inspirés par le souci de bien commun européen et s'inscrivant dans une vision politique globale. La nécessité d'un tel pouvoir est d'autant plus évidente que dans l'Union et la société européennes c'est moins la contrainte mais davantage la stimulation, la promotion, la participation qui constituent les formes de base de son développement et de son pouvoir d'influence et d'attraction. Nous le savons, aujourd'hui les citoyens sont présents et souvent actifs, quoiqu'on en dise, et exigent de plus en plus à participer aux décisions qui les affectent.

L'Europe, évidemment, est un acteur important sur le plan mondial. Elle dispose d'un poids économique considérable dans l'ensemble comme dans le domaine de l'aide aux pays en voie de développement. D'où le dilemme: dans la crise que nous avons vécue depuis le 11 septembre, la priorité était à la force, bien qu'il soit évident qu'on ne peut pas bâtir le monde de demain sur la force; la force est un moyen à utiliser en cas extrême. Or, la «force du pouvoir européen» se fonde sur l'association,



l'aide au développement, le dialogue des cultures ainsi que sur le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et des identités diverses au sein d'organisations communes. Paix et développement sont les finalités partagées. C'est pourquoi je crois moins en une Europe puissance qu'en une Europe acteur, promoteur d'une paix juste au moyen d'associations, de dialogues entre cultures et sociétés. D'où son rôle mondial essentiel et irremplaçable fondé sur la coopération et l'association libres et la compréhension mutuelle. Nous ne pouvons ni ne devons chercher à imposer notre modèle et style de vie aux autres peuples. Mais notre expérience peut leur servir.

S'agissant d'Etats et de peuples européens, nous sommes obligés de nous ouvrir à eux et de les accueillir dans l'Union, de dialoguer pour bâtir ensemble une Constitution européenne qui donnera plus de clarté et plus de lisibilité et, de ce fait, rapprochera le citoyen de l'Europe. Une nouvelle société européenne solidaire et diversifiée s'inscrit dans les faits et dans le mouvement d'une création continue qui appelle l'avènement d'une fédération européenne originale et dynamique.

#### CENTRE DE GRAVITÉ ET GROUPE PIONNIER

L'importance d'un centre de gravité et d'orientation bipolaire prend une signification de première importance dans une société de haute complexité où une multitude d'acteurs communiquent et interagissent. Une nouvelle forme de gouvernance émerge, qui repose davantage sur la consultation et la participation que sur le recours à la contrainte. D'où le besoin de réseaux vastes facilitant une consultation rapide au moyen de canaux officiels ou d'organes tels que le Comité des régions. Cette dimension mérite d'avoir sa place dans la Constitution européenne.

De manière pragmatique, l'Union a eu recours au principe selon lequel l'ensemble doit permettre à un groupe de membres d'avancer plus vite, comme dans les exemples de l'espace Schengen et de la monnaie unique. Dans le même souci, le Traité d'Amsterdam prévoit le recours à une coopération renforcée. Dans un cas comme dans l'autre, les pays membres qui n'ont pas pu ou n'ont pas voulu s'intégrer dès le début gardent la possibilité de rejoindre le groupe de tête.

En s'inspirant de ce principe qui devrait figurer dans la Constitution européenne, il serait judicieux de prévoir qu'un groupe de pays représentant par exemple les deux tiers des membres ait la faculté d'adopter la Constitution européenne. A condition cependant de laisser la porte ouverte aux autres membres. Sous des formes différentes apparaissent les concepts de «noyau dynamique» proposé par les dirigeants allemands toutes tendances confondues, «d'avant-garde» de Jacques Delors, ou de

«groupe pionnier» du Président Jacques Chirac. Après une série de travaux sectoriels, la Convention sera appelée dans un proche avenir à prendre position sur les questions fondamentales et sur la répartition du pouvoir dans l'Union. Les choix qui en résulteront seront déterminants pour l'avenir de l'Europe.