

N° 237

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mars 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires européennes (1) sur les **coopérations spécialisées : une voie de progrès de la construction européenne,***

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Pierre-Yves Collombat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE PROBLÉMATIQUE DÉJÀ ANCIENNE	9
1. <i>L'intuition originelle</i>	9
2. <i>Progrès uniformes ou progrès différenciés ?</i>	10
3. <i>Coopérations dans le cadre des traités ou en dehors ?</i>	12
II. UNE RÉALITÉ DÉJÀ PRÉSENTE ET QUI JOUE UN RÔLE ESSENTIEL	15
1. <i>Les coopérations spécialisées organisées par les traités européens</i>	15
a) L'Union économique et monétaire (UEM)	15
b) Les accords de Schengen	16
c) Les « opt-out »	17
d) Le cas particulier des questions de défense	17
2. <i>Les coopérations spécialisées « hors traités »</i>	19
a) L'espace	19
b) L'aéronautique	21
c) La recherche scientifique	21
d) La coopération judiciaire et policière	22
e) L'enseignement supérieur	23
f) Les coopérations dites sous-régionales	23
g) Quelques enseignements	25
III. QUELLES PERSPECTIVES ?	29
1. <i>Les limites de la différenciation</i>	29
2. <i>Les coopérations spécialisées organisées par les traités</i>	30
3. <i>Les « coopérations renforcées » : du virtuel au réel ?</i>	32
4. <i>Quels domaines privilégier pour de nouvelles coopérations spécialisées ?</i>	38
CONCLUSION	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

La manière dont se construit l'Europe a beaucoup changé au cours des dernières années, et particulièrement durant la présidence française.

Traditionnellement, les progrès de la construction européenne étaient conçus principalement comme une généralisation par étapes de la « méthode communautaire », où la Commission a le monopole de l'initiative, et où les textes sont adoptés en codécision par le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée, sous le contrôle de la Cour de justice.

La méthode communautaire, s'inscrivant dans une logique d'intégration progressive, coexistait avec des éléments relevant du fédéralisme et d'autres relevant de la coopération intergouvernementale : mais elle constituait clairement le vecteur des progrès au jour le jour de la construction européenne.

Cette méthode garde certes une importance majeure. Mais ses équilibres internes ont considérablement évolué : le poids du Parlement européen s'est considérablement accru vis-à-vis de la Commission ; et le fonctionnement de la procédure de codécision donne désormais un rôle central au dialogue entre le Parlement et le Conseil, où la Commission a plutôt un rôle de médiation. Dans un contexte où les « trilogues » informels entre la Commission, le Parlement et le Conseil ont une importance souvent déterminante, le pouvoir d'initiative de la Commission n'a plus la même portée.

Parallèlement, le rôle politique du Conseil européen s'est renforcé, cette évolution étant particulièrement nette au cours de la présidence française. Dans les moments les plus difficiles de cette présidence – gestion de plusieurs crises, négociation du « paquet énergie-climat » – il s'est avéré qu'une présidence volontaire pouvait atteindre à l'efficacité par des voies relevant au moins en partie de la coopération intergouvernementale.

En réalité, l'Union ne peut exercer les pouvoirs accrus qu'elle a reçus au fil des traités qu'à la condition de recevoir en même temps une légitimation plus forte, et celle-ci ne peut provenir que des institutions les plus « politiques », le Conseil européen et le Parlement.

Ainsi, on ne peut plus concevoir les progrès de la construction européenne comme une généralisation du modèle communautaire traditionnel. Il convient d'avoir une approche plus ouverte. Soutenir la construction européenne, ce n'est pas vouloir faire triompher à toute force tel ou tel schéma institutionnel. Toute voie permettant d'avancer concrètement dans les

domaines où les citoyens attendent davantage d'action européenne doit être explorée ; aucune ne doit être privilégiée par principe.

Une attitude pragmatique paraît d'autant plus nécessaire que quinze années de débat institutionnel, qui n'ont guère débouché sur des progrès tangibles, ont favorisé le sentiment d'une Union éloignée des préoccupations des citoyens. En plaidant pour une « Europe des résultats », l'actuel président de la Commission européenne a exprimé une aspiration largement répandue.

Dans ce contexte, il paraît utile de mettre l'accent sur la possibilité de recourir aux coopérations entre certains États membres pour approfondir la construction européenne dans certains domaines.

L'idée n'est pas nouvelle et a donné lieu à une floraison terminologique : on a parlé de « différenciation », de « flexibilité », de « coopérations renforcées », voire de « cercles concentriques » (mais aussi, dans un sens péjoratif, d'« Europe à la carte »). Cette hésitation sur les mots correspond certes, en partie, à la variété des formes possibles de coopération ; mais elle traduit aussi les réticences ou les inquiétudes que suscite ce type d'approche.

Je proposerai, pour évoquer d'un seul terme les différentes formes de coopération entre certains États membres, celui de « coopérations spécialisées », car ce qui caractérise le plus nettement ce type de contribution à la construction européenne, c'est d'avoir un objet précis. Qu'il s'agisse de mettre en place une monnaie unique, de supprimer les contrôles aux frontières ou de lancer des satellites, c'est à chaque fois autour d'un but bien déterminé que certains États se regroupent.

La question d'un recours accru aux « coopérations spécialisées » dans certains domaines me paraît liée à certaines caractéristiques durables de l'Union. Celle-ci, en passant de douze à vingt-sept membres après la disparition du « rideau de fer », est devenue plus diverse et plus hétérogène ; il paraît exclu que tous les États membres aient à la fois la volonté et la capacité de participer à tous les développements possibles de la construction européenne.

Par ailleurs, si le traité de Lisbonne est finalement approuvé par tous les États membres, il est clair qu'il n'y aura pas de nouveau traité d'ordre institutionnel avant longtemps. Or, ce traité, s'il apporte de réels progrès dans les modes de décision de l'Union, notamment en élargissant le champ de la procédure de codécision, ne règle pas pour autant tous les problèmes que pourraient rencontrer les États membres souhaitant aller plus loin dans tel ou tel aspect de la construction européenne. Certains domaines restent régis par des décisions à l'unanimité, dans d'autres l'Union n'a qu'une compétence

d'appui, dans d'autres encore il sera difficile de parvenir à un résultat effectif même dans le cadre de la procédure de codécision. Faudrait-il que les États qui souhaitent néanmoins avancer sur tel ou tel point y renoncent, alors que leur démarche est compatible avec les principes de base de l'Union ?

Dès lors, dans les domaines où l'attente des citoyens le rend légitime, ne faudrait-il pas envisager avec moins de réticences, voire avec plus de résolution qu'aujourd'hui de recourir à telle ou telle forme de « coopération spécialisée » s'il apparaîtrait que c'est le moyen de faire progresser la construction européenne ? Même si l'esprit cartésien n'y trouve pas tout à fait son compte, ne faut-il pas préférer une Europe qui avance en ordre dispersé à une Europe en bon ordre, mais enlisée ?

I. UNE PROBLÉMATIQUE DÉJÀ ANCIENNE

1. L'intuition originelle

Dès les premiers temps de la construction européenne, des débats ont eu lieu entre tenants d'une approche globale et tenants d'approches plus spécialisées, entre partisans d'un large regroupement et partisans de groupes plus restreints.

L'Union de l'Europe occidentale (UEO), telle qu'elle avait été conçue par le traité de Bruxelles de 1948, puis le Conseil de l'Europe, dont le statut a été signé en mai 1949, ont été dotés au départ de champs de compétence étendus ; le Conseil de l'Europe, comprenant initialement dix États membres, n'a cessé ensuite de s'élargir.

À l'inverse, les premières réalisations opérationnelles de la construction européenne – même si elles s'inscrivaient plus ou moins clairement dans une vision politique globale – ont été conçues autour d'objectifs précis, en associant un nombre limité de pays. Le caractère bien déterminé de l'objectif poursuivi est manifeste dans le cas de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) comme dans celui de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) ; la Communauté économique européenne, bien qu'ayant une vocation plus large, était elle aussi initialement ordonnée à la poursuite d'un objectif précis, la mise en place d'un marché commun.

L'idée de ne pas hésiter à partir d'un groupe restreint et de se fixer des objectifs précis est d'ailleurs au cœur de la déclaration Schuman du 9 mai 1950 : tout en présentant son objet comme la toute première étape d'une « Fédération européenne », ce texte ne vise au départ que deux pays – la France et l'Allemagne – et un domaine très délimité, la production de charbon et d'acier ; et il précise que l'« *Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ». On est bien là, d'une certaine manière, dans l'esprit d'une coopération spécialisée. Telle a été l'intuition originelle des pères fondateurs, avertis par l'échec de la CED ; l'avenir devait en confirmer le bien-fondé.

Au fil des traités, la Communauté puis l'Union ont certes reçu une vocation de plus en plus large, mais cette évolution n'a pas fait disparaître le besoin de coopérations spécialisées, rassemblant des groupes plus restreints. Deux des réalisations les plus marquantes de la construction européenne –

Schengen et l'euro – ont ainsi, sous des formes d'ailleurs différentes, procédé de cette approche.

2. Progrès uniformes ou progrès différenciés ?

Certaines formes de différenciation ont toujours été présentes dans la construction européenne. Un groupement d'États comme le Benelux a été pris en compte par le traité de Rome dès l'origine de la Communauté. Les traités d'élargissement ont souvent ménagé de longues périodes transitoires avant l'application intégrale des règles communautaires. Quelques dérogations permanentes ont été introduites (résidences secondaires au Danemark, commerce entre les deux États allemands avant la réunification...).

Le rapport Tindemans sur l'Union européenne (1975) a pour la première fois théorisé officiellement cette possibilité d'une certaine différenciation. Il déclarait que *« dans le cadre communautaire d'une conception d'ensemble de l'Union européenne, et sur la base d'un programme d'action établi dans un domaine déterminé par les institutions communes et admis quant à son principe par tous, les États qui sont en mesure de progresser ont le devoir d'aller de l'avant, les États qui ont des motifs que le Conseil reconnaît valables de ne pas progresser ne le font pas, mais reçoivent des autres États l'aide et l'assistance qu'il est possible de leur donner afin qu'ils soient en mesure de rejoindre les autres »*.

Dix ans plus tard, le rapport du « comité Dooge », chargé de préparer la négociation de l'Acte unique, envisageait *« l'utilisation, dans des cas exceptionnels, de la méthode de la différenciation de la règle communautaire, à condition que cette différenciation soit limitée dans le temps, fondée uniquement sur des considérations économiques et sociales, et respecte le principe de l'unité budgétaire »*.

Ces réflexions, on le voit, concevaient uniquement la différenciation comme une différence de vitesse : afin d'éviter que le convoi ne soit obligé de s'aligner sur le plus lent, il fallait laisser avancer ceux qui le souhaitaient et le pouvaient, tout en veillant à ce que l'arrière-garde rejoigne le convoi dès que possible. Cette approche a été retenue, notamment, lors de la mise en place du Système monétaire européen (SME), dans lequel quatre pays membres ont pu entrer avec retard (et en bénéficiant de marges de fluctuation plus larges).

Un pas important a été franchi par le traité de Maastricht, qui a introduit des formes de différenciation non limitées dans le temps et portant sur des domaines essentiels :

– la politique extérieure et de sécurité commune, qui devait en particulier respecter « *le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* », ce qui a permis au Conseil européen d'accorder une dérogation permanente au Danemark pour les questions de défense ;

– le protocole social, pour lequel le Royaume-Uni bénéficiait d'une dérogation permanente (à laquelle il a renoncé par la suite) ;

– enfin et surtout, l'Union économique et monétaire, pour laquelle était établie une première différenciation entre les États membres en fonction du respect des critères de passage à la monnaie unique, une seconde différenciation résultant de la possibilité accordée au Royaume-Uni et au Danemark de bénéficier d'une dérogation permanente (par la suite, la Suède a également bénéficié *de facto* d'une dérogation).

Il faut noter que, dans tous les cas qui viennent d'être mentionnés, c'est le traité lui-même qui prévoit et organise la différenciation entre les États membres, et cela dans des domaines bien déterminés.

C'est donc un nouveau pas qu'a franchi le traité d'Amsterdam (1997), en introduisant le mécanisme des « coopérations renforcées ». Celles-ci se définissent comme l'utilisation par une partie des États membres des institutions et procédures de l'Union pour réaliser ensemble un approfondissement de la construction européenne. Il s'agit d'une possibilité générale, dont l'objet précis n'est pas défini par le traité lui-même, mais doit l'être par les États qui lancent une telle coopération.

Ainsi, sous le nom de « coopérations renforcées », a été introduite la faculté de mener des coopérations spécialisées à l'intérieur du cadre de l'Union, dès lors que certaines conditions sont remplies, sans que le domaine et le but de ces coopérations soient indiqués par avance dans les traités.

Les « coopérations renforcées » n'ont été inscrites dans les traités qu'après un débat difficile. Certains États craignaient qu'elles n'entraînent la formation de clubs fermés au sein de l'Union, et finalement une sorte de hiérarchie entre les États membres ; d'autres craignaient que la solidarité financière entre les États membres ne se trouve remise en cause. Finalement, les « coopérations renforcées » n'ont été introduites par le traité d'Amsterdam qu'accompagnées de conditions si nombreuses et si restrictives que leur lancement était à peu près impossible en pratique. C'est pourquoi le traité de Nice (2001) a introduit certains assouplissements au régime des « coopérations renforcées », notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI). Malgré ces quelques assouplissements, onze ans après la mise en place de ce mécanisme, il n'existe toujours aucun exemple concret de

« coopération renforcée », même si le recours à cette formule est actuellement envisagé pour un texte concernant le divorce (voir plus bas, page 34).

Il reste que l'introduction des « coopérations renforcées » dans les traités a constitué un pas important sur le plan des principes. Au terme de l'évolution qui vient d'être brièvement retracée, il est clair qu'une certaine différenciation dans la participation des États membres aux progrès de la construction européenne ne fait plus figure d'hérésie, ce qui signifie que nul ne peut plus en contester l'opportunité, à défaut d'en admettre la nécessité.

3. Coopérations dans le cadre des traités ou en dehors ?

Il paraît souhaitable, autant que possible, que la construction européenne s'appuie sur un cadre institutionnel unique. C'est pourquoi une coopération spécialisée comme les accords de Schengen, lancée en dehors des traités, a été ensuite intégrée à ceux-ci, quitte à prévoir des dispositions particulières ou des « *opt-out* » pour certains pays.

Cependant, des coopérations spécialisées ont prospéré en dehors des traités dans divers domaines, comme l'aéronautique et l'espace, le soutien à la recherche appliquée, la coopération judiciaire et policière ... Ce qui n'exclut pas, au demeurant, que l'Union soit associée d'une manière ou d'une autre à ces coopérations.

Compte tenu du caractère très restrictif du dispositif des « coopérations renforcées », compte tenu également de la possibilité qu'offrent des coopérations spécialisées « hors traités » d'associer des États non membres de l'Union, le recours à ces coopérations ne doit pas être écarté par principe. Il est souhaitable de les placer chaque fois que possible dans une perspective d'intégration ultérieure aux traités, mais ce n'est pas une nécessité.

On peut considérer que, sur ce point, les faits ont tranché et qu'une attitude qui condamnerait tout recours aux coopérations « hors traités » au nom d'une certaine orthodoxie apparaîtrait inutilement dogmatique et fâcheusement irréaliste.

* *

*

Le débat sur les coopérations spécialisées est donc un débat récurrent : il renaît chaque fois que les progrès de la construction européenne paraissent bloqués, ou que les élargissements semblent devoir rendre plus difficiles des approfondissements jugés nécessaires.

Les inquiétudes liées à cette problématique sont également récurrentes : risque de fragmentation de l'Union, existence d'États membres de « première classe » et de « deuxième classe », recul de la solidarité financière...

Malgré ces inquiétudes – dont on trouve la trace dans le corsetage des « coopérations renforcées » au sens strict – le sens de l'évolution est clair : il est de mieux en mieux admis que les coopérations spécialisées sont, dans certains cas, une voie de recours nécessaire dès lors qu'on ne renonce pas à l'objectif de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne. En témoignent les exemples, relativement nombreux, de coopérations spécialisées existantes.

Il a dès lors paru intéressant et utile de procéder à une étude d'ensemble de ces coopérations, dont la disparité explique sans doute une certaine méconnaissance de leur réalité.

II. UNE RÉALITÉ DÉJÀ PRÉSENTE ET QUI JOUE UN RÔLE ESSENTIEL

Les coopérations spécialisées peuvent prendre trois formes bien différentes.

Il peut s'agir de coopérations dont l'objet et les modalités sont organisées par les traités eux-mêmes, comme c'est le cas pour l'Union économique et monétaire.

Il peut s'agir de coopérations en dehors des traités, comme c'était le cas initialement des accords de Schengen.

Il peut s'agir, enfin, de « coopérations renforcées » au sens précis que les traités donnent à cette expression (voir plus haut).

S'il n'existe pas encore d'illustration de cette dernière possibilité, les deux autres formes ont d'ores et déjà montré leur importance centrale pour la construction européenne.

1. Les coopérations spécialisées organisées par les traités européens

a) L'Union économique et monétaire (UEM)

Les modalités de l'UEM sont définies avec précision par les traités. Si certaines dispositions s'appliquent à tous les États membres (coordination des politiques économiques, certains aspects de la discipline budgétaire), l'UEM n'en constitue pas moins une coopération spécialisée pour les dispositions relatives à la monnaie unique : deux États membres (la Grande-Bretagne et le Danemark) bénéficient d'une dérogation permanente ; par ailleurs, la Suède, depuis les résultats négatifs du référendum organisé en septembre 2003 sur son entrée dans l'euro, bénéficie également, en pratique, d'une dérogation. En même temps, même pour les États membres ne bénéficiant pas d'une dérogation et ayant donc manifesté leur volonté d'entrer dans la zone euro, l'intégration à l'Union monétaire n'est pas automatique : ils doivent préalablement respecter les « critères de Maastricht » concernant le taux d'inflation, le déficit budgétaire, l'endettement public, les taux d'intérêt réels à long terme, l'absence de dévaluation depuis au moins deux ans.

De ce fait, seize États membres sur vingt-sept appartiennent aujourd'hui à la zone euro.

On peut noter que, sans ce recours à une coopération spécialisée, l'Union monétaire n'aurait pu être lancée, l'opposition de la Grande-Bretagne étant manifestement irréductible. Par ailleurs, les mécanismes de cette coopération spécialisée ont permis de concilier la mise en place d'une monnaie unique et le processus d'élargissement : l'existence des « critères de Maastricht » a permis de ne pas inclure au départ les nouveaux États membres dans la zone euro, tout en leur indiquant les critères objectifs à respecter pour leur entrée dans cette zone dès lors que leur économie serait en mesure d'en supporter les conséquences. Enfin, loin de susciter une « fragmentation » de l'Union, la mise en place de l'euro par une partie des États membres a eu un effet bénéfique pour l'ensemble de l'Union : au moment de la crise financière, tous les États membres ont bénéficié, directement ou indirectement, du rôle stabilisateur de l'euro.

b) Les accords de Schengen

Les accords de Schengen ont été signés en 1985 par cinq États membres, avec trois objectifs : suppression des contrôles aux frontières « intérieures » de l'espace constitué par les pays signataires, renforcement des contrôles aux frontières « extérieures », mise en place d'un système commun de visas.

Si, au départ, les accords de Schengen ne couvraient que l'Allemagne, le Benelux et la France, ils ont été à l'origine d'une dynamique puisque, cinq ans plus tard, la convention organisant l'application de ces accords a été signée par quinze pays.

En 1997, l'« acquis de Schengen » a été introduit dans les traités européens par le traité d'Amsterdam, sous réserve d'un « *opt-out* » valable pour le Royaume-Uni et l'Irlande.

L'« espace Schengen » regroupe ainsi aujourd'hui vingt-deux États membres de l'Union sur vingt-sept (outre le Royaume-Uni et l'Irlande qui bénéficient d'une dérogation permanente, Chypre, la Bulgarie et la Roumanie restent provisoirement en dehors), ainsi que trois États non membres (l'Islande, la Norvège, la Suisse) auxquels le Liechtenstein doit bientôt s'ajouter.

Là également, il est clair que c'est le recours à une coopération spécialisée qui a permis de lever les obstacles de départ. Comme cette coopération concrétisait une attente des citoyens, le dispositif a eu une grande force d'attraction, de telle sorte qu'il s'applique aujourd'hui à la très grande majorité des États membres.

Par ailleurs, l'exemple des accords de Schengen montre qu'il n'y a pas contradiction entre le recours à une coopération spécialisée et les voies traditionnelles de la construction européenne, puisque les accords de Schengen ont été intégrés dans les traités européens au bout d'une douzaine d'années.

Enfin, cet exemple montre qu'un autre intérêt des coopérations spécialisées est de permettre l'association d'États non membres autour d'un objectif précis d'intérêt commun. De cette manière, le problème de l'adhésion peut se trouver quelque peu dédramatisé : ce n'est plus nécessairement tout ou rien, un État peut participer à certaines réalisations concrètes qui l'intéressent particulièrement sans avoir à devenir membre à part entière.

c) Les « opt-out »

Les « *opt-out* » de certains pays concernant l'Union économique et monétaire ainsi que le dispositif Schengen ne sont pas les seuls exemples où une différenciation a été acceptée par les traités afin d'éviter un blocage.

Le Danemark bénéficie d'un régime dérogatoire tant en ce qui concerne la politique de sécurité et de défense que la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il continue également à bénéficier d'une dérogation concernant l'achat de biens immobiliers sur son territoire.

L'« *opt-out* » du Royaume-Uni et de l'Irlande, au delà du dispositif Schengen proprement dit, porte d'ores et déjà sur l'ensemble des matières relevant de la libre circulation des personnes, de l'asile et de l'immigration, et de la coopération judiciaire en matière civile ; le traité de Lisbonne l'étend à la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération policière.

La Pologne et le Royaume-Uni se sont vus reconnaître par le traité de Lisbonne une position particulière quant à l'application de la Charte des droits fondamentaux.

On peut bien sûr regretter ces différences entre États membres dans l'applicabilité du droit de l'Union. Mais l'Europe n'est pas homogène, que ce soit historiquement, culturellement, juridiquement. Et l'existence d'*opt-out* dans des domaines où – à la différence de la gestion du marché intérieur – une application uniforme des normes n'est pas une exigence incontournable, ne paraît pas un prix excessif à payer pour que la grande majorité des États membres aient la possibilité d'avancer.

d) Le cas particulier des questions de défense

Les questions de défense relèvent au sein des traités d'un régime très spécifique, lié à des divergences d'approche entre les États membres.

- A l'heure actuelle, le recours aux « coopérations renforcées » au sens strict est explicitement exclu pour les questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (article 27 B du traité sur l'Union européenne (TUE)).

Cependant, le TUE lui-même introduit des formes de différenciation entre les États membres, puisque son article 17 (paragraphe 1) précise que la politique de l'Union « *n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* », qu'elle « *respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)* », et qu'elle est « *compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre* ».

En outre, le même article (paragraphe 4) reconnaît la possibilité « *d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'OTAN* », dans la mesure où elle n'entre pas en contradiction avec la politique menée par l'Union.

Enfin, il convient de rappeler que le Danemark bénéficie d'une dérogation permanente en matière de défense.

On peut considérer ainsi que le TUE reconnaît l'existence de coopérations spécialisées en matière de défense, celles qui résultent de l'appartenance à l'OTAN ou à l'UEO.

Par ailleurs, les « *coopérations plus étroites* » mentionnées par l'article 17, paragraphe 4, sont une réalité déjà ancienne, bien que ponctuelle.

Il en est ainsi de la constitution de groupes multinationaux d'intervention comme l'« Eurocorps », créé en 1992, réunissant des forces fournies par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et le Luxembourg, l'« Eurofor » constitué en 1995 entre l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal, l'« Euromarfor » (constitué entre les mêmes États pour les forces maritimes), et le « groupe aérien européen » (constitué entre l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni).

Il en est également ainsi des initiatives prises pour la coopération en matière d'armements : Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) créée en 1998, qui regroupe l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni ; accord-cadre dit « Lettre d'intention » signé en 2000 qui réunit l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède.

- La mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) fait intervenir également une différenciation entre les États membres.

Certes, à la base, le lancement d'une opération suppose une décision du Conseil à l'unanimité. Mais l'exigence d'unanimité n'exclut pas toute souplesse. D'une part, les abstentions n'empêchent pas l'unanimité. D'autre part, un État peut assortir son abstention d'une « déclaration formelle » : dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte qu'elle engage l'Union.

La planification des opérations lancées sur la base de ces décisions relève du Comité politique et de sécurité (COPS), mis en place par le traité de Nice. Mais la mise en œuvre repose, au cas par cas, sur des forces fournies par certains États – forces de réaction rapide multinationales, groupements tactiques nationaux ou multinationaux – agissant sous l'égide d'un État ou d'un groupement d'États désigné par le Conseil à sa demande (formule dite de la « nation cadre »).

Le financement des opérations repose également en très large part sur les États membres participants. A la différence des opérations civiles de gestion de crise, les opérations « ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » ne peuvent en effet être à la charge du budget communautaire. Un mécanisme dénommé « Athéna » a été mis en place en 2004 pour mutualiser les « coûts communs » en les partageant entre les États membres en fonction de leur PNB ; mais ces coûts communs sont constitués de dépenses d'administration et de gestion qui représentent une faible partie du coût d'une opération. Le reste des dépenses est financé par les États membres participants, chacun assumant ses dépenses.

2. Les coopérations spécialisées « hors traités »

Les coopérations « hors traités » portent sur des domaines variés et prennent des formes diverses. Mon propos n'est pas d'en faire un recensement exhaustif, mais d'en donner des exemples significatifs.

a) L'espace

L'Agence spatiale européenne (ESA : European Space Agency) est fondée sur une convention ; elle compte aujourd'hui 18 États membres (16 États membres de l'Union, plus la Norvège et la Suisse).

Sa mission est de développer la coopération entre les États membres dans l'optique de programmes communs de long terme, dans les domaines des lanceurs, des vols habités, de l'observation de la Terre, des télécommunications, de la navigation par satellite, de la robotique. Les décisions essentielles sont prises par le Conseil ministériel, où chaque pays dispose d'une voix, et qui statue à la majorité des deux tiers. Pour des dépenses administratives et les activités de recherche, qui représentent environ 25 % des dépenses, chaque État membre participe obligatoirement au financement à proportion de son PNB ; en revanche, pour les programmes optionnels (70 % des dépenses) il n'existe pas de règle préétablie (ce qui n'est pas sans soulever de difficultés) ; enfin, 5 % des dépenses correspondent à des travaux effectués pour des États tiers.

L'Agence spatiale européenne constitue la structure essentielle de l'Europe spatiale ; même si l'Europe reste encore loin des États-Unis dans ce domaine où, par ailleurs, la compétition s'intensifie avec les puissances émergentes, il n'en reste pas moins que cette coopération spécialisée a permis à l'Europe d'occuper la première place sur le marché des lanceurs, avec les versions successives de la fusée Ariane.

Il est à noter que, bien que lancée « hors traités », l'Agence spatiale européenne n'en a pas moins développé des liens avec l'Union européenne, qui participe au financement de certains programmes par l'intermédiaire du programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) ; surtout, de grands projets sont financés et menés en commun par l'Union européenne et l'Agence : c'est le cas du projet Galileo de navigation par satellites et du projet GMES (*Global monitoring for environment and security*) – récemment rebaptisé « Kopernikus » – portant sur la surveillance en matière d'environnement, l'alerte en cas de catastrophe humanitaire, la surveillance des frontières. On voit bien à partir d'un tel exemple que l'existence d'une coopération spécialisée n'implique pas une coupure avec les institutions européennes.

L'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSTAT) est un autre exemple de coopération spécialisée se rattachant au domaine de l'espace, puisque son activité est de fournir des données satellitaires aux services météorologiques nationaux. Fondée sur une convention entrée en vigueur en 1986 et révisée en 2000, cette organisation regroupe dix-huit États membres de l'Union et quatre États européens non membres de celle-ci. Elle est administrée par un Conseil où chaque État membre dispose d'une voix et qui statue, en règle générale, à la majorité des deux tiers, sous réserve que cette majorité représente au moins deux tiers des contributions au financement des programmes obligatoires (ces contributions sont fixées au prorata du PNB de chaque pays membre).

b) L'aéronautique

Les coopérations spécialisées dans le domaine de l'aéronautique se présentent sous un tout autre angle, puisqu'elles prennent la forme de consortiums industriels relevant du droit privé. Il ne s'agit donc pas, au sens strict, de coopérations entre les États membres, mais il est clair que ce sont les États intéressés qui ont souhaité la formation de ces consortiums et en ont précisé les contours.

Ainsi, c'est un accord politique franco-allemand qui a suscité la fusion des divisions « hélicoptère » de l'Aérospatiale et de MBB pour donner naissance en 1991 à Eurocopter, qui est parvenue à occuper une place majeure dans le marché civil mondial.

De même, c'est avant tout de la volonté politique de disposer en Europe d'un groupe aéronautique de taille mondiale qu'est né en 2000 – par la fusion de trois entreprises : DASA (Allemagne), Aérospatiale-Matra (France et CASA (Espagne) – le groupe EADS (*European Aeronautic Defense and Space Company*). Airbus et Eurocopter sont des filiales à 100 % d'EADS, qui est par ailleurs l'un des principaux actionnaires d'Arianespace, société qui exploite la fusée Ariane.

c) La recherche scientifique

L'Organisation européenne de la recherche nucléaire (CERN) regroupe dix-huit États membres de l'Union ainsi que la Norvège et la Suisse. Elle est fondée sur une convention signée en 1954. Les décisions essentielles sont prises par le Conseil, où chaque État membre dispose d'une voix. Le Conseil peut statuer en règle générale à la majorité simple.

Le CERN – qui est orienté vers la recherche fondamentale et, aux termes de la Convention qui le fonde, doit s'abstenir de toute activité à des fins militaires – est un acteur essentiel de la recherche sur le contenu du noyau atomique.

L'initiative Eurêka, qui regroupe vingt-cinq États membres de l'Union sur vingt-sept ainsi que onze États non membres, a été lancée en 1985 dans le but d'améliorer la compétitivité européenne en soutenant des projets de recherche plus proches des demandes des entreprises. Il s'agit d'une démarche intergouvernementale de nature pragmatique, qui ne s'appuie pas sur une convention internationale. Elle fournit un cadre dans lequel les porteurs de projets accèdent à un réseau facilitant la recherche de partenaires et l'accès aux financements publics. Une conférence ministérielle fait régulièrement le point sur le développement de l'initiative.

Celle-ci apparaît complémentaire et non concurrente de la politique de soutien à la recherche menée dans le cadre de l'Union : la Commission européenne est associée aux activités d'Eurêka et, depuis 2004, certains programmes lancés dans le cadre de l'initiative sont cofinancés par l'Union et par les États membres d'Eurêka.

Le **brevet européen** est un autre exemple de coopération spécialisée dans un domaine lié à la recherche appliquée. L'échec des tentatives pour instituer un brevet communautaire a conduit sept États membres à se tourner vers la procédure d'une convention internationale. La Convention de Munich d'octobre 1973 a instauré le brevet européen et créé l'Office européen des brevets. Même si cette solution de rechange ne présente pas tous les avantages qu'apporterait un brevet communautaire, elle a manifestement constitué un progrès, puisque tous les États membres ont par la suite adhéré à la Convention, et qu'ils ont été rejoints par huit États non membres de l'Union. L'intérêt des États pour cette formule – en attendant que les obstacles à la mise en place d'un brevet communautaire soient levés – ne se dément pas, puisque, au cours des dernières années, la Convention de Munich a été révisée pour rendre la procédure du brevet européen plus simple et moins coûteuse (avec une révision de la convention destinée à moderniser les procédures, et un protocole assouplissant le régime linguistique).

d) La coopération judiciaire et policière

L'**interconnexion des casiers judiciaires** est née en 2003 d'une initiative franco-allemande. Elle se fonde sur la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale d'avril 1959. Depuis le lancement de l'initiative, douze États membres ont rejoint la France et l'Allemagne, et l'interconnexion est d'ores et déjà opérationnelle entre six pays. L'interconnexion a pour effet de susciter une mise en cohérence des législations, puisque les États membres doivent parvenir à des tables communes d'infractions et de peines.

Cette coopération spécialisée tend à s'intégrer progressivement dans le cadre de l'Union, puisque ce sont des décisions-cadre relevant du « troisième pilier » de celle-ci qui ont précisé le régime de protection des données, et que la Commission a présenté en mai 2008 une proposition de décision relative à un système européen d'information sur les casiers judiciaires (dénommé « ECRIS ») s'inspirant, pour la généraliser, de la démarche engagée sous forme de coopération spécialisée.

L'interconnexion a également vocation à s'étendre à d'autres domaines, puisqu'en juin 2007, le Conseil « Justice et Affaires intérieures » a retenu le principe de l'interconnexion des registres d'insolvabilités, des registres du commerce, des registres des sociétés et des registres fonciers.

Le traité de Prüm signé en mai 2005 entre sept États membres est un autre exemple de coopération spécialisée en matière de justice et d'affaires intérieures. Son objectif est de renforcer la coopération policière transfrontalière et les échanges d'information, notamment en matière de lutte contre les formes graves de criminalité transnationale et d'immigration illégale. Il permet l'échange de données génétiques, d'empreintes digitales et de données à caractère personnel, la constitution de patrouilles policières communes ainsi que d'autres formes d'intervention commune, notamment la présence de gardes armés à bord des aéronefs. La majeure partie des éléments contenus dans le traité de Prüm a été intégrée dans la législation européenne par une décision du Conseil du 18 juin 2007. On voit là, une fois de plus, qu'une coopération spécialisée peut être un moyen de dynamiser la construction européenne dans un domaine déterminé, tout en ouvrant la voie à ce que les progrès réalisés s'appliquent ultérieurement à tous les États membres.

e) L'enseignement supérieur

Le processus de Bologne visant à définir un cadre commun pour les systèmes universitaires a été lancé à l'origine par les ministres des quatre plus grands pays de l'Union. Les conférences ministérielles ont débouché sur des principes communs : organisation du processus de formation autour de grades bien identifiés – licence, master, doctorat – ; mise en place d'un système de « crédits » pour caractériser le programme d'études, afin de favoriser la mobilité des étudiants ; possibilité de mentions complémentaires aux diplômes.

Ce processus pragmatique a profondément influencé l'évolution des systèmes universitaires en dégagant de grandes orientations communes qui sont mises en œuvre dans chaque pays de manière autonome. Il s'est révélé particulièrement attractif puisqu'aujourd'hui pratiquement tous les pays de « l'Europe de la géographie » en sont membres. La Commission européenne est par ailleurs associée au processus.

f) Les coopérations dites sous-régionales

L'Europe offre divers exemples de coopérations dites « sous-régionales » (au sens où l'Europe est une « région » du monde).

Le Benelux, déjà cité, garde son actualité puisqu'un nouveau traité signé en juin 2008 vise à lui donner un nouvel élan.

Dans la partie septentrionale de l'Europe, le **Conseil nordique**, également fondé sur un traité, regroupe le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède. Le Conseil nordique a notamment débouché sur des

accords concernant la libre circulation des personnes (union nordique des passeports) et la mobilité des travailleurs.

Le Conseil des États de la mer baltique, fondé sur une simple déclaration, regroupe les États baltes, le Danemark, la Finlande, la Suède, la Pologne, l'Italie, ainsi que trois États non membres de l'Union : l'Islande, la Norvège, la Russie. Sa vocation est principalement économique et environnementale.

L'initiative centreeuropéenne, fondée sur un accord, et destinée à encourager la coopération économique et universitaire, comprend aujourd'hui dix-huit pays : neuf États membres de l'Union (Italie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie), des pays balkaniques (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ARYM (« Macédoine »), Monténégro, Serbie) et des pays d'Europe orientale (Belarus, Moldavie, Ukraine).

L'initiative du Sud-Est de l'Europe (SECI), mise en place par un accord, comprend treize pays, dont cinq sont membres de l'Union, et a pour objet le développement de la coopération policière et douanière pour lutter contre la criminalité transfrontalière dans cette zone.

La coopération économique de la mer Noire regroupe douze États, dont trois sont membres de l'Union.

On peut mentionner également la **Conférence du Rhin supérieur**, fondée sur une convention internationale franco-germano-suisse, et chargée de développer la coopération transfrontalière en matière de transports, d'environnement, de culture, d'éducation, de jeunesse.

Enfin, **l'Union pour la Méditerranée** mérite d'être mentionnée : conçue au départ par la France comme une coopération spécialisée, puisqu'elle ne devait comprendre comme membres à part entière que des pays riverains de la Méditerranée, elle a fini – à la suite notamment de la réaction de l'Allemagne – par englober l'ensemble des États membres de l'Union, ainsi que dix-sept partenaires méditerranéens : l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Mauritanie, Monaco, le Monténégro, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie, la Turquie, et la Ligue arabe. On ne peut savoir aujourd'hui si cette initiative récente aura une plus grande portée que le processus de Barcelone auquel elle succède. Mais il est permis de penser que, si elle débouche sur les réalisations concrètes envisagées, ce sera – en fait sinon en droit – sous la forme de coopérations plus étroites entre certains États plutôt que par accord entre les 44 participants.

g) Quelques enseignements

La diversité des coopérations spécialisées « hors traité »

CARACTERISTIQUES COOPERATIONS SPECIALISEES	BASE JURIDIQUE	MODE PRINCIPAL DE DECISION	PARTICIPATION D'ETATS NON MEMBRES DE L'UNION	ASSOCIATION AVEC L'UNION EUROPEENNE	PERSPECTIVE D'INTEGRATION DANS LE DROIT DE L'UNION OU INTEGRATION EN COURS
Agence spatiale européenne	Convention	Majorité qualifiée	Oui	Oui	Non
EUMETSTAT	Convention	Majorité qualifiée	Oui	Non	Non
EADS	Droit privé	Droit des sociétés	Non	Non	Non
CERN	Convention	Majorité	Oui	Non	Non
Eureka	Accord simple	Consensus	Oui	Oui	Non
Brevet européen	Convention	Consensus	Oui	Non	Oui
Interconnexion des casiers judiciaires	Convention + décision du Conseil	Adhésion	Non	Oui	Oui
Traité de Prüm	Traité	Adhésion	Non	Oui	Oui
Processus de Bologne	Accord simple	Consensus	Oui	Oui	Non
Coopérations « sous-régionales »	Traité ou accord simple	Consensus	Oui (sauf Benelux)	Non	Non

Quelques enseignements se dégagent de ce tableau recensant divers exemples de coopérations spécialisées « hors traité ».

- Le premier est à l'évidence **la diversité** de ces coopérations, qu'il s'agisse des formes juridiques ou des objectifs poursuivis.

Les coopérations spécialisées « hors traité » apparaissent, dans des domaines variés, comme un moyen d'aborder des problèmes précis alors que les voies traditionnelles de la construction européenne semblent – momentanément ou plus durablement – mal adaptées.

Le domaine de la justice et des affaires intérieures fournit un bon exemple de domaine où des coopérations spécialisées peuvent apporter une réponse à une inadaptation « momentanée » : la construction de l'espace de liberté, de sécurité, de justice, se heurtant à des divergences ou à des inerties (supposées provisoires, mais en réalité persistantes), des initiatives comme le traité de Prüm ou l'interconnexion des casiers judiciaires viennent débloquent la situation ; une avant-garde « prouve le mouvement en marchant » et lance une dynamique.

Le processus de Bologne fournit, quant à lui, un exemple de réponse à une inadaptation plus durable. Les États membres n'ont pas souhaité donner à l'Union des compétences importantes en matière d'enseignement supérieur, afin de ne pas s'engager dans le sens d'une harmonisation des législations. Par son caractère pragmatique et consensuel, le processus de Bologne – qui cherche une convergence plutôt qu'une harmonisation – ne suscite pas les mêmes réticences.

- Un deuxième enseignement est que les coopérations spécialisées « hors traités » **ne sont nullement un facteur d'affaiblissement ou de fragmentation de la construction européenne.**

Soit elles répondent à un besoin bien déterminé que les procédures de l'Union ne parviennent pas à satisfaire, et dans ce cas, elles sont un complément utile : par exemple, l'initiative Eureka est née du constat que les procédures européennes de subvention de la recherche ne répondaient pas au besoin de développer également une recherche appliquée liée aux besoins des entreprises, notamment petites et moyennes.

Soit les coopérations « hors traités » sont un moyen de relancer la construction européenne dans un domaine précis en contournant un blocage, et elles finissent par être intégrées dans le droit de l'Union.

Dans les deux cas, ces coopérations ne portent pas atteinte à la construction européenne ; au contraire, elles la font avancer : on ne peut s'empêcher de penser à l'ordre oblique de Frédéric II.

- Un troisième enseignement du tableau est que, **dans pratiquement tous les cas signalés, des pays européens non membres de l'Union comptent parmi les participants.**

En cela, les coopérations « hors traité » répondent à des besoins manifestes. Pour des pays dont la vocation à l'adhésion à plus ou moins long terme a été reconnue, elles sont un moyen de se rapprocher de l'Union. Pour des pays qui ne souhaitent pas être membres à part entière, elles sont un moyen de coopérer activement avec les États membres et d'être ainsi associés

à certains progrès apportés par la construction européenne : c'est par exemple le cas de la Suisse et de la Norvège pour ce qui concerne la libre circulation des personnes.

III. QUELLES PERSPECTIVES ?

1. Les limites de la différenciation

Mon propos n'est pas de présenter les coopérations spécialisées comme un remède à toutes les difficultés de la construction européenne. Elles peuvent constituer un moyen de dynamiser et de compléter la construction européenne, et dans certains cas une alternative à celle-ci, dans leur domaine quelquefois limité et quelquefois très étendu.

Cependant, la voie des coopérations spécialisées ne peut être empruntée dans certains domaines. Elles ne sont pas faites pour intervenir dans le fonctionnement même du marché unique : il est difficile de concevoir une politique de la concurrence, une politique commerciale, ou encore une politique agricole commune qui seraient « à géométrie variable ».

Par ailleurs, certaines coopérations spécialisées théoriquement concevables, compatibles avec les traités, paraissent difficilement envisageables en pratique car elles pourraient entraîner des effets pervers. Si certains États membres s'accordaient par exemple pour définir des standards sociaux plus élevés, ou adopter des taux d'imposition minimaux pour éviter entre eux une concurrence fiscale, le risque serait grand que les autres États membres n'en tirent profit pour renforcer leur attractivité auprès des investisseurs. Des coopérations spécialisées dans de tels domaines ne peuvent donc être envisagées qu'avec prudence.

Dans d'autres cas, une marge peut être laissée aux coopérations entre États membres mais sur la base de règles ou de principes communs.

Par exemple, le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté sous la présidence française ouvre la voie à des coopérations plus étroites entre pays voisins, mais sur la base de principes arrêtés en commun et traduits, dans certains cas, dans des textes législatifs européens (« carte bleue » pour les travailleurs hautement qualifiés, textes précisant les conditions d'octroi de l'asile et des visas, législation contre l'emploi clandestin...).

Un autre exemple de ce type est celui des équipes communes d'enquête, qui sont une forme de coopération entre États membres prévue par le droit européen : issues de la Convention de Bruxelles de mai 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale, et d'une décision-cadre prise par le Conseil en juin 2002, elles prennent la forme, en pratique, de coopérations bilatérales. Associant des magistrats et des enquêteurs de deux pays dans une

affaire présentant un intérêt pénal commun, elles permettent d'échanger des renseignements, de mener des investigations conjointes et de coordonner des poursuites pénales. Elles ne peuvent être mises en place que dans le cadre d'une procédure judiciaire préexistante et disparaissent avec celle-ci. En juin 2008, la France avait participé à quinze équipes communes d'enquête avec six différents pays membres.

Ainsi, bien que les coopérations spécialisées, sous leurs diverses formes, soient un instrument parfois indispensable et souvent utile à la construction de l'Europe, c'est aussi un instrument à promouvoir en restant conscient de ses limites et de la nécessité de l'inscrire dans une cohérence d'ensemble.

Mon propos n'est donc pas de dire que les progrès possibles dans le cadre de l'Union sont épuisés et que c'est désormais seulement par la voie des coopérations spécialisées que l'on peut espérer de nouveaux progrès.

Il est plutôt de dire que, dans l'Europe élargie, même réformée par le traité de Lisbonne, les progrès sont d'ores et déjà et seront difficiles et qu'en conséquence, il ne faudra pas hésiter à recourir aux coopérations spécialisées chaque fois que nécessaire ; pour paraphraser une formule célèbre : « approche communautaire autant que possible, coopérations spécialisées autant que nécessaire ».

C'est dans cet esprit qu'il convient, me semble-t-il, d'aborder les perspectives des diverses formes de coopérations spécialisées.

2. Les coopérations spécialisées organisées par les traités

Les seules perspectives nouvelles dans ce domaine sont naturellement celles qui sont ouvertes par le traité de Lisbonne. Elles concernent essentiellement le domaine de la **défense**.

• Le nouvel article 42 du TUE précise en effet que « *les États qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union* ». La mise en œuvre de la « coopération structurée » est approuvée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, de même que l'entrée ultérieure d'autres États membres dans cette coopération (dans ce cas, seuls votent les États membres déjà participants). Un nombre minimal de participants n'est pas exigé.

Les critères et engagements requis pour participer à la coopération structurée sont précisés dans un protocole annexé au traité de Lisbonne. Ce texte

a subi l'influence des États qui voulaient des exigences peu élevées, craignant la formation d'un « noyau dur » auquel ils auraient eu des difficultés à se joindre. De ce fait, le protocole ne contient pas d'engagement précis concernant le développement des capacités ; en revanche, il précise que pour participer à la coopération structurée, un État membre doit pouvoir fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux, des unités de combat ciblées pouvant être projetées dans un délai de 5 à 30 jours, et mises en état de remplir leur mission durant une période initiale de 30 jours prorogeable jusqu'à au moins 120 jours.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure la « coopération structurée permanente » permettra de parvenir effectivement à une meilleure capacité européenne de projection sur des théâtres extérieurs. On ne peut savoir non plus si elle ouvrira la voie à la mise en place d'une chaîne de commandement autonome et permanente, alors que le système de la « nation-cadre » (voir plus haut, p. 19) est généralement jugé peu probant.

Mais l'inscription dans le traité de cette coopération spécialisée ouvre la voie à de tels progrès, à défaut de les garantir.

- Par ailleurs, le traité de Lisbonne va plus loin dans le sens de la différenciation entre États membres pour la mise œuvre de mission relevant de la politique de sécurité et de défense commune.

Le nouvel article 44 du TUE prévoit en effet la possibilité pour le Conseil, une fois prise la décision de principe de lancer une mission, de **déléguer la réalisation de celle-ci à un groupe d'États membres** disposant des capacités requises. Les États participants tiennent le Conseil informé, et peuvent lui demander d'adopter les décisions nécessaires si la réalisation de la mission entraîne des « conséquences majeures » ou n'est possible qu'au prix d'une redéfinition de ses objectifs et de sa portée.

- Dans le même sens, **l'Agence européenne de défense** prévue au nouvel article 45 du TUE – et qui a d'ailleurs été mise en place par anticipation – est conçue dans un esprit de différenciation possible. Elle est « ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer » (en pratique, seul le Danemark est resté en dehors) ; surtout, il est précisé que « *des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints* » : les coopérations spécialisées sont donc explicitement encouragées.

Ainsi, le traité de Lisbonne entend manifestement s'appuyer sur la possibilité de coopérations spécialisées pour dynamiser l'Europe de la défense.

- Un second domaine où le traité de Lisbonne reconnaît le rôle des coopérations plus étroites entre États membres est celui de la **sécurité nationale**.

Un article est inséré à cet effet dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « *Il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale* » (article 73 du TFUE).

Cet article officialise, en réalité, l'existence de coopérations spécialisées entre États membres voisins : ainsi, la France a conclu des accords avec ses voisins pour mettre en place des centres de coopération policière et douanière à proximité des frontières ; la coopération des services de renseignements est également d'ores et déjà une réalité pour la lutte contre le terrorisme.

3. Les « coopérations renforcées » : du virtuel au réel ?

- Comme on l'a vu, c'est le traité d'Amsterdam qui a prévu pour la première fois une possibilité *générale* pour les États membres de « *recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités* » afin que certains puissent instaurer entre eux des « *coopérations renforcées* ». Mais cette possibilité se trouvait enfermée dans des conditions si nombreuses et rigoureuses – même si certaines étaient justifiées – et les modalités prévues étaient si contraignantes, qu'aucune application concrète n'a pu avoir lieu dans ce cadre.

Le traité d'Amsterdam soumettait tout d'abord les coopérations renforcées à des conditions de lancement (exigence d'une majorité d'États membres, et, pour les coopérations concernant des matières relevant du « pilier » communautaire de l'Union, nécessité d'une autorisation de la Commission européenne), de fond (en particulier, exigence d'utilisation seulement « *en dernier ressort* ») et de procédure (exigence d'ouverture à tous les États membres, principe de la possibilité pour les non-participants de se joindre ultérieurement à la coopération renforcée). En outre, tout État membre pouvait souverainement bloquer le lancement d'une coopération renforcée en invoquant des « *raisons de politique nationale importantes* ».

Pour le fonctionnement des coopérations renforcées, il était prévu qu'au sein du Conseil, les représentants de tous les États membres participaient aux délibérations, la distinction entre participants et non-participants n'intervenant qu'au moment du vote. De plus, non seulement la Commission européenne, mais aussi le Parlement européen jouaient leur rôle dans le processus de décision sans qu'il soit fait de distinction entre leurs membres selon la liste des États participants. Normale dans le cas de la Commission qui est, selon les traités, un collège indépendant, une telle règle paraît paradoxale dans le cas du Parlement européen, puisque les élus des pays

non-participants reçoivent ainsi la faculté d'intervenir par leurs votes de manière déterminante dans le fonctionnement d'une coopération renforcée, dès lors que celle-ci porte sur un domaine où le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision.

On ne s'étonnera pas qu'un dispositif aussi contraignant soit resté sans traduction concrète. Il est vrai que la notion même de coopération renforcée suscitait réserve et méfiance. Au sein des institutions européennes, certains considéraient avec beaucoup de circonspection les formules de différenciation autres que celles permettant aux États membres d'avancer à des rythmes différents vers le même point, voyant là une menace pour la « méthode communautaire ». Certains États membres craignaient, quant à eux, de ne plus être des membres à part entière d'une Union plus différenciée, voire de se trouver moins bénéficiaires de la solidarité financière communautaire. (Cependant, ils le sont aujourd'hui de fait).

- Tenant compte de cet échec, le traité de Nice a entrepris une réécriture complète des dispositions du traité d'Amsterdam. Cependant, une grande partie de leur substance a été conservée et, malgré certains assouplissements, le régime des coopérations renforcées demeure extrêmement contraignant.

Comme le traité d'Amsterdam, le traité de Nice contient des dispositions générales, applicables à toutes les coopérations renforcées, et des dispositions spécifiques, en fonction du « pilier » concerné. Toutefois, alors que le traité d'Amsterdam réservait les coopérations renforcées au premier et troisième « piliers », celui de Nice prévoit leur possibilité dans les trois piliers.

Les conditions de fond générales reprennent pour l'essentiel les dispositions en vigueur. En particulier, comme auparavant, des coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'« *en dernier ressort* ». Pour ce qui est des conditions de forme, la nouveauté apportée par le traité de Nice est que le nombre d'États membres requis pour lancer une coopération renforcée est fixé *ne varietur* à huit, alors que, jusqu'à présent, une majorité des États membres était requise.

Par ailleurs, les dispositions retenues à Amsterdam pour le fonctionnement des coopérations renforcées ne sont pas modifiées. En particulier, lorsqu'une coopération renforcée porte sur un domaine où le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, il exerce ce pouvoir avec la totalité de ses membres. Ainsi, comme une coopération renforcée peut désormais ne concerner qu'une minorité des États membres, rien n'empêche que les députés des États membres ne participant pas à cette coopération renforcée soient en majorité dans le Parlement européen lorsque celui-ci codécide des mesures à prendre !

Pour le « premier pilier » – c'est-à-dire pour les matières entrant dans le champ de compétences de la Communauté européenne –, le principal assouplissement introduit par le traité de Nice est la suppression du « droit de veto » des États membres. Désormais, un État membre opposé au lancement d'une coopération renforcée peut seulement demander que cette question soit « évoquée » devant le Conseil européen. Ensuite – sauf conclusion contraire de ce dernier – le Conseil statue à la majorité qualifiée pour autoriser la coopération renforcée. En revanche, comme auparavant, une coopération renforcée ne peut être engagée dans le premier pilier qu'avec l'accord de la Commission européenne. En outre – et il s'agit là d'une contrainte nouvelle – lorsque la coopération renforcée vise un domaine qui relève de la procédure de codécision (ce qui est le cas le plus fréquent dans le pilier communautaire), l'avis conforme du Parlement européen est requis.

Pour le « deuxième pilier » – la politique extérieure et de sécurité commune –, le traité de Nice rompt avec l'optique du traité d'Amsterdam, dont les négociateurs avaient considéré que le mécanisme de « l'abstention constructive » (permettant à des États membres de se dissocier d'une action de l'Union sans pour autant l'empêcher) rendait inutile, dans le cas du deuxième pilier, le recours aux coopérations renforcées. Cependant, les coopérations renforcées dans le deuxième pilier ne peuvent porter que sur la mise en œuvre d'une « *action commune* » ou d'une « *position commune* », c'est-à-dire sur des mesures d'application. Les « *stratégies communes* », qui expriment les choix politiques et relèvent du Conseil européen, ne peuvent être décidées que par accord entre tous les États membres. En outre, les coopérations renforcées ne peuvent pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. La procédure à suivre est totalement distincte de celle prévue pour le pilier communautaire. L'autorisation est accordée par le seul Conseil, statuant en principe à la majorité qualifiée ; mais chaque État membre dispose d'un droit de veto s'il peut invoquer « *des raisons de politique nationale importantes* ».

C'est finalement pour le « troisième pilier » – coopération en matière de justice et affaires intérieures – que le traité de Nice se montre le plus ouvert à la perspective des coopérations renforcées. La procédure est ici moins contraignante, car ni l'accord de la Commission ni celui du Parlement européen ne sont requis, et les États membres n'ont pas de pouvoir de veto : comme dans le cas du premier pilier, un État membre peut seulement demander que la question soit « évoquée » devant le Conseil européen. Sauf conclusion contraire de ce dernier, le Conseil peut ensuite autoriser à la majorité qualifiée le lancement de la coopération renforcée.

- C'est d'ailleurs dans le domaine de la justice et des affaires intérieures que le lancement d'une coopération renforcée a été pour la première fois envisagé, à propos des divorces transfrontaliers.

La Commission européenne a en effet présenté une proposition destinée à régler les éventuels conflits de lois que peuvent entraîner ces divorces. Le projet de règlement permet aux époux de choisir d'un commun accord la loi applicable. En l'absence d'accord, le texte prévoit des règles de rattachement : le divorce est régi par la loi du pays de résidence habituelle des deux époux ; à défaut, par celle du pays de la dernière résidence habituelle des époux si l'un d'eux y réside toujours ; à défaut, par celle du pays de l'éventuelle nationalité commune des époux ; ou, à défaut, par la loi du for. Ce projet ne relève pas du « troisième pilier » de l'Union : en effet, le domaine concerné fait partie de ceux qui ont été transférés par le traité d'Amsterdam du « troisième pilier » vers le « premier pilier ». Néanmoins, la règle de l'unanimité a été maintenue par ce traité pour les dispositions touchant au droit de la famille. L'unanimité est donc nécessaire : or, un des États membres – la Suède – s'oppose fermement au projet, excluant de modifier sa propre législation.

Dans ce contexte, à l'été et encore à l'automne 2008, le lancement d'une coopération renforcée semblait se dessiner dans le but de surmonter ce blocage. Le nombre nécessaire d'États membres était atteint, puisqu'une dizaine d'entre eux s'étaient prononcés dans ce sens. Cependant, au début de l'année, il est apparu que la Commission européenne était réticente et que certains États membres, bien que favorables au projet sur le fond, ne souhaitaient pas qu'il prenne la forme d'une coopération renforcée : ainsi, la ministre allemande de la justice a déclaré qu'elle ne pouvait accepter la perspective d'un « *droit européen morcelé* ».

On ne peut exclure une évolution favorable durant la présidence tchèque, mais le blocage au moins provisoire de la procédure, alors que l'on est en présence d'un besoin manifeste, montre l'ampleur des réticences que continuent de susciter les coopérations renforcées. La Commission européenne, en réalité, se résout mal à l'idée d'une législation européenne applicable à une partie des États membres seulement. Et parmi les États membres, certains continuent à craindre qu'une coopération renforcée, quelle qu'elle soit, soit le début d'un engrenage conduisant à la formation de « clubs » au sein de l'Union.

- Le traité de Lisbonne permettra-t-il de mettre en œuvre plus facilement la procédure des coopérations renforcées ? En réalité, les changements apportés par ce traité sont ambigus : certains sont de nature à rendre plus difficile encore le recours aux coopérations renforcées, d'autres le rendent au contraire plus facile dans des cas bien précis.

En conséquence de la suppression par le traité de Lisbonne des « piliers » créés par le traité de Maastricht, il ne subsiste plus qu'un régime de

droit commun des coopérations renforcées, et un régime spécifique pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Le régime commun est calqué sur celui actuellement applicable au « pilier communautaire » : les souplesses particulières propres au « troisième pilier » disparaissent donc. Dans le régime commun, une coopération renforcée – qui doit désormais réunir au moins neuf États membres – ne peut être lancée que sur proposition de la Commission, avec l’aval du Parlement européen et celui du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Les conditions de fond demeurent : en particulier, une coopération renforcée ne peut être lancée qu’« en dernier ressort », lorsqu’il est établi que les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l’Union dans son ensemble, et la coopération envisagée ne doit pas risquer de porter atteinte ni au marché intérieur, ni à la cohésion économique, sociale et territoriale de l’Union. Même si la clause permettant d’« évoquer » la question devant le Conseil européen disparaît, le recours aux coopérations renforcées paraît plutôt plus difficile avec le traité de Lisbonne qu’avec le traité de Nice.

Il existe toutefois des exceptions. En effet, dans certains domaines relevant de la justice et des affaires intérieures (JAI), le traité de Lisbonne introduit un mécanisme dit de « frein–accélérateur ». Le « frein » consiste dans le fait que, pour certains domaines, est maintenue soit une possibilité d’appel au Conseil européen, soit l’exigence d’une décision du Conseil à l’unanimité. Il en est ainsi :

- des règles nécessaires pour favoriser la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, et pour développer la coopération judiciaire en matière pénale,

- des règles minimales communes relatives à la définition des infractions et des sanctions,

- de la mise en place d’un Parquet européen, à partir d’Eurojust, pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union,

- du développement de la coopération opérationnelle entre les autorités de police.

Cependant, en cas de blocage résultant, selon le cas, d’un appel au Conseil européen ou d’une absence d’unanimité, intervient l’« accélérateur » : l’autorisation de lancer une coopération renforcée est de droit dès lors que neuf États membres en font la demande ; ni une initiative de la Commission, ni l’accord du Parlement ne sont nécessaires.

Dans ces cas précis, le lancement d’une coopération renforcée se trouvera donc considérablement simplifié.

Il est à noter par ailleurs – et c’est une nouveauté importante – que les États membres participant à une coopération renforcée peuvent décider, si le domaine couvert par cette coopération est un de ceux où la règle de l’unanimité s’applique, de faire jouer à l’intérieur de la coopération renforcée la « clause passerelle » permettant de passer au vote à la majorité qualifiée (les États participants peuvent également, dans le même cadre, accorder au Parlement européen un pouvoir de codécision s’il ne le possède pas).

Le **régime spécifique applicable à la PESC** reste caractérisé par deux traits : d’une part, la Commission et le Parlement ne jouent aucun rôle dans la procédure ; d’autre part, la règle de l’unanimité s’applique, d’une manière d’ailleurs plus complète encore qu’avec le traité de Nice. Celui-ci permettrait au Conseil d’autoriser à la majorité qualifiée une coopération renforcée pour la mise en œuvre d’une décision adoptée, quant à elle, à l’unanimité ; cette faculté disparaît.

Deux assouplissements méritent toutefois d’être notés.

Tout d’abord, les coopérations renforcées peuvent désormais intervenir dans le domaine de la défense. Cet assouplissement paraît de peu d’intérêt, les coopérations spécialisées organisées par le traité de Lisbonne lui-même permettant plus facilement de répondre aux besoins prévisibles.

Ensuite, à supposer qu’une coopération renforcée soit lancée dans le cadre de la PESC, les États participants peuvent décider de faire jouer pour cette coopération la « clause passerelle » permettant de décider à la majorité qualifiée (toutefois, la « clause passerelle » ne peut jouer dans le cas de décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense).

- Au total, sauf pour certains sujets bien délimités, le traité de Lisbonne ne se prête guère au développement des coopérations renforcées au sens strict. C’est finalement surtout dans les cas où la clause de « frein-accélérateur » pourra jouer que des coopérations renforcées auront de réelles chances d’être lancées. D’entre les diverses formes de coopérations spécialisées, la formule des coopérations renforcées continue à paraître pour l’instant la moins prometteuse. On ne peut que dénoncer la complexité décourageante de cette formule, qui est une incitation à se tourner vers les coopérations « hors traités ».

4. Quels domaines privilégier pour de nouvelles coopérations spécialisées ?

Sans prétendre épuiser la question, il me paraît possible de mentionner quelques domaines où des coopérations spécialisées « hors traités » pourraient contribuer à une dynamique européenne.

- En matière de **Justice et d’Affaires intérieures**, le traité de Lisbonne aura pour effet de faire de la procédure de codécision la procédure de droit commun, tandis que la clause de « frein-accélérateur » permettra de lancer une coopération renforcée dans certains des cas où un blocage par un État va demeurer possible.

On ne peut dire pour autant que des coopérations spécialisées « hors traité » – qui ont jusqu’à présent joué un grand rôle pour faire avancer la construction de l’espace de liberté, de sécurité et de justice – ne pourront s’avérer utiles.

Tout d’abord, dans certains cas, la règle de l’unanimité continuera à s’appliquer sans que la clause « frein-accélérateur » puisse jouer : il en est ainsi du droit de la famille, ou de l’extension des compétences d’un éventuel Parquet européen au delà des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union, ou encore des conditions d’intervention des autorités policières d’un État membre sur le territoire d’un autre État membre « en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci ». Dans ces domaines, on ne peut exclure que le lancement de coopérations spécialisées « hors traités » s’avère nécessaire pour avancer.

Allons plus loin. La procédure de codécision suppose d’obtenir une majorité qualifiée au sein du Conseil – qui peut être difficile à réunir dans un domaine « sensible » comme celui de la Justice et des affaires intérieures – ainsi qu’un accord entre le Parlement européen et le Conseil. Il est vraisemblable que, dans certains cas, le résultat sera un compromis *a minima*. Dans une telle situation, on voit mal au nom de quoi certains États membres souhaitant aller plus loin dans, par exemple, l’harmonisation des incriminations et des sanctions, voire des procédures, devraient s’abstenir de le faire, dès lors que leur démarche serait compatible avec les résultats minimaux obtenus dans le cadre de l’Union. Comme le recours aux « coopérations renforcées » au sens strict restera toujours aussi peu praticable, la voie des coopérations hors traité sera alors la seule possible.

Ainsi, même avec le traité de Lisbonne, on ne peut dire que les coopérations « hors traité » ne présenteront plus aucun intérêt pour la construction de l’espace de liberté, de sécurité et de justice, bien au contraire.

- Des coopérations spécialisées « hors traité » pourraient également contribuer à l'approfondissement de la construction européenne dans les domaines où l'Union n'a qu'une compétence d'appui, c'est-à-dire peut seulement prendre des mesures d'encouragement.

C'est notamment le cas en matière d'**éducation, de jeunesse et de culture**. Le souci de respecter les identités nationales a conduit à une conception restrictive de l'action de l'Union dans ces domaines. Et l'on doit reconnaître qu'il serait de toute manière difficile d'agir à vingt-sept dans ces domaines marqués par la diversité européenne et par les différences de rayonnement culturel et linguistique entre les États membres.

Faut-il pour autant renoncer à affirmer davantage une « identité européenne » spécifique et à développer un sentiment d'appartenance ? Aujourd'hui, chaque pays membre défend son identité nationale, et l'on peut déplorer que ce qui apparaît véritablement commun aux Européens, c'est la langue anglaise – langue de la mondialisation – et la production audiovisuelle américaine. Dans cette situation, la dimension proprement européenne n'apparaît pas ou peu. Pour qu'elle s'affirme, il faudrait stimuler chez les Européens l'intérêt pour les autres cultures européennes et les autres langues européennes. Bien des directions sont possibles en ce sens : renforcement de l'enseignement des langues, encouragement à la circulation des artistes et des œuvres, développement des parcours de formation comprenant une partie dans un autre État membre, création d'établissements d'enseignement supérieur communs à plusieurs États membres...

L'Union encourage certes déjà de telles orientations, mais avec des moyens modestes et une approche concernant l'ensemble des pays membres. C'est plutôt par des coopérations plus étroites entre quelques États membres, reposant sur une volonté politique commune – à l'image de la coopération entre la France et l'Allemagne dans le cadre de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) – que l'on peut espérer des rapprochements vraiment significatifs entre les cultures et les systèmes d'enseignement.

- Des coopérations spécialisées pourraient être également envisageables dans des domaines plus ponctuels. Ainsi, le traité de Lisbonne donne pour la première fois une compétence à l'Union en matière de **protection civile**. Mais il s'agit d'une compétence d'appui, limitée à des mesures d'encouragement dont on ne peut savoir si elles suffiront pour aboutir à un dispositif opérationnel (alors que le rapport Barnier, en 2006, a montré tout l'intérêt qu'aurait un tel dispositif). Si le traité de Lisbonne ne devait pas aboutir à des résultats suffisants, on pourrait concevoir qu'une coopération opérationnelle se développe entre certains États membres, notamment les pays méditerranéens soumis à de nombreux risques de même nature.

- Dans un domaine comme la **fiscalité**, soumis à la règle de l'unanimité, il paraît peu réaliste, comme on l'a vu, d'envisager une coopération spécialisée portant sur le niveau des prélèvements lui-même. Mais ce constat n'épuise pas la problématique de l'harmonisation fiscale, qui peut concerner aussi l'assiette des impôts. Ainsi, la Commission européenne est en train d'élaborer un projet d'« assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés » (projet « ACCIS ») qui présenterait, selon elle, de nombreux avantages : *« l'élimination des difficultés liées aux prix de transfert (1), la compensation transfrontalière des pertes, la réduction des coûts de mise en conformité pour les entreprises, la simplification des procédures (dans le cas des restructurations internationales par exemple), la suppression des situations de double imposition et une plus grande transparence dans les 27 régimes fiscaux. »* À supposer qu'un accord unanime sur cette harmonisation s'avère impossible, il serait envisageable qu'elle soit mise en œuvre par certains États membres sous forme de coopération spécialisée sans que cela entraîne de distorsion de concurrence au détriment des participants.

- Un autre domaine où des coopérations spécialisées pourraient trouver, le cas échéant, un intérêt est celui de l'**énergie**. Certes, avec le traité de Lisbonne, l'Union disposera désormais d'une base juridique (l'article 194 du TFUE) pour intervenir. Mais les situations des États membres dans ce domaine sont si différentes qu'on ne peut exclure qu'une politique commune conçue pour les vingt-sept États membres ait besoin d'être complétée par des coopérations plus étroites entre certains États membres ayant des intérêts communs.

- Le développement de nouvelles coopérations spécialisées dans certains domaines pourrait certes représenter un engagement budgétaire significatif pour les États membres participants. Cependant, comme le relève le rapport de Laurent Cohen-Tanugi : *« Une stratégie européenne pour la mondialisation »*, présenté en avril 2008 en vue de la présidence française, de tels engagements sont d'ores et déjà importants :

(1) *Les prix de transfert* sont « les prix auxquels une entreprise transfère des biens corporels, des actifs incorporels ou rend des services à des entreprises associées » (définition retenue par l'OCDE).

Exemples de dépenses européennes communes mais non communautaires

(Contribution des États membres en 2005, en millions d'euros)

	Dépenses communes		Total	En % des dépenses nationales	Montant de la dépense communautaire
	Obligatoires	Facultatives	Total		
Recherche et développement technologique			3302	4,81 %	4613
Eureka	270		270	0,39 %	
CERN	636,3		636,3	0,93 %	
ESA	694	1702	2396	3,49 %	
Liberté, sécurité et justice			65,8	0,03 %	
EUROPOL	65,8		65,8		
Aide publique au développement			2544	5,81 %	6894
FED	2544		2544		
Défense			1529,91	0,88 %	68
AED	19,91		19,91	0,01 %	
Athena	60		60	0,03 %	
OCCAR	1450		1450	0,84 %	
			7441,6448	0,15 %	

Source : Centre d'analyse stratégique – (Amélie Barbier-Gauchard, Yves Bertoncini)

Données : Eureka, CERN, ESA, Europel, FED, AED, Athena, OCC.

Ainsi que l'a souligné, le 12 novembre dernier, le secrétaire d'État Jean-Pierre Jouyet lors de la Conférence « Réformer le budget, changer l'Europe » : « *L'Union porte de nouvelles ambitions, notamment dans le cadre du Traité de Lisbonne : énergie, climat, infrastructures, relations extérieures, aide au développement, recherche et développement, aide aux PME, ... autant de priorités à financer qui ne représentent aujourd'hui que 20 % du budget (...). L'Europe aura bientôt à faire un choix entre cette ambition renouvelée, qui passe par des ressources supplémentaires, et l'alternative qui est, à mon avis, la création de « coopérations budgétaires renforcées » (...). Si nous ne savons pas trouver à 27 de nouveaux compromis pour financer nos nouvelles priorités, il y a fort à parier que certains des États membres voudront aller de l'avant sans attendre les autres dans de domaines comme les énergies renouvelables, les infrastructures, la recherche ... Il est temps de poser clairement les termes de ce débat. Les Européens devront prendre leurs responsabilités.* »

CONCLUSION

Les anciennes habitudes de pensée sont toujours là ; mais l'Europe des Vingt-sept, et demain davantage, ne pourra ressembler aux schémas élaborés pour l'Europe des Six et même des Douze.

Ainsi, on voit bien aujourd'hui qu'une lutte plus efficace contre la crise économique et financière appellerait non seulement une coordination plus étroite entre les vingt-sept États membres, mais aussi une plus forte structuration politique de la zone euro, qui regroupe aujourd'hui seize États membres sur vingt-sept. Des craintes mal fondées pour l'indépendance de la BCE freinent cette évolution, mais peut-on espérer gérer de manière optimale une zone monétaire intégrée sans avoir une cohérence effective entre la politique monétaire d'un côté, et les politiques budgétaires et fiscales de l'autre ? Refuser de tirer toutes les conséquences de la différenciation majeure que constitue l'appartenance ou non à la zone euro devient finalement un obstacle à l'efficacité.

Il faut désormais l'admettre, l'Europe actuelle comporte d'ores et déjà non seulement des différenciations temporaires, correspondant à des différences de vitesse pour atteindre un objectif, mais des différenciations durables, liées à des engagements plus ou moins forts des États membres dans telle ou telle direction. Et l'Europe de demain, encore élargie, ne pourra que confirmer cette évolution.

Faut-il regretter la belle simplicité des débuts ? La conviction que j'ai voulu exprimer dans ce rapport est que l'essentiel n'est pas la fidélité à tel ou tel schéma institutionnel, mais bien la poursuite de l'approfondissement effectif de la construction européenne, même lorsqu'elle emprunte des voies imprévues. Ainsi se trouve ravivée l'intuition originelle de Robert Schuman et de Jean Monnet.

Les coopérations spécialisées entre États membres, sous leurs diverses formes, ont montré qu'elles pouvaient être une de ces voies. Nous devons leur reconnaître une place dans l'avenir de la construction européenne, et ne pas hésiter à recourir à elles quand l'immobilisme menace.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 3 mars 2009 pour l'examen du présent rapport.

M. Pierre Fauchon :

La crise économique et financière très grave que traverse aujourd'hui l'Europe a tendance à reléguer à l'arrière-plan les questions de fond concernant la construction européenne. Cependant, ces questions sont toujours là, même si on leur prête moins d'attention. Et si l'on prend un peu de recul, on voit que la construction européenne, depuis une quinzaine d'années, a été marquée par un double élargissement :

– un élargissement de ses compétences, depuis le traité de Maastricht et la création des deuxième et troisième « piliers » de l'Union ;

– un élargissement géographique sans précédent, puisque, depuis la chute du mur de Berlin, l'Union est passée de 12 à 27 membres et s'appête d'ailleurs à passer bientôt à 28.

Or, ce que je constate, c'est que, malgré l'élargissement de ses compétences, la construction européenne a finalement peu progressé, pour ne pas dire qu'elle est apparue souvent paralysée. Faut-il penser que l'élargissement géographique a empêché l'élargissement des compétences de produire tous ses effets ?

Quoi qu'il en soit, les progrès les plus marquants, en pratique, se sont effectués par une voie imprévue, ce que je propose d'appeler les « coopérations spécialisées ». J'ai hésité avant de retenir ce terme qui n'est pas consacré par l'usage, mais je me suis rendu compte qu'il y avait un flottement terminologique qui pouvait être source de confusion.

Pour parler des coopérations entre certains États membres seulement, on parle souvent de « *coopérations renforcées* ». Mais cela peut être trompeur, car les « *coopérations renforcées* » sont une notion bien précise, définie par les traités, avec des conditions très strictes à remplir et toute une procédure à respecter. À vrai dire, les conditions sont si strictes et la procédure si lourde que, jusqu'à présent, cette formule n'a jamais été utilisée.

Les coopérations existantes entre certains États membres ne sont donc pas, au sens strict, des « *coopérations renforcées* ». J'ai donc cherché un terme qui puisse regrouper toutes les formes de coopérations entre États membres, et

j'ai retenu celui de « coopérations spécialisées », car ce qui me paraît commun à toutes ces formes de coopération, c'est d'avoir un objectif bien précis autour duquel se réunissent certains États membres.

Le constat de base que j'ai fait, c'est que, alors que la construction européenne était en permanence guettée par la paralysie, les coopérations spécialisées, quant à elles, avaient permis d'avancer.

Par exemple, en matière de circulation des personnes, si nous avons vraiment progressé, c'est grâce aux accords de Schengen, qui au départ avaient été signés par cinq États membres, et qui aujourd'hui s'appliquent à 22 États membres sur 27, auxquels s'ajoutent trois pays non membres de l'Union.

De même, si nous avons pu créer la zone euro, c'est seulement parce que nous avons choisi la voie d'une coopération spécialisée. Et aujourd'hui, la monnaie unique est une réalité pour 16 États membres sur 27.

Je voudrais prendre un autre exemple, sans doute moins spectaculaire, mais qui me paraît très significatif : l'interconnexion des casiers judiciaires. Au départ, en 2003, c'était une initiative franco-allemande ; aujourd'hui, 14 États y participent. Pour des raisons techniques, la réalisation complète du processus d'interconnexion demande du temps, mais l'interconnexion est d'ores et déjà opérationnelle entre six pays. Voilà un progrès concret, significatif, qui a été rendu possible par une coopération spécialisée, alors que si l'on avait attendu que tout le monde soit d'accord, nous en serions encore au stade des discussions préliminaires.

On voit bien par ces trois exemples que les coopérations spécialisées jouent dans la pratique un rôle essentiel dans la construction européenne.

C'est pourquoi il m'a semblé utile de faire dans ce rapport un essai d'inventaire de ces coopérations.

Je rappelle qu'il en existe **trois types**.

La **première forme**, ce sont les **coopérations définies et organisées par les traités eux-mêmes**. Trois domaines sont concernés :

- l'union économique et monétaire, dont j'ai déjà parlé,
- les accords de Schengen, dont j'ai également parlé, sont nés en dehors des traités, puis ont été intégrés dans les traités au bout d'une douzaine d'années,
- enfin, le domaine de la défense fait également une place aux coopérations spécialisées, que ce soit pour l'appartenance à des alliances, pour

la constitution de forces multinationales, ou pour la coopération en matière d'armements.

Il existe une **deuxième forme** de coopérations spécialisées, ce sont **les coopérations « hors traités »**. Elles sont assez nombreuses et diverses : j'ai essayé dans le rapport d'en recenser les principales. Vous avez pu constater que les domaines concernés sont variés : l'espace, l'aéronautique, la recherche scientifique, la coopération judiciaire et policière, l'enseignement supérieur, ou encore les nombreuses coopérations à base géographique.

Enfin, la **troisième forme**, ce sont **les « coopérations renforcées » au sens strict**. Elles se définissent comme l'utilisation par une partie des États membres des institutions et procédures de l'Union pour réaliser un approfondissement de la construction européenne ; les objectifs pouvant être poursuivis ne sont pas précisés par les traités, ils sont définis par les États qui lancent la coopération. Je mentionne les coopérations renforcées plutôt pour mémoire, car elles ont été introduites dans les traités en 1997, mais elles n'ont toujours pas été utilisées.

Les réticences que suscite cette formule se sont manifestées encore récemment, au sujet d'un texte concernant les divorces transfrontaliers.

La Commission européenne a en effet présenté une proposition destinée à régler les éventuels conflits de lois que peuvent entraîner ces divorces. C'est un domaine pour lequel l'unanimité est nécessaire, car on touche au droit de la famille : or, un des États membres – la Suède – s'oppose fermement au projet, excluant de modifier sa propre législation.

Dans ce contexte, le lancement d'une coopération renforcée semblait se dessiner à l'automne 2008, dans le but de surmonter ce blocage. Le nombre nécessaire d'États membres était atteint ; il en faut huit, et dix s'étaient prononcés en faveur d'une coopération renforcée. Cependant, au début 2009, il est apparu que la Commission européenne était réticente et que certains États membres, bien que favorables au projet sur le fond, ne souhaitaient pas qu'il prenne la forme d'une coopération renforcée : ainsi, la ministre allemande de la justice a déclaré qu'elle ne pouvait accepter la perspective d'un « *droit européen morcelé* ».

On ne peut exclure une évolution favorable durant la présidence tchèque, mais le blocage de la procédure, alors que l'on est en présence d'un besoin manifeste, montre bien les réticences que continuent de susciter les coopérations renforcées.

La Commission européenne, en réalité, se résout mal à l'idée d'une législation européenne applicable à une partie des États membres seulement. Et parmi les États membres, certains continuent à craindre qu'une coopération

renforcée, quelle qu'elle soit, soit le début d'un engrenage conduisant à une Europe où il y aurait en quelque sorte une « première classe » et une « deuxième classe ».

Maintenant, quelles leçons tirer de cet inventaire des coopérations spécialisées ?

Tout d'abord, sans être une formule miracle, les coopérations spécialisées – du moins sous leurs deux premières formes – sont une formule qui marche. Elles ont permis des avancées importantes. Elles sont diverses, disparates, mais dans l'ensemble, elles permettent d'arriver à des résultats.

Cela me conduit à penser qu'il faudrait cesser de considérer les coopérations spécialisées comme un péché contre la construction européenne. Le vrai péché, c'est l'immobilisme. Il faut savoir avancer séparément quand tous les États membres ne peuvent pas ou ne veulent pas avancer ensemble. Et il faut dire aux États réticents : « *Vous avez le droit de ne pas participer, mais n'empêchez pas ceux qui veulent avancer de le faire* ». Je crois qu'il faudrait crever l'abcès et reconnaître une fois pour toutes que, dans l'Europe élargie, si l'on veut continuer à avancer, il y a aura nécessairement :

– des différenciations temporaires entre États membres, correspondant à des différences de vitesse pour atteindre un objectif,

– mais aussi des différenciations plus durables, correspondant à des engagements plus ou moins forts des États dans telle ou telle direction, sachant qu'en tout état de cause, les coopérations spécialisées doivent toujours rester ouvertes à ceux qui voudraient les rejoindre ultérieurement.

Bien sûr, il y a des réticences face à cette évolution : celles de la Commission européenne, celles de bon nombre d'États membres ; mais il faut surmonter ces réticences et je crois que ce doit être une tâche des parlements – parlements nationaux et Parlement européen – que d'agir dans ce sens. Nous sommes les représentants des citoyens ; ce que veulent les citoyens, c'est une Europe qui avance concrètement ; nous devons donc être les avocats des coopérations spécialisées, lorsqu'elles sont le moyen de réaliser des avancées concrètes. Je souhaite notamment que le Parlement européen qui sera prochainement élu ait le courage de pousser dans ce sens, car c'est à mon avis, l'intérêt de la construction européenne. Je reconnais tout à fait que l'idéal est d'avancer à vingt-sept, mais je crois aussi qu'il vaut mieux avancer en ordre dispersé que de ne pas avancer du tout.

Alors, dans quels domaines faudrait-il appuyer le recours à des coopérations spécialisées ? Le rapport mentionne un certain nombre de pistes. Je voudrais aujourd'hui insister particulièrement sur trois points.

Tout d'abord, **la lutte contre la crise**. Il me paraît clair qu'une lutte plus efficace contre la crise économique et financière appellerait non seulement une coordination plus étroite entre les vingt-sept États membres, mais aussi une plus forte structuration politique de la zone euro, qui regroupe aujourd'hui seize États membres sur vingt-sept. Des craintes mal fondées pour l'indépendance de la BCE freinent cette évolution.

Cependant, on voit mal comment on pourrait gérer de manière optimale la zone euro sans avoir une cohérence effective entre la politique monétaire d'un côté, et les politiques budgétaires et fiscales de l'autre. Il faudrait donc tirer toutes les conséquences de la différenciation majeure que constitue l'appartenance ou non à la zone euro. Personne n'est obligé d'en faire partie, mais il faudrait que ceux qui ont décidé d'en faire partie s'organisent en conséquence, afin de réaliser l'intégration plus étroite qui paraît indispensable.

Un deuxième domaine que je voudrais mentionner est celui du **droit de la famille**. Les couples bi-nationaux sont de plus en plus nombreux. Ils sont confrontés à des difficultés juridiques considérables en cas de séparation. Et les instances politico-administratives en charge de ces domaines sont plus attentives à leurs us et coutumes nationaux qu'aux aspects humains de ces contentieux. C'est pourquoi je plaiderais, pour ma part, pour la définition d'un statut juridique unique du couple et de la famille européens.

Je suis bien conscient qu'il n'y a aucune chance que l'ensemble des États membres souscrivent à une telle démarche. Par contre, il est permis de l'envisager entre quelques États, plus conscients de la nécessité de sortir des difficultés actuelles. Ils formeraient un « noyau » dont le caractère exemplaire provoquerait l'extension progressive. Bien entendu, ce statut européen serait facultatif et ne pourrait résulter que d'une option arrêtée au sein du couple au moment de l'acte d'union, sous les réserves habituelles de validité du consentement. Ceci supposerait qu'il soit intégré dans les législations nationales concurremment avec les statuts nationaux existants.

Un troisième et dernier exemple que je voudrais citer est la **création d'un parquet européen** au sens plein du terme. Le traité de Lisbonne ouvre timidement la porte à la création d'un tel parquet, mais seulement pour les atteintes aux intérêts financiers de l'Union. Pour lui donner compétence à l'égard des autres aspects de la délinquance transfrontalière, il faut l'unanimité des États membres, autant dire qu'on n'y arrivera pas.

Or, l'absence d'un parquet européen, nous devons en être conscients, facilite le développement de la criminalité transfrontalière. Nous ne pouvons donc pas nous permettre d'attendre que les vingt-sept se mettent d'accord, après je ne sais combien d'années de négociations, autour d'un compromis

laborieux. Il faut que les États qui sont conscients de la nécessité d'avancer le fassent sans attendre.

Il s'agirait de créer un « parquet » au vrai sens du terme, c'est-à-dire disposant des attributions habituelles à ce type d'autorité : obligation pour toutes les instances de poursuite nationales de tenir ce parquet informé de tout fait relevant de sa compétence, capacité pour ce parquet de provoquer des enquêtes ou informations, et d'engager des poursuites devant les juridictions nationales, avec le relais des instances locales ou régionales qualifiées. Le champ de compétence de ce parquet serait évidemment limité à la criminalité organisée de caractère transnational, et pourrait, au départ, ne concerner qu'un aspect de cette criminalité tel que, par exemple, le trafic d'êtres humains (trafics sexuels et trafic en vue de l'asile ou de l'emploi). Naturellement, il conviendrait aussi d'établir une autorité de contrôle commune aux États participants.

J'ai cité trois exemples. Il y a d'autres domaines, bien entendu, où les coopérations spécialisées pourraient être un moyen de vaincre l'inertie. Je crois, pour ma part, que s'il doit y avoir une véritable relance concrète de la construction européenne, elle se fera par cette voie. Je n'ignore pas que cette approche peut être considérée comme un recul par les tenants de l'orthodoxie fédéraliste, dont le point de vue est tout à fait respectable.

Mais ma conviction est que l'essentiel n'est pas la fidélité à tel ou tel schéma institutionnel, mais bien la poursuite de l'approfondissement effectif de la construction européenne, même s'il faut pour cela emprunter des voies imprévues. Et il me semble que telle était bien, au fond, l'intuition originelle de Robert Schuman et de Jean Monnet.

M. Hubert Haenel :

Je crois également, pour reprendre vos mots, que les coopérations spécialisées sont une voie de progrès pour la construction européenne. L'Union compte beaucoup plus d'États membres, elle est devenue plus hétérogène, nous ne sommes pas tous au même niveau, nos cultures sont différentes : comment espérer avancer sans accepter une certaine différenciation ? Les coopérations spécialisées doivent être encouragées lorsqu'elles sont le moyen de faire progresser la construction européenne. Et les craintes qu'elles suscitent sont exagérées. Il ne s'agit pas de reléguer certains États en deuxième division. L'objectif n'est pas non plus que les « grands » États se retrouvent entre eux en laissant de côté les autres et notamment les nouveaux États membres. Vous avez raison de dire qu'il ne faut pas considérer les coopérations renforcées comme un péché contre la construction européenne. Il n'y a pas, d'un côté, les « bons Européens » qui voudraient avancer à vingt-sept, et de l'autre, les « mauvais Européens » qui

seraient favorables aux coopérations spécialisées. J'observe d'ailleurs que des partisans indiscutables de la construction européenne ont reconnu qu'une certaine différenciation était inéluctable : Jacques Delors, Raymond Barre, Édouard Balladur... Il est clair, en revanche, que la Commission et le Parlement européen sont sur la réserve, spécialement vis-à-vis des coopérations « hors traités ». Mais ne devraient-ils pas considérer que l'essentiel est de progresser, et que les coopérations « hors traités » peuvent être ensuite intégrées aux traités, comme ce fut le cas pour les accords de Schengen ?

Les exemples que vous avez cités en conclusion me paraissent convaincants. Face à la crise, nous avons besoin de renforcer l'Eurogroupe ; pour le droit de la famille et le parquet européen, il est clair que nous n'avancerons pas à vingt-sept. Je souhaite pour ma part que la France, avec l'Allemagne, n'hésite pas à prendre des initiatives. Comme vous l'avez dit, les coopérations spécialisées ne sont pas contraires à l'esprit des pères fondateurs.

Mme Annie David :

Je n'ai pas d'hostilité de principe à l'égard des coopérations spécialisées. Je voudrais toutefois faire quelques remarques. Vous avez parlé du droit de la famille. Dans ce domaine, la priorité devrait être à mon avis d'assurer à tous les mêmes droits, notamment le droit à l'interruption volontaire de grossesse, qui n'est pas garanti par la Charte des droits fondamentaux. Je regrette par ailleurs que vous n'ayez pas évoqué le droit du travail, qui est un domaine où il faudrait agir en faveur d'un rapprochement par le haut. En revanche, je n'ai pas d'objection à l'égard d'un parquet européen si cela doit permettre de lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains.

Contrairement à une idée complaisamment répandue, les communistes ne sont pas anti-européens, loin de là. C'est bien pourquoi nous souhaitons que tout le monde progresse autant que possible en même temps. Est-ce que ce n'est pas un recul que d'accepter que chacun progresse à son rythme ? Est-ce qu'il faut accepter une telle évolution ?

M. Pierre Fauchon :

Je comprends vos interrogations.

Comme vous, je souhaiterais des progrès en matière de droit du travail. Mais c'est un domaine où il est difficile d'avancer par des coopérations spécialisées. Si certains pays membres se mettent d'accord pour harmoniser entre eux, par le haut, les droits sociaux, ils risqueront de favoriser les délocalisations vers les autres pays membres. C'est un domaine où il faut

avancer à vingt-sept. Pour le droit de la famille, la situation est bien différente : il n'y a pas d'inconvénient à avancer au départ à quelques-uns.

Par ailleurs, il faut bien constater que nous ne parvenons pas à progresser ensemble dans tous les domaines, et que dans certains cas nous faisons semblant de progresser, en adoptant des textes dont la portée réelle est plus réduite qu'il ne paraît et où les dérogations sont nombreuses. Je serais intéressé, à ce propos, de connaître l'évolution des statistiques concernant le mandat d'arrêt européen : au départ, elles étaient très encourageantes, mais depuis quelques temps, on n'en entend plus parler ! Il faut savoir qu'Europol est très loin d'être une police européenne : ses informations sont celles que les polices nationales veulent bien lui communiquer. De même, Eurojust agit efficacement lorsqu'il est saisi, mais les cas sont en réalité peu nombreux. Je ne mets pas en cause ceux qui s'efforcent de faire fonctionner ces organes, non sans mérite, mais bien les textes qui ont créé des instances sans les doter des pouvoirs requis pour qu'elles soient efficaces.

Dès lors, puisque nous n'arrivons pas à progresser vraiment à vingt-sept, je crois qu'il ne faut pas hésiter à le faire à quelques-uns, avec la perspective que le noyau de départ s'élargisse et finisse par comprendre si possible tous les États membres. Mieux vaut avancer à quelques-uns que de ne pas avancer du tout.

M. Jacques Blanc :

Ce rapport pose une question essentielle : est-ce que tous doivent participer aux mêmes avancées ? Je crois qu'il faut effectivement accepter un certain degré de « géométrie variable », cela paraît inévitable. On avait parlé également de « cercles » au sein de l'Union : quel est votre sentiment sur ce point ?

Vous avez évoqué le cas des coopérations qui sont fondées sur la proximité géographique. Le cas de l'Union pour la Méditerranée montre bien qu'il n'est pas toujours facile de faire admettre les coopérations spécialisées, puisqu'on a fini par faire participer tous les États membres à cette coopération, ce qui n'était pas l'intention de départ ; cela dit, comme vous l'avez souligné, si l'on en vient à des réalisations concrètes, ce sont en pratique les États riverains qui seront impliqués. C'est l'expérience que j'ai eue lorsque, étant président de conseil régional, j'ai pris l'initiative de coopérations concrètes se situant dans un cadre euro-méditerranéen. On voit bien, avec la politique méditerranéenne, avec aussi le partenariat oriental, que la notion de voisinage est très importante et qu'elle justifie des coopérations plus intenses fondées sur la proximité géographique.

M. Pierre Fauchon :

Je ne suis pas favorable à la notion de « cercles » au sein de l'Union. Ce n'est pas ce que je préconise. Mon propos est de dire que, lorsque nous ne pouvons pas avancer tous ensemble, il faut examiner s'il ne serait pas possible d'avancer à quelques-uns. Or, suivant les domaines, ce ne sont pas nécessairement les mêmes États qui souhaitent – et qui peuvent – aller plus loin.

En matière de défense, par exemple, on ne peut espérer avancer sans la Grande-Bretagne ; si nous devons construire un porte-avions supplémentaire, ce ne pourra être qu'en coopération avec ce pays. De même, on voit que le corps expéditionnaire destiné à combattre la piraterie au large de la Somalie est composé de forces de quelques pays : c'est de cette manière que l'Europe est présente ; mais les pays participants ne sont pas nécessairement les mêmes d'une opération à l'autre. Les coopérations spécialisées sont très diverses, et les États participants ne sont pas nécessairement les mêmes.

Je ferais volontiers une comparaison avec les puzzles : face à un puzzle très difficile, on commence par réaliser les fragments les plus faciles, et finalement tout se rassemble.

Il faudra du temps pour arriver à une Europe pleinement unie. C'est un processus à l'échelle de l'Histoire. Aujourd'hui, l'essentiel est de continuer à avancer.

M. Jean Bizet :

Dans le contexte économique et financier que nous connaissons, voyez-vous une chance d'aboutir à plus de cohérence entre les États membres de la zone euro ? Nous voyons bien qu'une réponse nationale ne peut être suffisante, et que, à l'échelle mondiale, on ne peut tout régler. Nous avons besoin de l'Europe pour lutter plus efficacement contre la crise et pour peser davantage dans les discussions internationales ; et je dirai que nous avons besoin, en particulier, d'une zone euro plus intégrée, plus structurée. Est-ce que l'on peut espérer une évolution rapide en ce sens ? Ce serait à mon avis important pour rallier les citoyens à l'Europe, qui doit montrer qu'elle est utile et efficace.

M. Pierre Fauchon :

À dire vrai, quand j'ai commencé à travailler pour ce rapport, nous n'étions pas dans le vif de la crise, et j'ai voulu me situer dans une perspective plus générale. Aujourd'hui, à juste titre, la crise concentre toutes les attentions. Allons-nous être capables d'aller plus loin dans l'intégration pour mieux y faire face ? J'ai été frappé par les résultats obtenus sous présidence

française pour stopper l'aggravation de la crise financière ; mais depuis lors, j'ai le sentiment que nous n'avancions plus guère. Il manque une force d'entraînement, c'est pourquoi j'ai défendu l'idée que quelques États membres devraient essayer de montrer la voie. Le problème dépasse d'ailleurs l'action conjoncturelle. Notre système capitaliste a montré des défauts qu'il faut reconnaître : les excès de la dérégulation ont entraîné une diminution des services publics, un affaiblissement des solidarités, un accroissement de la pauvreté. Il ne faut pas revoir un jour ce que nous sommes en train de vivre : cela ne veut pas dire qu'il faut renoncer à l'économie de marché, mais qu'il faut l'encadrer, la réguler et y intégrer les préoccupations de développement durable.

M. Jean Bizet :

Je souhaite que notre commission aborde la question de l'amélioration du fonctionnement de la zone euro. Nous devons essayer de peser dans ce sens. Plus généralement, je suis, comme vous, opposé à un capitalisme débridé dont les travers sont aujourd'hui évidents. L'économie de marché est irremplaçable, mais elle doit être au service des hommes et de leur dignité.