



N° 2138

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 février 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur **des propositions pour la Présidence française
de l'Union européenne,**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. LA PRESIDENCE FRANCAISE DANS SON CONTEXTE.....	11
A. La présidence du Conseil : un rôle d'impulsion limité par le principe de la rotation semestrielle	11
1) Une fonction d'impulsion et de médiation non prévue par les Traités	11
2) Les limites de la présidence du Conseil.....	13
B. Les perspectives de la Présidence française.....	14
1) Un contexte somme toute favorable	14
2) Un souci nécessaire de pragmatisme et de modestie	15
II. PROPOSITIONS POUR UN PROGRAMME DE PRESIDENCE FRANCAISE	17
A. Réformer les institutions et apporter un soutien clair aux négociations d'élargissement	17
1) Mener à bien les travaux de la Conférence intergouvernementale.....	17
2) Soutenir clairement les négociations d'élargissement.....	20
B. Contribuer à la mise en place d'une Europe de la croissance et de l'emploi dans le cadre d'un développement durable	20
1) La mise en place d'une Europe de la croissance et de l'emploi.....	21

a) Une meilleure coordination des politiques économiques et fiscales.....	21
b) Le renforcement du pacte européen pour l'emploi.....	22
c) L'instauration d'une véritable « communauté de l'intelligence et du savoir »	23
(1) Encourager la mobilité des étudiants et des chercheurs.....	23
(2) Réfléchir au lancement de grands programmes européens d'équipements scientifiques	23
d) L'idée d'un grand emprunt européen pour financer un programme d'infrastructures et de technologies nouvelles	24
2) La nécessité de renforcer les règles de protection de l'environnement et de sécurité sanitaire et de promouvoir le développement durable	25
a) Aboutir à la mise en place d'un cadre d'action communautaire pour la protection de l'eau	25
b) Renforcer les règles de sécurité pour le transport maritime	26
c) Soutenir la mise en place d'une Agence européenne de sécurité alimentaire	26
d) Promouvoir une stratégie commune de développement durable.....	28
C. Répondre aux préoccupations des citoyens	29
1) Mener à bien l'élaboration d'une charte européenne des droits fondamentaux.....	29
2) Construire l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice	31
a) Définir un calendrier de mise en œuvre des décisions du Conseil européen de Tampere	31
b) Choisir des priorités d'action.....	31
(1) La politique européenne commune en matière d'asile et de migration	31
(2) L'aménagement de l'espace judiciaire européen.....	32
(3) Le développement de la coopération policière dans le cadre d'Europol	33
3) Obtenir la reconnaissance d'une exception sportive au niveau européen	33
D. Développer la présence de l'Union sur la scène internationale	34
1) Valoriser la fonction politique du Haut représentant pour la PESC.....	34
2) Donner l'impulsion à la construction d'une Europe de la défense.....	35
a) Le degré d'autonomie du nouveau dispositif militaire de l'Union européenne par rapport à celui de l'OTAN.....	36
b) L'efficacité et la cohérence d'une politique européenne commune de sécurité et de défense incomplète et à géométrie variable en raison de l'abstention d'une partie des Etats membres	40

c) Le degré d'implication des opinions publiques et des parlements dans la conduite de cette politique.....	41
3) Participer à l'émergence d'un monde multipolaire encadré par des règles universelles.....	42
a) Développer les relations avec les ensembles régionaux.....	42
b) Participer à la recherche d'une meilleure régulation internationale.....	43
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	45
1) Réunion du jeudi 27 janvier 2000.....	45
2) Réunion du jeudi 3 février 2000	49
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	55

MESDAMES, MESSIEURS,

La France présidera l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2000. Le constat est lapidaire mais résume un événement d'une grande portée politique : pendant six mois, il reviendra à notre pays de présider aux destinées d'une communauté de Quinze pays européens, sans équivalent dans le monde, représentant 375 millions d'habitants et près de 20 % du PNB mondial. Le défi pour les autorités françaises – chargées d'impulser une dynamique au fonctionnement de cet ensemble – et pour l'administration française – à qui il reviendra de coordonner les travaux des multiples formations du Conseil – est donc très important.

Certes, sur un plan strictement juridique, la France présidera le seul Conseil des Ministres qui est l'une des cinq institutions de l'Union européenne. C'est pourquoi il faudrait parler, si l'on voulait être exact, de « présidence du Conseil de l'Union européenne ». Mais il se trouve que, conformément à l'article 4 du Traité sur l'Union européenne, le Président de la République sera également, pendant ces six mois, le président en exercice du Conseil européen qui est, comme chacun sait, l'instance politique suprême de l'Union. C'est pourquoi l'usage s'est répandu de parler de « présidence de l'Union européenne ». La Commission européenne, qui au début protestait contre ce qu'elle considérait comme une dérive sémantique, tend désormais à accepter cette terminologie. Il est vrai qu'une telle dénomination est bien plus compréhensible des citoyens européens qui ont déjà suffisamment de raisons d'être déroutés par la complexité du système institutionnel communautaire.

On rappellera que c'est la onzième fois depuis la création des Communautés européennes que la France présidera aux activités du Conseil. La dernière présidence française date du 1^{er} semestre 1995. Dans une Union à quinze Etats membres, la périodicité des présidences est normalement d'une durée de sept années et demi (contre trois ans dans une Europe à six). Mais le Conseil européen de Bruxelles de 1993 a décidé de modifier l'ordre de succession, afin qu'un « grand pays » soit toujours en mesure de figurer au sein des « troïkas » chargées jusqu'au

Traité d'Amsterdam de représenter l'Union européenne sur la scène internationale. De même a-t-il été décidé d'alterner pour chaque Etat les semestres de présidence afin qu'un pays ne se retrouve pas dans la situation de présider deux fois de suite l'Union européenne pendant la même moitié d'année. On sait en effet que les deuxièmes semestres présentent l'inconvénient de comporter cinq mois seulement d'activité effective et que l'ordre du jour du Conseil est encombré pendant cette période de l'année d'un certain nombre de décisions qui doivent impérativement être arrêtées avant le 31 décembre (budget, quotas de pêches...). Ces contraintes pèseront sur la présidence française du deuxième semestre 2000.

Ces différents éléments ayant été précisés, le rapporteur souhaiterait indiquer pourquoi il lui a semblé utile d'étudier les enjeux de la présidence française alors que cette perspective est encore peu évoquée dans le débat public.

L'objectif poursuivi est double. Il est d'abord d'analyser les quelques déclarations publiques du Chef de l'Etat ou du Gouvernement sur les objectifs de cette présidence. Ces déclarations sont encore assez rares, ce qui est parfaitement normal à un peu plus de cinq mois de l'échéance.

L'autre objectif de cette communication – et le plus important – est de proposer un certain nombre d'actions susceptibles d'être entreprises au niveau communautaire. **Il est sans précédent que le Parlement s'aventure à suggérer au Gouvernement des initiatives à prendre sous sa présidence européenne.** L'habitude est jusqu'ici d'organiser un débat en séance publique sur le programme de la présidence une fois que les arbitrages ont été rendus et que ce document peut être rendu public. Un tel débat aura lieu cette année ; il devrait se dérouler au mois de mai prochain. Mais il a semblé nécessaire que le Parlement intervienne en amont et que notre Délégation puisse donner son point de vue sur ce que devrait être ce programme.

Un tel exercice nous expose à un double écueil. Le premier serait de s'en tenir à une présentation exhaustive de tous les textes communautaires qui seront examinés pendant ces six mois. Un tel travail serait aussi inutile que fastidieux. L'objectif d'un organe parlementaire comme le nôtre doit, plutôt consister à présenter, par voie de conclusions, un point de vue politique sur ce que devraient être les grands axes stratégiques de cette présidence.

L'autre écueil serait de succomber à la tentation de décliner sur un mode déclamatoire tout ce qui devrait être entrepris pour que l'Europe fonctionne mieux. Rien ne serait pire que de laisser croire que, dans

l'opinion des parlementaires français, il suffirait que la France prenne la présidence de l'Union européenne pour que la situation s'améliore.

C'est dans cet esprit que quatre thèmes ont été retenus par le Rapporteur :

- l'adaptation des institutions dans la perspective d'une Europe élargie ;
- l'Europe de la croissance et de l'emploi ;
- les réponses aux préoccupations des citoyens ;
- la présence de l'Union sur la scène internationale.

Mais il convient auparavant de rappeler le contexte général dans lequel s'inscrit la présidence française.

I. LA PRESIDENCE FRANCAISE DANS SON CONTEXTE

A. La présidence du Conseil : un rôle d'impulsion limité par le principe de la rotation semestrielle

1) Une fonction d'impulsion et de médiation non prévue par les Traités

Si l'on s'en tient à la lettre du Traité – et cet exercice de relecture des textes fondateurs n'est pas inutile pour mesurer la souplesse d'évolution du système communautaire – les prérogatives d'une présidence sont des plus réduites. L'article 147 du Traité de Rome se borne à préciser que «le Conseil se réunit sur convocation de son Président à l'initiative de celui-ci, d'un de ses membres ou de la Commission ».

Cette disposition, restée inchangée depuis 1957, donne évidemment une faible idée du rôle joué par la Présidence du Conseil. S'il revient effectivement à l'Etat membre exerçant la Présidence **d'établir le calendrier des travaux et l'ordre du jour du Conseil, du COREPER et des multiples groupes de travail** qui lui sont rattachés, les fonctions qu'il remplit par ailleurs sont d'une toute autre ampleur.

La Présidence du Conseil a d'abord pour tâche de représenter l'Union sur la scène internationale et d'exprimer son point de vue sur les questions de politique étrangère: c'est ce qui résulte des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) introduites par le Traité de Maastricht⁽¹⁾.

Elle joue également un rôle essentiel de médiation entre positions nationales afin de faciliter l'émergence des compromis nécessaires à la prise de décision : s'il est vrai que la présidence du

⁽¹⁾ L'article 18 du Traité sur l'Union européenne indique que « *la Présidence représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune* » et « *exprime en principe la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales* ».

Conseil ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte spécifique sur les délégations nationales, sa position lui donne une autorité dont elle peut user pour désamorcer les conflits potentiels et définir les bases d'un accord éventuel. **La nécessité politique pour la présidence de parvenir à un compromis peut d'ailleurs l'amener à faire passer au second plan la défense de ses intérêts nationaux.** C'est ce qui s'est passé lors du Conseil européen de Berlin de mars 1999 : la présidence allemande a dû revoir sa demande d'une baisse de la contribution allemande au budget communautaire pour permettre l'adoption par les Quinze de l'Agenda 2000.

Enfin, la présidence joue un rôle d'impulsion indéniable dans la définition des priorités de l'Union. Certes, dans le système institutionnel conçu par les pères fondateurs, la Commission bénéficie du monopole de l'initiative législative. Mais ce monopole s'inscrit dans un cadre précis. On sait que le Conseil européen, créé en 1974, « donne à l'union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales » (article D du Traité sur l'Union européenne). La pratique s'est ainsi développée de voir le Conseil européen demander à la Commission de prendre telle ou telle initiative sur la base d'orientations précises.

C'est à ce titre que chaque présidence de l'Union comprend deux temps forts qui lui donnent toute sa valeur politique.

Le premier est celui de la publication – non prévue par les Traités – du programme de travail de la présidence en début de semestre et sa présentation devant le Parlement européen. Ce programme ne constitue pas un simple calendrier administratif de l'ordre du jour des Conseils. Sa portée est éminemment politique puisqu'il présente les dossiers que la présidence souhaite faire aboutir ou progresser et les initiatives qu'elle envisage de lancer.

L'autre temps fort est la réunion en fin de présidence du Conseil européen. C'est au sein de cette instance que sont débloqués les dossiers en suspens, restés sans solution au Conseil, et que sont définis les thèmes d'actions futures de l'Union.

La tenue d'un Conseil européen extraordinaire est également un moyen pour la présidence de donner une impulsion nouvelle aux travaux de l'Union sur un thème particulier qui lui semble important. Tel a été le cas du Conseil européen de Tampere (Finlande) qui a défini un programme de travail sur les prochaines années pour la mise en œuvre d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Il faut souhaiter que le prochain Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars sur

« l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale » ait la même réussite. La présidence française réfléchit d'ailleurs à la tenue d'un Conseil européen extraordinaire à la mi-octobre sans que l'on sache encore quel sera son ordre du jour éventuel.

2) *Les limites de la présidence du Conseil*

Mais le rôle des présidences du Conseil souffre évidemment du principe de leur rotation semestrielle. **Il est difficile pour un Etat exerçant la présidence de mener à bien des projets ou d'imprimer sa marque aux travaux communautaires sur une durée aussi limitée que six mois.**

C'est pourquoi les présidences s'efforcent de coordonner leurs actions pour assurer une certaine continuité aux dossiers majeurs. Une rencontre a eu ainsi lieu à Paris, le 23 décembre dernier, entre Hubert Védrine et son homologue portugais, M. Jaime Matos do Gama, tandis que le Premier Ministre, Lionel Jospin, a eu des contacts avec le Premier Ministre portugais, M. Antonio Guterres.

Les présidences du Conseil doivent également travailler de concert avec la Commission européenne qui incarne la permanence de l'intérêt communautaire. C'est ainsi que le programme définitif de la présidence française sera établi en étroite concertation avec la Commission.

On rappellera d'ailleurs que la Commission européenne rend public tous les ans son programme de travail. Ce document présente les priorités politiques qui guideront l'action de la Commission pour l'année à venir, les initiatives législatives nouvelles qu'elle entend prendre et la liste indicative des actions envisagées. Transmis dès le mois de novembre au Parlement européen, ce programme fait l'objet, au sein de cette assemblée, d'un débat au cours de la session de décembre et donne lieu à l'adoption d'une résolution.

Ce calendrier n'a pu être respecté cette année du fait de la mise en place d'une nouvelle Commission en 1999. Monsieur Romano Prodi avait annoncé que le programme de travail de la Commission pour l'année 2000 serait rendu public après la présentation au Parlement européen des priorités politiques de la Commission pour la période 2000-2004. Mais ce discours a dû être reporté du fait d'un regain de tension entre le Parlement européen et la Commission.

B. Les perspectives de la Présidence française

1) Un contexte somme toute favorable

Sans doute n'est-il pas inutile de se rappeler combien l'efficacité de la précédente présidence française de 1995 avait pâti d'un certain nombre d'aléas communautaires et nationaux.

Sur le plan communautaire, l'adhésion effective au 1^{er} janvier 1995 de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande avait obligé à adapter un certain nombre de méthodes de travail tandis qu'une nouvelle Commission, présidée par M. Jacques Santer, se mettait en place. La Conférence intergouvernementale – qui allait déboucher sur la conclusion du Traité d'Amsterdam – n'allait démarrer ses travaux que l'année suivante sur rapport d'un groupe de réflexion institué en juin 1995

Sur le plan national, on se souviendra sans peine de la tenue de l'élection présidentielle les 23 avril et 7 mai 1995. L'importance de cette échéance nationale avait à l'époque quelque peu relégué au second plan la présidence française de l'Union.

Ces événements suffisent-ils à expliquer l'impression de déception ressentie par beaucoup d'observateurs à l'examen du bilan de cette présidence ? On rappellera cependant que le Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995 a pu décider le principe d'un partenariat euro-méditerranéen et faire aboutir un certain nombre de travaux importants dans le domaine de la sécurité intérieure et de l'immigration (conclusion de la convention créant EUROPOL). L'impression n'en demeure pas moins d'une présidence de transition dont l'efficacité a pu pâtir du calendrier électoral national.

Le contexte dans lequel s'inscrit la prochaine présidence française du deuxième semestre 2000 devrait être plus favorable : une nouvelle Commission sera depuis plusieurs mois en place, décidée, sous la houlette de son Président, à donner une nouvelle impulsion aux travaux communautaires ; la présidence finlandaise a lancé le projet d'un espace judiciaire européen – dont la mise en œuvre s'étalera sur plusieurs années – et défini un nouveau cadre pour l'élargissement de l'Union ; deux exercices d'envergure, la réforme des institutions et l'élaboration d'une charte européenne des droits fondamentaux, devraient aboutir d'ici la fin de l'année 2000 ; enfin, il faut noter que l'année 2000 devrait être *a priori* vierge d'échéances électorales. A cela s'ajoutent les travaux que la présidence portugaise aura initiés, dans les domaines notamment de la

croissance et de l'emploi et qu'il reviendra à la France de prolonger ainsi que les initiatives que souhaiteront prendre les autorités françaises.

2) *Un souci nécessaire de pragmatisme et de modestie*

Il n'en demeure pas moins indispensable d'aborder cette présidence de l'Union avec modestie. Comme cela a été dit, toute présidence s'inscrit nécessairement dans une certaine continuité : si l'Etat membre présidant le Conseil doit réfléchir aux moyens de préparer l'avenir en ouvrant de nouveaux « chantiers », il est de sa responsabilité première de poursuivre les actions entreprises et de mener à bien les travaux antérieurs.

Dans une Europe à Quinze dont la dynamique ne dépend plus exclusivement du « moteur franco-allemand », un discours à fort « effet d'affiche », susceptible de laisser croire que la seule présence de la France à la présidence de l'Union va permettre de résoudre les difficultés serait particulièrement déplacé. C'est ce que semblent avoir parfaitement compris les autorités françaises si l'on en croit les déclarations de Hubert Védrine et Pierre Moscovici.

II. PROPOSITIONS POUR UN PROGRAMME DE PRÉSIDENCE FRANÇAISE

A. Réformer les institutions et apporter un soutien clair aux négociations d'élargissement

1) Mener à bien les travaux de la Conférence intergouvernementale

Une des principales tâches de la présidence française sera de mener à bien les travaux de la Conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions.

Certes, tant Pierre Moscovici qu'Hubert Védrine font valoir que la Présidence française aura une obligation de moyens plus que de résultats : si aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée d'ici la fin de l'année 2000 aux questions à traiter, le mieux, disent-ils, serait de laisser la présidence suédoise poursuivre les travaux de la CIG.

Ce raisonnement est exact sur un plan juridique : le Conseil européen d'Helsinki s'est limité à indiquer, dans ses conclusions, que la CIG « devrait » arrêter les modifications à apporter aux traités d'ici décembre 2000. Le recours au conditionnel n'est pas innocent : il répond à une demande française.

Sur un plan plus politique, chacun devine bien qu'un accord sur la réforme des institutions serait perçu comme un grand succès pour la présidence française. Une réforme des institutions est nécessaire comme le reconnaissent une grande majorité d'Etats membres. Sa mise en œuvre le plus tôt possible serait une garantie que l'engagement, pris par les Chefs d'Etat et de Gouvernement à Helsinki, de mettre l'Union en position d'accueillir les pays candidats à la fin 2002, soit respecté. Mais il est tout aussi exact que la France n'a aucun intérêt à se mettre une pression inutile en faisant de la réforme des institutions un objectif devant être nécessairement atteint sous sa présidence.

Il est probable que l'ordre du jour de la CIG sera définitivement arrêté en fin de présidence portugaise. Cet ordre du jour comprend, on le sait, les trois questions laissées sans solution à Amsterdam : la taille et la composition de la Commission, la pondération des voix au Conseil et l'extension éventuelle de champ du vote à la majorité qualifiée. Des questions directement liées à celles-ci pourront également être évoquées : on pense à l'extension de la procédure de codécision et à l'organisation de la Cour de Justice. Enfin, le Conseil européen de juin 2000 pourra décider, sur rapport de la présidence portugaise, d'inclure de nouveaux sujets : les autorités portugaises ont ainsi déjà fait savoir qu'elles réfléchissaient à l'idée d'étendre le mandat de la CIG à la question des coopérations renforcées. L'éventuelle intégration de la Charte des droits fondamentaux dans les traités ainsi que la question de la défense européenne constituent d'autres thèmes susceptibles d'être évoqués par la CIG.

Le rôle de la présidence française sera donc de tenter de définir les bases d'un accord sur chacun de ces sujets. Elle y sera aidée par la présidence portugaise qui aura au préalable préparé le terrain puisque son intention est de soumettre au Conseil européen de juin un document retraçant les différentes options possibles.

Il n'est évidemment pas question dans le cadre de cette communication d'étudier au fond l'ensemble des questions constituant l'ordre du jour de la CIG : ce sera l'objet du rapport d'information que notre collègue Gérard Fuchs devrait nous présenter prochainement sur la réforme des institutions. On se limitera à évoquer ici les pistes de solution possibles.

S'agissant de la **Commission**, les résistances à un resserrement de ses effectifs – comme l'avait souhaité la France lors de la négociation du Traité d'Amsterdam – devraient à nouveau se faire entendre. Il existe de fortes chances pour que le point d'arrivée des négociations soit un nombre de commissaires égal à celui des Etats membres et la mise en œuvre d'une meilleure hiérarchisation de la Commission. Mais tous les « grands » pays sont-ils prêts à renoncer à leur deuxième commissaire ?

Deux options sont possibles pour résoudre le problème de la **pondération des voix** : soit modifier la répartition des droits de vote pour mieux prendre en compte l'importance démographique des Etats, soit se mettre d'accord sur un système de double majorité, en vote et en population. La première option est de loin préférable à la seconde, trop complexe. Il reste à savoir si elle peut être acceptée des « petits » pays qui bénéficient d'une sureprésentation en droit de vote.

Quant au **vote à la majorité qualifiée**, son extension à la quasi-totalité des matières de premier pilier est souhaitable car l'unanimité doit être une exception dans le domaine communautaire. Cela suppose une extension concomitante du régime de la codécision à ces matières. Le problème sera évidemment celui de la politique fiscale que la Grande-Bretagne souhaite maintenir sous la règle de l'unanimité. Sera-t-il possible de parvenir à un accord sur cette question – en distinguant vote à l'unanimité et vote à la majorité qualifiée selon les matières fiscales – ou s'agira-t-il du principal point d'achoppement de la CIG ?

Enfin, la clause introduite par le Traité d'Amsterdam sur les **coopérations renforcées**, dont la rédaction est trop rigide, pourrait être assouplie : la possibilité pour un Etat de s'opposer au lancement d'une coopération renforcée pourrait ainsi être supprimée tandis que le champ d'application du dispositif serait étendu au domaine de la politique extérieure et de sécurité commune. L'utilité de cette marge de flexibilité est indéniable pour les matières régies par la règle de l'unanimité : le recours aux coopérations renforcées pourrait ainsi constituer une alternative en cas de blocage persistant au Conseil. Mais, dans l'ensemble, cette clause des coopérations renforcées doit être considéré avec prudence : si l'on comprend bien la nécessité, affirmée par d'excellents observateurs, de permettre à un groupe d'Etats membres d'aller de l'avant, la généralisation des coopérations renforcées pourrait mettre en danger l'existence des politiques communes ou créer des distorsions de concurrence entre Etats.

Mais chacun devine bien que **les travaux de cette conférence intergouvernementale ne suffiront pas à réformer en profondeur les institutions européennes dans la perspective d'une Union élargie à 25, 30 ou 35 membres.**

Une réflexion d'ensemble devra donc être entreprise, une fois que la CIG aura rempli son mandat, sur l'architecture institutionnelle de cette grande Europe. Faut-il revoir l'équilibre des pouvoirs entre Conseil, Commission et Parlement européen en séparant plus nettement les fonctions exécutive et législative ou renforcer le rôle directeur du Conseil qui conserverait son rôle pivot dans le système institutionnel ? Convient-il d'instaurer une hiérarchie plus rigoureuse des normes communautaires, voire de s'engager dans la voie d'une constitutionnalisation des traités ? Faut-il permettre aux Etats qui veulent aller plus loin dans la voie de l'Union politique de conclure un Traité dans le Traité ?

Toutes ces questions, qui font l'objet de nombreux rapports et études prospectives, appellent des prises de position politiques de nos autorités.

Le Conseil européen, qui clôturera la présidence française, pourrait initier une réflexion collective des Quinze sur l'avenir institutionnel de l'Europe selon des modalités définies par lui.

2) *Soutenir clairement les négociations d'élargissement*

Les progrès des négociations d'adhésion sous la présidence française devraient pouvoir s'appuyer sur les étapes importantes qui auront été franchies sous la présidence portugaise : l'ensemble des chapitres de l'acquis communautaire auront en principe été ouverts avec les six pays candidats de l'ex-première vague, en particulier dans des domaines difficiles comme la libre circulation des personnes, l'agriculture, la justice et les affaires intérieures ; les négociations d'adhésion auront commencé sur divers chapitres avec les pays candidats de l'ex-deuxième vague ; enfin, la Commission aura entamé avec les douze pays candidats la mise à jour du criblage de leur législation effectuée en 1998 et 1999, pour intégrer le nouvel acquis communautaire et vérifier dans quelle mesure les pays candidats ont respecté leurs engagements de modifier leur législation. L'Union européenne disposera sous présidence française d'une première vue d'ensemble des positions de négociations et des difficultés à surmonter, au moins pour les six candidats de l'ex-première vague, et entrera donc dans la phase la plus intense des négociations sans qu'une perspective de conclusions puisse déjà être fixée.

Si la conduite de ces négociations est placée sous la responsabilité de la Commission, il reviendra à la Présidence française d'assurer un suivi dynamique de leur déroulement. L'élargissement de l'Europe constitue une priorité politique de première importance.

B. Contribuer à la mise en place d'une Europe de la croissance et de l'emploi dans le cadre d'un développement durable

La tenue d'un Conseil européen extraordinaire sur « l'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale : pour une Europe de l'innovation et de la connaissance », les 23 et 24 mars prochain à Lisbonne, constitue une très heureuse initiative de la présidence portugaise qui devrait mettre au premier rang des priorités européennes le soutien à la croissance et à l'emploi. Cette impulsion politique devra être poursuivie par la présidence française dans quatre directions.

1) La mise en place d'une Europe de la croissance et de l'emploi

a) Une meilleure coordination des politiques économiques et fiscales

La coordination des politiques économiques est nécessaire pour créer les conditions d'une croissance durable, c'est-à-dire soutenue et non inflationniste, et pour faire face aux aléas internationaux.

Des outils existent déjà au niveau communautaire mais ils sont quelque peu éclatés. On distingue trois dispositifs : les grandes orientations de politiques économiques, les lignes directrices pour l'emploi et le suivi des réformes structurelles. **L'idée doit être d'aller plus loin dans la voie de la coordination des politiques économiques notamment en déterminant des objectifs pluriannuels de dépenses publiques.** Cette coordination renforcée pourrait se faire au sein du Conseil Ecofin mais aussi au sein de l'Euro 11 dont le rôle d'instance informelle se verrait ainsi valorisé : d'abord parce que l'existence de la monnaie unique est un ferment irremplaçable de solidarité économique entre les Etats membres ; ensuite parce qu'un dialogue entre autorités monétaires et budgétaires a été déjà mis en place au sein de cette instance.

Cette coordination devrait comporter un volet fiscal afin d'éviter les formes de concurrence fiscale déloyale entre Etats membres. **L'harmonisation fiscale doit en effet constituer une priorité de la présidence française** qui devra rechercher, à la suite de la présidence portugaise, les bases d'un accord sur un certain nombre de dossiers en instance :

– le « paquet fiscal » qui n'a pu être adopté lors du Conseil Ecofin précédant le Conseil européen d'Helsinki du fait de l'opposition de la Grande-Bretagne à toute inclusion des euro-obligations dans le champ du projet de directive sur l'imposition des revenus de l'épargne versés à des non-résidents. Si, comme cela est possible, ce dossier ne trouvait pas de solution sous présidence portugaise, il reviendrait à la France de rechercher les bases d'un compromis ;

– l'harmonisation et la simplification du régime communautaire de TVA, notamment pour établir un régime commun de taux normaux et de taux réduits, de droit à déduction et de taxation du commerce électronique ;

– et la fixation d'un régime communautaire de la taxation d'énergie. Une proposition de directive élargissant le régime de taxation à l'ensemble des produits énergétiques est en cours d'examen ;

La France pourrait également lancer une réflexion d'ensemble sur les moyens de rapprocher ou d'harmoniser les aspects de la fiscalité liée à l'achèvement de l'Union économique et monétaire.

b) Le renforcement du pacte européen pour l'emploi

Cet effort de coordination renforcée doit également s'appliquer au domaine social. Les Conseils européens de Luxembourg (décembre 1997) et de Cologne (juin 1999) ont jeté les bases d'un processus de convergence sociale qui permet d'évaluer les performances des politiques de l'emploi au moyen des plans nationaux et de faire adopter par le Conseil des recommandations.

Ce dispositif de surveillance multilatérale doit prendre une nouvelle dimension : il s'agit de fonder les recommandations aux Etats membres sur des analyses précises, effectuées par les Etats partenaires et pays par pays.

Mais il serait également du plus grand intérêt de **donner une nouvelle dimension au mécanisme des lignes directrices pour l'emploi en y inscrivant de nouveaux objectifs quantifiés et vérifiables et un calendrier pour les atteindre** : les Etats membres seraient ainsi tenus d'harmoniser certains indicateurs de performance, de suivi et d'évaluation dans un délai donné. Ces nouveaux objectifs quantifiés pourraient porter, comme le demandait l'Assemblée nationale dans une résolution en date du 5 décembre 1999, sur le développement de l'apprentissage et de la qualification, l'accès des personnes handicapées au marché du travail, la baisse de la charge fiscale totale en particulier celle grevant le travail et l'accroissement des emplois dans les services. Cela suppose, il faut le noter, une harmonisation des concepts d'emploi et de chômage qui sont très divers à l'échelle européenne.

Il serait souhaitable également que **l'ensemble de ces mesures figure dans une sorte d'« agenda social européen »**, c'est-à-dire un programme de travail pluriannuel ordonnant sur cinq ans les actions à conduire. La présidence portugaise envisage de proposer au Conseil européen extraordinaire de Lisbonne de donner mandat à la Commission d'élaborer un tel document qui pourrait alors être adopté sous présidence française.

c) *L'instauration d'une véritable « communauté de l'intelligence et du savoir »*

(1) Encourager la mobilité des étudiants et des chercheurs.

La nécessité de favoriser la mobilité des étudiants et des chercheurs a été mis en avant par le chef de l'Etat, dans son discours à Strasbourg du 14 décembre 1989, à l'occasion de l'inauguration du nouveau bâtiment du Parlement européen. Le Président de la République a indiqué, à cette occasion, que *« la France fera de l'éducation et des savoirs, des échanges entre universités et laboratoires, une priorité de sa présidence. Pour permettre aux jeunes, étudiants, chercheurs ou techniciens, jeunes diplômés en quête d'emploi ou jeunes travailleurs, d'ouvrir leur horizon à l'Europe tout entière. A cette fin, la France présentera à ses partenaires un programme ambitieux et concret d'encouragement à la mobilité. Nous devons aider les nouvelles générations à forger leur conscience européenne »*. De même Claude Allègre, Ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, a à plusieurs reprises insisté sur la nécessité d'accroître la mobilité des chercheurs et de donner une véritable dimension européenne au déroulement des carrières scientifiques.

Ces fortes priorités affirmées par le chef de l'Etat et le gouvernement s'articulent parfaitement avec les intentions de la Commission. Un projet de recommandation a été adopté le 15 décembre 1999 qui prévoit toute une série de mesures tendant à favoriser la mobilité des étudiants, des personnes en formation, des jeunes volontaires, des enseignants et des formateurs des populations concernées. L'examen de ce dispositif devrait bénéficier du plein soutien de la présidence française.

(2) Réfléchir au lancement de grands programmes européens d'équipements scientifiques

Dans une interview donnée au journal « le Monde », le 22 septembre 1999, Claude Allègre indiquait qu'*« Il faut travailler à l'échelle européenne : avec mes collègues, nous avons décidé que les futurs grands équipements seraient construits en commun »*. Cette déclaration suggérait que la coopération européenne en matière de recherche, jusqu'ici axée sur l'échange des savoirs entre laboratoires, devrait s'étendre à la prise en charge du financement des infrastructures.

Cette suggestion s'articulerait avec la publication par la Commission d'une communication, le 18 janvier 2000, présentant une stratégie pour un espace de la recherche européen. Il s'agit de définir une approche

commune des besoins et des moyens de financement des grandes infrastructures de recherche, de mettre en réseau les centres d'excellence existant en Europe et de donner une forte impulsion à la mobilité des chercheurs. Cette communication s'inscrit parfaitement dans le cadre des priorités affichées par la présidence française et il reviendra au dernier Conseil recherche du 1^{er} semestre 2000 de faire le point sur la mise en œuvre des projets de la Commission.

Un des secteurs importants de la recherche est notamment celui du spatial : il importe d'œuvrer à **une politique spatiale européenne plus dynamique** par une meilleure articulation avec l'Agence spatiale européenne et par un soutien renforcé au projet Galliléo de nouvelle génération de services de navigation par satellite. La présidence française devrait être l'occasion d'œuvre en ce sens.

L'objectif pour la présidence française doit être de contribuer à la mise en place d'une véritable « communauté de l'intelligence et du savoir » reposant sur une plus grande mobilité des étudiants, des jeunes en formation, des enseignants et des chercheurs, le développement de la dimension européenne des enseignements et le lancement d'un programme européen de grands équipements scientifiques.

d) L'idée d'un grand emprunt européen pour financer un programme d'infrastructures et de technologies nouvelles

Pourquoi ne pas profiter des six mois de présidence française de l'Union européenne pour essayer de donner corps à la proposition faite, il y a quelques années par Jacques Delors, de lancer un emprunt européen pour financer de grands programmes communautaires dans les domaines des infrastructures, des réseaux de communication ou des nouvelles technologies ?

Cette mesure, en même temps qu'elle renforcerait l'idée d'une communauté de destin, pourrait soutenir la croissance et favoriser la création d'emplois. Il est illogique de laisser inemployée la capacité d'emprunt existant au niveau européen dans un contexte où les taux d'intérêt réels sont faibles et les niveaux d'endettement des principaux Etats membres de la zone Euro en diminution par rapport aux niveaux atteints il y a quelques années. On notera avec intérêt que le Premier ministre portugais, M. Antonio Guterres, a récemment rappelé qu'il avait par le passé soutenu ce projet.

Les réticences à l'idée d'un emprunt européen sont connues. Elles ne pourront être levées que si une forte volonté politique s'exprime en ce sens.

2) *La nécessité de renforcer les règles de protection de l'environnement et de sécurité sanitaire et de promouvoir le développement durable*

La mise en place d'une véritable Europe de la croissance et de l'emploi, capable de promouvoir une stratégie commune de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, doit s'accompagner d'un renforcement des règles protectrices de l'environnement de sécurité sanitaire et de la mise en place d'une stratégie de soutien au développement durable.

a) *Aboutir à la mise en place d'un cadre d'action communautaire pour la protection de l'eau*

Il reviendra à la présidence française de favoriser l'adoption d'un certain nombre de textes dont les procédures d'examen ne sont pas encore achevées. Ce sont là des exercices obligés pour toute présidence du Conseil.

Parmi ces textes figure une proposition de la Commission à laquelle nous attachons une grande importance et qui avait fait l'objet d'une étude approfondie de notre délégation. Il s'agit de la proposition de directive instituant un cadre pour l'action communautaire de protection de l'eau. Ce texte, qui prévoit une simplification du dispositif législatif et une gestion intégrée des ressources par bassin hydrographique, fait l'objet de désaccords entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

Ces désaccords portent sur les questions sensibles de la tarification des services de l'eau et du calendrier de mise en œuvre : le Conseil a adopté le 22 octobre 1999, en position commune, une version modifiée de la proposition de la Commission qui prévoit la possibilité de proroger les délais prévus pour parvenir à un "bon état écologique" de l'eau et laisse aux Etats une plus grande liberté pour mettre en œuvre le principe de récupération des coûts et services afférents à l'usage de l'eau. Ces modifications, notons le, vont tout à fait dans le sens des souhaits exprimés par l'assemblée Nationale dans une résolution adoptée le 12 juin 1988.

La Commission a critiqué les nouvelles dispositions introduites par le Conseil. Quant au Parlement européen, il devra se prononcer en deuxième lecture puisque ce texte est examiné dans le cadre de la

codécision. Son adoption finale, au terme d'une procédure de conciliation, doit constituer une priorité de la présidence française.

b) Renforcer les règles de sécurité pour le transport maritime

Il serait du plus mauvais effet que le naufrage de l'Erika ne soit suivi d'aucun renforcement des règles communautaires de sécurité maritime. S'il faut être conscient que l'Europe ne pourra régler à elle seule l'ensemble des problèmes liés au transport en mer, il est tout aussi évident qu'un certain nombre de lacunes de la réglementation européenne doivent être comblées.

C'est ainsi qu'un effort particulier devrait être mené dans trois domaines : celui de la **prévention** (avec la mise en place d'un contrôle rigoureux des sociétés de classification chargées de vérifier la conformité des bâtiments aux normes internationales), celui de la **répression** (mise en œuvre du principe « pollueur payeur » selon lequel la responsabilité financière des catastrophes maritimes incomberait aux propriétaires de cargaisons) et celui de l'**incitation** (idée de réserver le statut « d'armateur » européen aux navires immatriculés sur un registre communautaire).

La Commission a fait part de son intention de publier, dans le courant de l'année 2000, une communication sur la sécurité en mer et la question des responsabilités. Il sera de la responsabilité de la présidence française d'agir pour que ce travail de réflexion puisse être rapidement suivi des propositions législatives appropriées.

De même, l'Union européenne devrait-elle exiger des pays candidats qu'ils présentent des garanties acceptables en matière de sécurité maritime. Cette demande s'adresse plus particulièrement à ceux d'entre eux qui abritent des pavillons de complaisance. Les pays candidats doivent prendre conscience qu'après le drame vécu par notre pays, le Parlement pourrait ne pas autoriser la ratification du traité d'adhésion d'un Etat qui n'aurait pas assaini son pavillon maritime

c) Soutenir la mise en place d'une Agence européenne de sécurité alimentaire

Le renforcement des règles européennes de sécurité alimentaire doit constituer un des axes de travail privilégiés de la présidence française. D'abord parce qu'il importe de rétablir la confiance des consommateurs sérieusement ébranlée ces derniers mois par les différentes crises alimentaires. Ensuite parce que notre pays a été amené à s'opposer à la

levée de l'embargo sur le bœuf britannique au nom justement de l'insuffisance des règles de prévention européenne et sur la base d'un avis rendu par l'Agence française de santé et de sécurité alimentaire (AFSSA). La récente décision prise par le Gouvernement et annoncée par le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany, de lancer un vaste programme de dépistage de la vache folle montre combien notre pays s'applique à lui-même un effort rigoureux d'élimination des risques sanitaires.

Il en découle que la mise en place au niveau européen d'une autorité alimentaire, sur le modèle de l'AFSSA, doit être un objectif à la réalisation duquel la présidence française doit contribuer.

Il se trouve que cet objectif est largement partagé par la Commission européenne qui vient de publier le 12 janvier dernier un Livre Blanc sur la sécurité alimentaire. Ce document présente un plan d'action détaillé de refonte de la législation alimentaire communautaire d'ici 2002. Il prévoit la création d'une « autorité alimentaire européenne » chargée d'évaluer les risques liés à la consommation de denrées alimentaires dans les domaines allant de la production primaire de denrées et des processus industriels jusqu'à la distribution et au commerce de détail.

Le rôle de cette autorité, tel qu'il est défini dans le Livre Blanc, correspond largement aux vues françaises. Notre souci était que cette autorité se limite à délivrer des avis scientifiques, le choix final de retirer du marché tel ou tel produit relevant de la responsabilité politique. Cette conception, inspirée du modèle de l'AFSSA, a prévalu auprès des responsables de la Commission.

Il est en effet indiqué que l'autorité alimentaire européenne aura pour tâche d'évaluer les risques mais que l'élaboration des législations et la mise en œuvre de mesures de contrôle resterait de la compétence des institutions européennes.

Le calendrier de mise en œuvre prévu par la Commission semble cependant trop long. La Commission a prévu d'inviter toutes les parties intéressées à lui faire connaître leurs observations ; une proposition de règlement sera alors déposée en septembre 2000 pour adoption finale fin 2002. Il sera évidemment impossible d'aboutir à une position commune sur ce texte sous présidence française. Le rôle de la France se limitera à lancer le débat et à recueillir le point de vue des Etats membres. Du moins ce dossier pourrait-il bénéficier de notre part **d'une forte impulsion politique** de nature à accélérer ce processus d'examen.

d) Promouvoir une stratégie commune de développement durable

La promotion du développement durable doit constituer une priorité majeure de la présidence française. Cela suppose, comme l'a indiqué dans ses conclusions le Conseil Environnement du 12 octobre 1999, que soient définies des stratégies communes intégrant la protection de l'environnement et le développement durable dans les différents domaines de compétence communautaire. Cela implique également que l'Union européenne prenne une part active à l'effort international de lutte contre le réchauffement climatique.

On notera à ce sujet que se tiendra du 13 au 24 novembre 2000 la sixième conférence des parties à la Convention cadre sur les changements climatiques. La préparation de cette conférence constituera un des thèmes de travail majeurs de la présidence française. Il s'agit de définir les mécanismes permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'annonce par le Premier Ministre, Lionel Jospin, le 19 janvier dernier, d'un ensemble de mesures pour lutter contre l'effet de serre montre la volonté de notre pays de se conformer aux objectifs décidés à Kyoto en décembre 1997 de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre à leur niveau atteint en 1990.

Au niveau communautaire, le champ des mesures à prendre est considérable. Il convient :

- de promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables ;
- de réaliser un grand programme d'investissement communautaire en faveur du transport combiné, du développement du ferroutage et de l'utilisation du rail pour le fret. Le lancement déjà évoqué d'un emprunt européen pourrait permettre de financer de tels projets ;
- et d'aboutir à une adoption rapide, comme cela a déjà été dit à propos des travaux sur l'harmonisation fiscale, de la proposition communautaire sur un régime de taxation de l'énergie (projet d'une écotaxe communautaire).

C. Répondre aux préoccupations des citoyens

1) Mener à bien l'élaboration d'une charte européenne des droits fondamentaux

On sait que le principe d'une charte européenne des droits fondamentaux a été décidé par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999. Son objet serait de « réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union... de manière à leur donner une plus grande lisibilité ». Chacun sait également qu'une « Enceinte » composée de représentants des chefs d'Etat et de Gouvernement et du Président de la Commission européenne ainsi que des membres du Parlement européen et des parlements nationaux a été chargée d'élaborer un projet de charte. Cette instance – dont la composition précise a été fixée au Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 – a tenu sa session inaugurale le 17 décembre 1999 : MM. François Loncle, Député, et Hubert Haenel, Sénateur, y représentent le Parlement français tandis que M. Guy Braibant a été désigné par le Président de la République et le Premier Ministre en tant que représentant du chef d'Etat et du Gouvernement.

Sur le fond, deux questions devront être tranchées.

La première est celle du contenu de cette charte : quels seront les droits économiques et sociaux pris en compte dans la charte ? les droits dits de la troisième génération (bioéthique par exemple) pourraient-ils être reconnus par cet instrument et à quelles conditions ? la charte s'appliquera-t-elle aux seuls citoyens communautaires ou également aux ressortissants des pays tiers ?

L'autre question posée est celle de sa valeur juridique. Le Parlement européen a une position très affirmée sur cette question réclamant que la charte soit un document juridiquement contraignant, intégré dans les Traités et contrôlé par la Cour de justice. L'option inverse serait de s'en tenir à un texte purement déclaratoire. Une dernière solution serait de faire adhérer la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme sachant qu'une telle option nécessiterait une révision des Traités.

Le Conseil européen de Cologne n'a évidemment pas tranché ces questions. Il s'est contenté de définir **un processus de décision complexe qui n'est pas dépourvu d'ambiguïtés.**

C'est ainsi qu'il a été décidé que l'Enceinte devra « *présenter un projet en temps utile avant le Conseil européen en décembre de l'an 2000* ». Même si cela n'est pas explicitement indiqué, il semble donc que c'est le Conseil européen de décembre 2000 qui devra se prononcer sur le projet élaboré par l'Enceinte. La Présidence française aura donc pour tâche d'organiser les travaux au Conseil sur cette question et de créer les conditions d'un accord unanime des Quinze.

Il a ensuite été indiqué que le Conseil européen devra élaborer un texte « sur la base » du projet de l'Enceinte et le proposer au Parlement européen et à la Commission afin qu'ils proclament solennellement la charte des droits fondamentaux, conjointement avec le Conseil. Cette rédaction laisse ouvertes – sans doute à dessein – un certain nombre de questions. Quelle sera la marge de manœuvre du Conseil ? L'expression « sur la base de » signifie-t-elle que le Conseil pourra modifier le projet de l'Enceinte, marquant ainsi le point de départ d'un processus associant le Parlement européen et la Commission ? Ou devra-t-il au contraire s'en tenir étroitement au texte élaboré par l'Enceinte ?

Les réponses ne sont pas certaines. Il semble que si l'Enceinte s'en tient aux termes de son mandat, le Conseil devrait reprendre le projet qu'elle aura élaboré : il serait en effet politiquement difficile aux chefs d'Etat et de Gouvernement de modifier sur le fond un dispositif mis au point par une instance de composition aussi large, dont les travaux se seront déroulés de surcroît en association avec des représentants de la société civile. Il est de toute façon peu probable, connaissant le souci de modération du Président Roman Herzog, que l'Enceinte élabore un texte qui prenne de front les Etats membres.

Mais il est en tout état de cause clair que l'Enceinte a pour mandat de définir un bloc de droits fondamentaux et non de se prononcer sur leur portée juridique. Le Conseil européen de Cologne a en effet indiqué, de manière très évasive, qu'« il faudrait examiner si et, le cas échéant la manière, dont la charte pourrait être intégrée dans les Traités ». **Il devrait donc revenir au Conseil de décider quelle portée juridique donner à la Charte européenne des droits fondamentaux lorsque son contenu aura été déterminé.**

Il serait hasardeux pour notre Délégation de prendre position, à ce stade, sur le fond de cette question. Il pourrait être utile d'organiser ultérieurement une journée de débats à l'Assemblée nationale sur ce projet de charte des droits fondamentaux associant parlementaires, experts et représentants des instances européennes ainsi que de la société civile.

La Délégation pourrait donc s'en tenir à souhaiter l'adoption, sous présidence française, d'une charte européenne qui permette une pleine garantie des droits fondamentaux des citoyens.

2) *Construire l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice*

Sur le terrain de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la présidence française devrait s'attacher à prendre des initiatives dans deux directions. Elle devrait définir un calendrier pour la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre dernier et faire progresser la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

a) *Définir un calendrier de mise en œuvre des décisions du Conseil européen de Tampere*

Les orientations fixées au Conseil européen de Tampere pour établir cet espace s'articulent autour de trois axes : la mise en place d'une politique européenne commune en matière d'asile et de migration, l'aménagement d'un espace européen de justice et enfin le renforcement de la lutte contre la criminalité. Le Commissaire européen en charge du dossier, M. Antonio Vitorino, a pris l'engagement de présenter un « tableau de bord » sur la mise en œuvre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice sous la présidence portugaise. Compte tenu du degré d'implication d'Elisabeth Guigou, Garde des sceaux, sur ces problèmes, on peut penser toutefois que la France aura à cœur d'aller au-delà de cet objectif, en fixant un calendrier précis.

Au demeurant, on peut se demander s'il est souhaitable de faire usage du droit d'initiative que confère la présidence en exercice, en proposant d'ouvrir de nouveaux chantiers. Non seulement, les pistes déjà tracées à Tampere sont nombreuses, mais un souci d'efficacité plaiderait pour que l'on s'attache par priorité à la mise en œuvre du programme d'action proposé à ce Conseil européen.

b) *Choisir des priorités d'action*

(1) *La politique européenne commune en matière d'asile et de migration*

Après un essoufflement certain de la politique de l'Union européenne sur ce terrain en 1999, la France pourrait, compte tenu des jalons posés à Tampere, faire des propositions dans trois domaines :

l'harmonisation des titres de séjour de longue durée, la lutte contre les filières d'immigration clandestine et les accords de réadmission.

Le Conseil européen de Tampere ayant insisté sur la nécessité de pratiquer une politique plus énergique en matière d'intégration, l'harmonisation des titres de séjour de longue durée pourrait s'inscrire dans cette politique.

Dans la mesure où la lutte contre les filières d'immigration clandestine figure aussi en bonne place parmi les conclusions du sommet de Tampere, les Etats membres de l'Union pourraient être invités à infliger des sanctions identiques contre les transporteurs coupables d'aide à l'entrée irrégulière.

Enfin, s'il faut se réjouir que le Conseil « Justice-Affaires intérieures » du 2 décembre dernier ait adopté une décision relative à l'insertion de clauses-types de réadmission dans les accords mixtes ou communautaires, la réflexion engagée sous la présidence finlandaise pour déterminer les obligations réciproques en matière de réadmission de ressortissants de pays tiers devrait déboucher sous la présidence française.

(2) L'aménagement de l'espace judiciaire européen

Si on peut espérer que le règlement dit « Bruxelles 2 », destiné à permettre la désignation d'une juridiction compétente en matière de divorce entre binationaux et de garde des enfants entrera en vigueur sous la présidence portugaise, le principe de la reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires devrait être étendu à tous les contentieux civils et commerciaux. L'aide aux victimes qui avait retenu l'attention de la présidence finlandaise pourrait également constituer un terrain d'action utile pour la présidence française.

L'impulsion à donner à la coopération judiciaire pénale pourrait se traduire par **un assouplissement des règles d'extradition**, qui constituent aujourd'hui un des obstacles à l'entraide pénale européenne.

La présidence française devrait constituer également une étape importante pour la réalisation d'**Eurojust** dont le principe a été posé à Tampere et qui doit déboucher sur l'adoption d'un instrument juridique avant la fin de l'année 2001.

(3) **Le développement de la coopération policière dans le cadre d'Europol**

L'utilisation d'Europol se justifie par des raisons politiques et financières. En effet, le paragraphe 43 de la Déclaration de Vienne et l'article 30 du traité sur l'Union européenne modifié par le traité d'Amsterdam ont jeté les bases d'une transformation d'Europol dans un délai de cinq ans à compter du traité d'Amsterdam, en transformant en outil opérationnel ce qui n'est aujourd'hui qu'un système d'échanges d'informations policières.

La réalisation de cette transformation, à la lumière du traité d'Amsterdam et des conclusions du Conseil européen de Tampere, suppose toutefois que des obstacles soient levés. Il conviendra de définir les conditions dans lesquelles Europol pourra apporter son appui à des actions opérationnelles conduites par des équipes conjointes avec les polices nationales. Il faudra également déterminer les règles de conduite des unités nationales Europol – qui constituent les organes de liaison entre Europol et les services nationaux compétents – pour que les Etats membres accèdent aux demandes d'Europol de mener des enquêtes. Enfin, les relations entre Europol et Eurojust devront être définies.

Qu'il s'agisse de la définition des relations avec Eurojust ou de la mise en place d'équipes opérationnelles conjointes, il paraît difficile de faire l'économie d'**une révision de la convention Europol**.

Cette implication accrue d'Europol dans la lutte contre la criminalité, jointe à l'extension de ses missions par des décisions successives du Conseil, justifie que cette révision à venir soit mise à profit pour **soumettre le fonctionnement de cet organisme à un contrôle parlementaire et à un contrôle judiciaire**.

3) ***Obtenir la reconnaissance d'une exception sportive au niveau européen***

Une réunion des ministres chargés du sport dans les différents Etats de l'Union européenne doit se tenir sous la présidence française.

Ce sera le signe d'une volonté politique marquée de Marie-George Buffet, ministre française de la Jeunesse et des Sports, qui a, depuis plus d'un an, contribué à un renouveau de l'approche du sport au niveau communautaire, en défendant la prise en compte des spécificités de cette activité.

Cette réunion devrait permettre de donner une impulsion nouvelle à des réflexions qui pour l'instant n'ont défini que l'ébauche d'une politique.

Par ailleurs, la coopération entre les services douaniers, policiers et judiciaires devrait être renforcée pour la lutte contre le dopage.

D. Développer la présence de l'Union sur la scène internationale

1) Valoriser la fonction politique du Haut représentant pour la PESC

L'institution du Haut Représentant de la PESC, qui cumule les fonctions de Secrétaire général du Conseil, constitue un acquis important obtenu par la France lors des négociations du Traité d'Amsterdam. C'est notre pays qui a insisté pour que soient ainsi créées les conditions d'une plus grande visibilité de l'Union européenne sur la scène internationale et d'une plus grande cohérence de son action extérieure.

Certes, le texte du Traité déterminant les compétences de « Monsieur PESC » reste quelque peu en deçà des demandes françaises. Alors que nous aurions souhaité que le caractère politique de sa fonction soit consacré, le Haut Représentant dispose d'une marge de manœuvre assez étroite : il ne peut exercer de mandats confiés par le Conseil européen, ni assurer la représentation extérieure de l'Union, mais seulement assister la Présidence dans cette tâche, faire rapport ou être en relation avec la Commission et, enfin, informer le Parlement européen.

Le Président Jacques Chirac et le Chancelier Gerard Schröder ont adressé le 13 octobre 1999 un courrier commun à la Présidence finlandaise pour lui suggérer qu'une déclaration soit adoptée précisant les tâches et les pouvoirs du Haut Représentant. Ce dernier devrait pouvoir introduire les délibérations du Conseil européen en matière de PESC et jouer un rôle actif dans le dialogue politique avec les Etats tiers.

Cette démarche franco-allemande doit inspirer la conception que devra développer la présidence française du rôle joué par « Monsieur PESC ». Le Haut Représentant doit pouvoir contribuer de manière décisive à la visibilité et à l'efficacité de la PESC. C'est ainsi qu'il devrait :

– détenir une capacité de proposition en matière de PESC et disposer d'une certaine marge d'initiative par rapport à la présidence du Conseil ;

– jouer un rôle de premier plan dans la représentation extérieure de l'Union européenne et dans le dialogue politique avec les Etats tiers et les organisations régionales ;

– faciliter des relations de travail étroites entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

La timidité des réactions de l'Union européenne à la crise tchéchène montre que le Haut Représentant pour la PESC n'a pas encore trouvé toute sa place dans le système institutionnel communautaire. La présidence française de l'Union doit être l'occasion de mettre en valeur les fonctions éminentes qui devraient être les siennes.

2) *Donner l'impulsion à la construction d'une Europe de la défense*

Le Portugal et la France exerceront successivement la double présidence du Conseil de l'Union européenne et du Conseil de l'Union de l'Europe occidentale et vont devoir mettre en œuvre les décisions très importantes qui ont été prises par les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki en matière de sécurité et de défense.

Le Conseil européen de Cologne a donné un premier élan à la construction d'une Europe de la défense, même s'il se limite pour l'instant à la gestion de crises et ne s'étend pas à la défense mutuelle. Il a décidé que l'Union devra pouvoir décider et agir dans la gestion des crises en s'appuyant soit sur des moyens nationaux ou multinationaux européens, soit sur les moyens et capacités de l'OTAN. A cette fin, l'Union devra disposer d'une capacité d'action autonome, grâce notamment au transfert des capacités de l'U.E.O. qui aura achevé sa mission en tant qu'organisation à la fin de ce transfert. Le Conseil européen a également souligné la nécessité de progresser dans tous les domaines : les moyens institutionnels de décision, de planification et d'action ; les capacités opérationnelles, en particulier en matière de renseignement, de projection des forces, de commandement et de contrôle, d'entraînement et de mise en cohérence des forces européennes nationales et multinationales ; les capacités industrielles et technologiques grâce à une restructuration de l'industrie européenne de défense et à une harmonisation des besoins militaires et des programmes d'armement ; enfin la création d'instruments civils de gestion des crises pour compléter les instruments militaires.

Le Conseil européen d'Helsinki a traduit ces lignes directrices en actions précises, avec l'objectif d'adopter les décisions nécessaires à la fin

de l'an 2000, tout en soulignant que ce processus devra éviter d'inutiles doubles emplois et qu'il n'implique pas la création d'une armée européenne.

La mise en œuvre des décisions de Cologne et d'Helsinki soulève une triple interrogation sur le degré d'autonomie du nouveau dispositif de l'Union européenne par rapport à celui de l'OTAN, sur l'efficacité et la cohérence d'une politique européenne de sécurité et de défense incomplète et à géométrie variable en raison de l'abstention d'une partie des Etats membres, et, enfin, sur le degré d'implication des opinions publiques et des Parlements dans la conduite de cette politique.

a) Le degré d'autonomie du nouveau dispositif militaire de l'Union européenne par rapport à celui de l'OTAN

L'autonomie du nouveau dispositif par rapport à celui de l'OTAN conduit à **s'interroger tout d'abord sur la volonté politique des Etats membres à réorienter leurs politiques et leurs budgets de défense pour mobiliser la force envisagée dans un délai aussi court et réaliser l'avènement d'une Europe de la défense.**

Les Etats membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50.000 à 60.000 personnes, afin d'assumer l'ensemble des missions de gestion des crises. Cette force, représentant l'équivalent d'un corps d'armée, soit une quinzaine de brigades de type OTAN, ne serait pas une formation permanente constituant l'embryon d'une armée européenne, mais elle serait mobilisable en tout ou partie selon les besoins, à partir d'une force terrestre de réaction rapide. Son accompagnement aérien et naval, réparti entre un groupe aéronaval et un groupe amphibie, comprendra 300 à 500 avions dont 150 à 300 de combat et une quinzaine de grands bâtiments de combat. Elle disposera également de moyens de commandement, de renseignement et de logistique et sera soutenue par une réserve de 120.000 à 150.000 hommes.

La réalisation d'une telle ambition impliquera une révision importante des politiques et des budgets de défense des Etats membres pour surmonter les lacunes apparues lors des conflits de l'ex-Yougoslavie. Ceux-ci ont montré le mauvais rendement des armées européennes puisque, avec un million de soldats, l'Europe n'a pas été capable d'en mobiliser 40.000 lors de la crise en Bosnie et que, malgré un budget de défense représentant 60 % de celui des Américains, les faiblesses européennes dans les domaines stratégiques, opérationnels et techniques sont apparues en pleine lumière lors de la crise du Kosovo. La

liste des insuffisances européennes est impressionnante : elles concernent le renseignement, la capacité d'analyse d'une situation de crise, la planification, les moyens de contrôle, de commandement, de communication et d'intelligence, l'aptitude à mener des actions offensives en tout temps avec des munitions à guidage précis, la mobilité aérienne et maritime des états-majors et des forces, la guerre électronique, le soutien médical aux populations en cas de menaces nucléaire, biologique ou chimique et d'opérations spéciales de sauvetage, la coopération civilo-militaire et l'action psychologique. Ces lacunes empêcheraient actuellement les Européens de mener les opérations les plus complexes de gestion des crises sans un recours aux moyens de l'OTAN.

Les Etats membres de l'Union devront entreprendre un effort de convergence de leurs capacités militaires portant sur la quantité et la qualité.

La méthode du plan de convergence n'est pas plus irréaliste aujourd'hui dans le domaine de la défense qu'elle ne l'était il y a quinze ans dans le domaine de la monnaie et elle a pourtant abouti à la création de l'euro. Elle constituera toutefois une épreuve de vérité pour les Quinze, dans la mesure où ceux qui font le plus gros effort budgétaire comme la France et le Royaume-Uni pourront difficilement le réduire et où la plupart des autres devront l'augmenter. Tel sera le cas de l'Allemagne qui dépense pour sa défense 1,5 % du PIB au lieu de 3,4 % il y a dix ans, soit près de moitié moins que la France, et envisage de réduire encore ses dépenses militaires de 18 milliards de marks (9,21 milliards d'euros) sur quatre ans. Ce pays devra par ailleurs adapter son armée de conscription pour disposer de forces rapidement projetables à l'extérieur, et rattraper son retard d'équipement évalué à plus de 30 milliards de marks. Mais le sous-équipement des forces britanniques au Kosovo, révélé par un rapport officiel, montre également que des puissances militaires comme le Royaume-Uni, mais aussi la France, ne disposent plus que de faibles marges de réduction de leur budget de défense.

Cependant l'essentiel réside dans la rationalisation des dépenses militaires nécessaire pour accroître le rendement des budgets de défense européens et combler le retard technologique de l'Europe par rapport aux Etats-Unis.

L'Europe ne fournit que le quart de l'effort des Etats-Unis en matière de recherche et développement, assuré pour l'essentiel par le Royaume-Uni et la France. Si tous les Etats membres de l'Union consacraient à l'innovation de la défense les mêmes sommes que ces deux pays, l'Union atteindrait la moitié du budget américain dans ce domaine.

La réorientation des budgets militaires européens vers la recherche et la modernisation des forces en équipements sera d'autant plus efficace qu'elle pourra s'appuyer sur **une industrie européenne en cours de restructuration**. La fusion toute récente du français *Aérospatiale-Matra*, de l'allemand *D.A.S.A.* et de l'espagnol *CASA*, après celle des britanniques *British Aerospace* et *GEC*, dote enfin l'Europe de deux sociétés capables d'affronter les géants américains *Boeing* et *Lockheed Martin*. Parallèlement, les Etats membres devront harmoniser leurs politiques nationales d'exportation ainsi que les processus et calendriers de programmation militaire, pour se mettre en situation de négocier sur un pied d'égalité avec les nouveaux groupes. A cet égard, le Traité de l'O.C.C.A.R. (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) qui organise une gestion intégrée plurinationale de grands programmes d'armement entre l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, pourrait constituer l'embryon d'une future agence européenne d'armement.

En dépit de ces progrès, les incertitudes pesant sur la mobilisation budgétaire des Etats membres s'accompagnent de **divergences sur la volonté de créer une force autonome tout en évitant les doubles emplois avec l'OTAN**. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni mettent l'accent sur l'autonomie de la force européenne tandis que les Pays-Bas et la Belgique sont d'abord préoccupés par les doublons avec l'OTAN.

Or, le souci d'éviter des doubles emplois avec l'OTAN pourrait affecter l'autonomie de décision de l'Union européenne, si n'était pas clairement délimité par ailleurs le rôle des six pays membres de l'OTAN non membres de l'Union européenne dans leur association au processus de décision de l'Union. La Turquie, la Norvège, l'Islande, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque sont actuellement des pays associés de l'U.E.O. Le Conseil européen d'Helsinki a décidé que des dispositions seront prises « *pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'Union européenne, ainsi qu'à d'autres Etats concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'Union européenne* ». Le Haut Représentant pour la PESC, M. Javier Solana, a précisé qu'avant la prise de décision, les autres pays contribueront au processus et qu'ils pourront ensuite participer aux opérations convenues, mais que la décision de l'Union européenne sera prise à quinze. A la question de savoir si l'OTAN aura son mot à dire dans cette séquence, M. Solana a répondu que, à partir du moment où la transparence entre l'Union européenne, l'U.E.O. et l'OTAN sera complète, comme le demande le Conseil européen d'Helsinki, la décision

sur le recours ou non à des moyens de l'OTAN sera prise en fonction des besoins et du type de crise.

Or, à Helsinki, le 11 décembre 1999, le Premier ministre turc, M. Bulent Ecevit, a déclaré « *qu'il serait injuste d'attendre de ces pays qu'ils reçoivent des ordres d'un Conseil de l'Union européenne concernant des déploiements militaires ayant recours à des moyens de l'OTAN. Nous continuerons à nous y opposer au sein du Conseil de l'OTAN* ».

Les Etats-Unis sont particulièrement attentifs à cette question. L'ambassadeur américain auprès de l'OTAN, M. Alexander Vershbow, a même souhaité la mise en place d'une coopération institutionnelle entre l'Union européenne et l'OTAN qui permette au Secrétaire général de l'OTAN de participer « symboliquement » aux réunions à haut niveau de l'Union européenne qui traitent de sécurité et de défense !

L'Union européenne semble donc enfermée dans une dialectique entre l'étendue des doubles emplois qu'elle s'autorise et le rôle qu'elle attribue aux membres européens de l'OTAN non membres de l'Union européenne dans son processus de décision interne.

Si l'Union européenne se donne des moyens autonomes importants par rapport à ceux de l'OTAN, elle pourrait surmonter un blocage dû à un refus de l'un des six de lui fournir les moyens de l'OTAN, mais elle risque de créer des doublons dont les Etats membres de l'Union européenne ne veulent pas.

Si l'Union européenne ne se donne pas des moyens autonomes suffisants par rapport à ceux de l'OTAN, elle évite les doublons mais son intervention dépend de la décision des membres de l'OTAN de lui en fournir les moyens et en particulier de la décision des six.

La définition du champ des doubles emplois par les Etats membres est donc déterminante pour sortir de ce dilemme et assurer à l'Union européenne une autonomie de décision réelle par rapport à l'OTAN.

L'autonomie de décision de l'UE dépendra également de la définition du champ géographique d'intervention de la force européenne par rapport à celui de l'OTAN. L'audit de l'UEO a notamment montré que certains pays européens ne sont pas en mesure d'assurer le déploiement de leurs forces sur des théâtres d'opérations éloignés et qu'aucun ne possède de gros porteurs aériens militaires à long rayon d'action.

Les Européens ont toujours souhaité limiter le champ d'intervention de l'OTAN à sa zone régionale alors que les Américains auraient souhaité l'étendre. Si la force européenne devait intervenir hors du champ régional de l'OTAN en ayant besoin des moyens de l'OTAN, les Européens ne seraient-ils pas conduits à étendre indirectement le champ d'intervention de l'OTAN, contrairement à leurs souhaits, ou, sinon, à renoncer à leur intervention ?

L'Union européenne devrait donc définir une doctrine d'emploi de cette force sans attendre l'apparition de nouveaux conflits et déterminer si elle pourrait l'engager sur des théâtres d'opérations extérieurs à l'Europe ou non.

La doctrine d'emploi de cette force permettra de déterminer jusqu'à quelle profondeur de champ la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) pourra disposer de l'outil militaire qui lui a tant manqué dans la crise yougoslave pour asseoir son autorité, et donc de connaître, à travers la zone d'intensité maximale de la PESC, l'étendue des ambitions de l'Union européenne en tant que puissance.

b) L'efficacité et la cohérence d'une politique européenne commune de sécurité et de défense incomplète et à géométrie variable en raison de l'abstention d'une partie des Etats membres

La construction progressive d'une Europe de la défense continue à susciter parmi les Etats membres de l'Union européenne attachés à la neutralité des réticences telles qu'elles pourraient nuire à son efficacité et à sa cohérence.

La politique européenne commune de sécurité et de défense (PECS) est en effet incomplète. Le Conseil européen de Cologne n'a fait aucune allusion à l'article V du traité de Bruxelles sur la garantie d'assistance mutuelle entre les membres de l'UEO en cas d'agression. Il est seulement indiqué que « *les différentes situations des Etats membres concernant les garanties de défense collective ne s'en trouveront pas affectées* », ce qui signifierait qu'après l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne, la garantie mutuelle de l'article V de l'UEO continuerait à s'appliquer seulement aux membres actuels de l'UEO. Il est également affirmé que « *l'Alliance reste le fondement de la défense collective de ses membres* ». Le Commissaire européen, M. Verheugen, en a conclu que l'Union européenne n'avait pas l'intention de prendre à son compte les tâches principales de l'OTAN, qui sont celles de la défense collective du territoire de ses membres, mais bien de jouer un rôle actif en matière de gestion des crises.

Mais cette lacune risque néanmoins de peser très lourdement sur l'établissement de relations équilibrées entre l'Union européenne et l'OTAN et sur le partage des responsabilités entre Européens et Américains au sein même de l'OTAN, dans le cadre de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD).

La politique européenne commune de sécurité et de défense sera en outre à géométrie variable, entre une gestion civile des crises à laquelle tous les Etats membres participeront et une gestion militaire des crises à laquelle seuls certains voudront participer. Le risque est que la gestion des crises par l'Union européenne ne repose plus sur une analyse objective des réalités et soit faussée par la crainte des neutres d'une « militarisation » de l'approche européenne, empêchant l'Union d'exercer de manière précoce une menace dissuasive à l'encontre d'un éventuel agresseur. Tous les Etats membres seront habilités à participer pleinement et sur un pied d'égalité à toutes les décisions et délibérations du Conseil et des organes du Conseil concernant les opérations conduites par l'Union européenne et, par ailleurs, les décisions devront être prises à l'unanimité, mais les abstentions n'empêcheront pas la prise de décision, conformément à l'article 23 du traité UE (principe de l'abstention constructive). Au sein du Conseil et du Comité politique et de sécurité, les mécanismes de décision devront éviter les tergiversations résultant de positions de principe et assurer une prise de décision rapide et urgente. La définition « à froid » d'une doctrine d'emploi des instruments civils et militaires de gestion des crises permettrait d'éviter cet écueil. Le cadre d'intervention de la présidence du Conseil, du Haut représentant pour la PESC, du Commissaire chargé des relations intérieures, ainsi que du Président de la Commission, devrait être précisé pour que l'Union européenne ne bute pas sur des querelles de compétences au moment crucial d'une crise.

c) Le degré d'implication des opinions publiques et des parlements dans la conduite de cette politique

Le développement de la PESC et d'une Europe de la défense devrait favoriser l'entrée des parlements dans un processus de décision trop souvent marqué par un lourd déficit démocratique. Si la conduite de la politique étrangère doit relever pour l'essentiel de l'exécutif, le recours à la force et le risque qu'elle implique pour les populations, aussi bien que les valeurs éthiques qu'elle met en cause, doivent s'appuyer sur une légitimité démocratique. L'intervention des parlements s'avère particulièrement nécessaire pour informer l'opinion et obtenir son consentement, dans une période où la médiatisation des conflits peut soumettre la conduite des politiques aux variations de l'opinion. Cette dimension parlementaire de la PESC concerne aussi bien

les parlements nationaux que le Parlement européen et ne devrait pas être négligée lors des prochaines réformes institutionnelles.

A cet égard, les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki ont prévu le transfert des capacités opérationnelles de l'UEO à l'Union européenne, mais n'ont pas indiqué comment serait organisé le contrôle démocratique de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne, alors qu'il est actuellement exercé au sein de l'UEO par une assemblée dont l'avenir n'a pas été fixé. L'Assemblée de l'UEO, composée de parlementaires délégués par les parlements nationaux, a invité les parlements des Etats membres de l'UEO à faire comprendre à leurs gouvernements respectifs le rôle de l'Assemblée de l'UEO comme organisme indispensable au contrôle parlementaire dans la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense commune. Elle a également demandé aux parlements nationaux d'organiser au moins deux fois par an un débat général sur les activités des délégations parlementaires auprès des assemblées internationales. Il conviendrait en effet de tirer les leçons de l'expérience auprès de l'assemblée participant depuis cinquante ans à la seule organisation européenne de défense, afin de dessiner les contours du contrôle des parlements sur cette nouvelle politique de l'Union européenne.

3) Participer à l'émergence d'un monde multipolaire encadré par des règles universelles

a) Développer les relations avec les ensembles régionaux

L'Union européenne doit renforcer ses relations avec les ensembles régionaux. Il ne s'agit pas seulement de définir les modalités d'une accélération des échanges commerciaux. L'objectif doit être de jeter les bases d'un dialogue politique et culturel renforcé et de participer à l'émergence d'un système international multipolaire.

Un certain nombre de rencontres régionales sont ainsi prévues sous présidence française qui devraient permettre à notre pays d'affirmer cette priorité. Un sommet Europe-Asie (ASEM) devrait se tenir à Séoul en octobre tandis que l'Union européenne devrait dialoguer avec le Japon avant le sommet du G7 en juillet et avec la Chine en octobre.

Surtout, dans son discours à l'occasion de la réception des ambassadeurs, le 26 août 1999, le Président de la République a indiqué que « *la France proposera que se tienne, pendant sa présidence de l'Union, dans un an, le premier sommet de tous les chefs d'Etat et de*

Gouvernement de la Méditerranée. Ce sommet pourrait se tenir à Marseille, en novembre, à la suite de la Conférence sur le partenariat euro-méditerranéen (processus dit de Barcelone).

Quant aux relations entre l'Union européenne et le MERCOSUR, celles-ci devraient connaître une nouvelle impulsion sous présidence portugaise : une réunion est en effet programmée à Vilameira, le 23 février 2000, pour ouvrir les négociations en vue de la conclusion d'accords d'association. Ces discussions, de caractère très technique, devraient être assez longues. Il faut souhaiter que la présidence française soit l'occasion d'organiser un nouveau dialogue politique entre l'Union européenne et le MERCOSUR.

Reste enfin la question des relations entre l'Union européenne et le continent africain. Ces relations sont pour la France d'une grande importance compte tenu de liens historiques qui nous unissent à ces pays et de notre engagement en faveur de leur développement économique. Le problème immédiat qui se pose est celui du **renouvellement de la Convention de Lomé IV**, entre l'Union européenne et les 71 pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), qui expire le 29 février. Alors que les discussions pour renouveler ce dispositif avançaient difficilement, il semblerait que la décision puisse être prise en février de renouveler la Convention.

Toutefois, en cas d'échec, la lourde responsabilité de trouver un accord incomberait à la présidence française.

En revanche, l'hypothèse d'un sommet Union européenne-Afrique, programmé sous présidence portugaise au Caire au mois de mars, semble ne pouvoir se concrétiser. Il reviendra à la présidence française d'examiner si les conditions sont réunies pour qu'un tel sommet puisse se tenir pendant le deuxième semestre 2000.

b) Participer à la recherche d'une meilleure régulation internationale

La France doit également mettre à profit son semestre de présidence pour **favoriser le rôle de l'Union européenne dans la recherche d'une meilleure régulation internationale**. L'Europe doit défendre, au sein des institutions internationales et sur la scène mondiale, les valeurs et le modèle de développement qui fondent son identité. Cet objectif doit être bien compris : il ne s'agit pas pour l'Europe d'exporter son modèle de société mais de participer à l'émergence d'un monde multipolaire, respectueux des diversités, qui soit étroitement encadré par des règles universelles.

C'est ainsi que l'Union européenne doit agir pour que le fonctionnement du système financier international repose sur des bases plus stables et cohérentes : la réforme du FMI doit être poursuivie afin de contribuer à une meilleure gestion des relations euro-yen-dollar et à un meilleur traitement de la dette des pays les plus pauvres. Les conditions d'un meilleur fonctionnement du marché des changes doivent être également recherchées de même que la mise au point de codes de conduite et de règles prudentielles. Une initiative particulière pourrait être envisagée pour définir des règles internationales concernant les centres off shore et un dispositif de sanctions en cas de non-respect de ces règles.

Mais c'est évidemment sur le terrain des négociations commerciales multilatérales que l'Union européenne doit avoir une attitude résolument offensive. L'échec de la Conférence de Seattle a mis à nu les lacunes du cycle de négociations et, surtout les dysfonctionnements de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'Union européenne doit proposer les conditions d'une refonte de l'organisation – qui doit mieux associer les PVD et les acteurs de la société civile au déroulement des négociations – et d'un renforcement de son rôle régulateur.

Elle ne doit pas renoncer à demander, comme elle l'avait fait à Seattle, l'intégration des normes sociales et environnementales dans les négociations commerciales selon des modalités qui puissent être acceptées – moyennant un effort de pédagogie – par les pays en voie de développement.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie les jeudis 27 janvier et 3 février 2000 pour examiner le présent rapport d'information.

1) Réunion du jeudi 27 janvier 2000

Le **Président Alain Barrau**, rapporteur, a souhaité que la Délégation soit en mesure de se prononcer sur des priorités pour la présidence française de l'Union européenne avant que les arbitrages soient rendus par l'Exécutif. Il s'agit donc, non de relayer des réflexions gouvernementales, mais de suggérer des initiatives. Les priorités retenues par les autorités françaises feront ensuite l'objet d'un débat en séance publique, qui devrait avoir lieu les 24 et 25 mai.

Si l'Etat membre exerçant la présidence joue un rôle d'impulsion et de médiation dans le fonctionnement du Conseil, il convient d'aborder cette présidence française, qui commencera le 1^{er} juillet 2000, avec modestie : le principe de rotation semestrielle fait que toute présidence s'inscrit nécessairement dans la continuité des actions définies au cours de la période précédente.

Le Rapporteur a évoqué quatre thèmes autour desquels devraient s'organiser, selon lui, les actions susceptibles d'être poursuivies ou entreprises par notre pays : l'adaptation des institutions de l'Union ; la croissance et l'emploi ; les réponses aux préoccupations des citoyens ; le renforcement de la présence de l'Union sur la scène internationale.

● S'agissant du premier thème, le Rapporteur a estimé que *la réforme des institutions* se justifiait par le constat de leurs dysfonctionnements, indépendamment des problèmes nouveaux qui seront soulevés par l'élargissement. Hubert Védrine et Pierre Moscovici ont toutefois raison de faire valoir qu'il s'agit, pour la présidence française, d'une obligation de moyens et non de résultat. De surcroît, même si un accord intervenait sur la réforme des institutions, les travaux de la Conférence intergouvernementale ne suffiront pas à régler tous les problèmes qui se posent aux institutions dans la perspective d'une Europe élargie. Une réflexion devra donc ultérieurement être engagée sur l'architecture institutionnelle d'une Union comprenant 25, 30 ou 35 membres, réflexion à laquelle la Délégation contribuera le moment venu, notamment en présentant des propositions sur le rôle du Conseil. Il conviendra également que la

présidence française suivie avec vigilance les négociations d'élargissement, qui constituent une priorité politique pour notre pays.

- En second lieu, la présidence française devra, à la suite de la présidence portugaise, qui a pris l'initiative d'organiser les 23 et 24 mars prochain un Conseil européen extraordinaire sur « l'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale », contribuer à la mise en place d'une *Europe de la croissance et de l'emploi*. Des initiatives devront donc être prises pour favoriser une meilleure coordination des politiques économiques et une plus grande harmonisation fiscale, un renforcement du pacte européen pour l'emploi – qui devrait comporter de nouveaux objectifs quantifiés et vérifiables – et la mise en place d'un véritable espace européen de la recherche, l'avènement d'une communauté de « l'intelligence et du savoir » reposant sur le lancement d'un programme européen d'équipements scientifiques et un développement de la mobilité des chercheurs. La présidence française pourrait également être l'occasion de donner un contenu concret au projet d'emprunt européen pour financer de grands programmes communautaires dans le domaine des infrastructures, des réseaux de communication et des nouvelles technologies.

- Des actions communes devraient répondre aux *préoccupations des citoyens*. Il s'agit de mener à bien le projet de charte européenne des droits fondamentaux, dont le principe a été décidé lors du Conseil européen de Cologne, mais qui soulève un certain nombre de questions : quels seront les droits politiques, économiques et sociaux inclus dans cet instrument ? Quelle sera la valeur juridique de cette charte ? Quels seront les pouvoirs respectifs de l'Enceinte qui élabore la charte, du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission ? Il s'agit également de poursuivre l'édification de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, selon un calendrier qui reste à définir. La réalisation d'Eurojust et la mise en place d'équipes conjointes entre Europol et les polices nationales pourraient figurer parmi les actions soutenues par la présidence française. De même, notre pays devrait-il donner une impulsion politique à la mise en place d'une Agence sanitaire européenne, au renforcement des règles de sécurité du transport maritime, au soutien à la mobilité des étudiants et à la reconnaissance d'une exception sportive au niveau européen.

- Le développement de la *présence de l'Union sur la scène internationale* implique que le rôle du Haut Représentant pour la PESC soit renforcé, afin qu'il ait une capacité de proposition et une fonction de représentation extérieure de l'Union plus affirmées. Une impulsion devra être donnée à la construction d'une Europe de la défense, sachant que la mise en œuvre des décisions prises lors du Conseil européen d'Helsinki soulève des questions sur le degré d'autonomie du nouveau dispositif de l'Union par rapport à l'OTAN, sur l'efficacité d'une politique qui sera nécessairement « à géométrie variable » et sur le degré d'implication des opinions publiques et des Parlements dans la conduite de cette politique.

L'Union européenne devra enfin prendre une part active au développement d'un monde multipolaire. Il s'agit pour l'Union de développer ses relations avec les ensembles régionaux et de participer à la recherche d'une meilleure régulation internationale dans le cadre du FMI, dont la réforme doit être poursuivie, et de l'OMC, dont le rôle doit être renforcé et qui doit mieux associer les PVD et les opinions publiques au déroulement des négociations.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Gérard Fuchs** a souligné l'utilité de ce travail, le Parlement ne pouvant se contenter d'être le spectateur des orientations qui engagent l'Union européenne. Les questions institutionnelles, sur lesquelles il présentera prochainement un rapport d'information devant la Délégation, constitueront un enjeu majeur de la présidence française. Toutefois, même s'il est grand temps de procéder à l'approfondissement de l'Union, la stratégie prudente définie par l'Exécutif lui paraît sage et de nature à éviter une pression excessive sur la présidence française. Parmi les points laissés en suspens par le traité d'Amsterdam, l'extension du vote à la majorité constitue la réforme-clé ; en ce domaine, le débat sera long et difficile, notamment sur la fiscalité de l'épargne, dont l'harmonisation est tenue en échec depuis dix ans. C'est la conception même de l'Europe qui est en jeu.

En cas de blocage, il faudra bien trancher : à cet effet, un assouplissement des conditions d'application des coopérations renforcées serait fort souhaitable. L'expérience montre d'ailleurs qu'une action lancée par un groupe d'Etats membres peut exercer un effet d'entraînement, à l'image de ce qui s'est passé pour la monnaie unique.

Abordant la question de la défense européenne, **M. Didier Boulaud** a souhaité nuancer l'idée avancée par le rapport, selon laquelle le Royaume-Uni ou la France ne disposeraient plus de marges de réduction de leur budget de défense : une nouvelle loi de programmation militaire est en chantier et il est encore possible de rationaliser les dépenses militaires, grâce, notamment, à des actions de coopération entre Etats. Il a déclaré partager le souci de renforcer l'action communautaire dans le domaine de la recherche et du développement.

Après avoir souligné que le rapport avait le mérite d'exposer les grandes questions sur lesquelles l'Union européenne devra prendre position, **M. Jacques Myard** a déploré le fait que la Communauté, du fait des compétences toujours plus larges que lui confèrent les traités, se mêle de tout et dans les moindres détails. Il a estimé que l'extension de la règle de la majorité qualifiée, loin de constituer une solution, risquait de conduire l'Europe à l'échec, alors que le thème de la subsidiarité mériterait, lui, un travail approfondi. Quant à la charte des droits fondamentaux, citant Gérard de Nerval, pour qui « *Celui qui le premier qualifia une femme de rose était un génie et le second un imbécile* », il a souligné qu'une telle charte ne pouvait qu'être redondante, du fait de l'existence d'un grand nombre de déclarations des droits, nationales ou internationales. Il a enfin marqué

son désaccord avec l'orientation de la politique étrangère et de sécurité commune, estimant qu'un représentant de l'Union dans ce domaine était inutile et que, comme l'avaient montré les négociations de Seattle, l'on risquait de reconstituer une logique de « blocs » au sein de la communauté internationale.

Mme Marie-Hélène Aubert a déclaré partager la philosophie d'ensemble du rapport, tout en regrettant qu'il n'évoque pas la question du développement durable. Selon elle, des objectifs tels que la croissance ou l'emploi sont des objectifs louables, à condition qu'ils s'accompagnent d'un progrès pour l'environnement. Aussi a-t-elle suggéré de préciser dans le rapport que la mise en place d'une Europe de la croissance et de l'emploi s'inscrit dans le cadre d'un développement durable, et de considérer la maîtrise de l'énergie et la préservation des ressources naturelles comme une priorité. Elle a proposé que soient regroupés sous ce même thème la mise en place d'une Agence européenne de sécurité alimentaire, le rappel des principes de multifonctionnalité de l'agriculture et le renforcement des règles de sécurité du transport maritime. De même, pourraient être abordées dans ce chapitre des mesures telles que l'écotaxe et l'analyse critique des permis négociables ; le projet de financement de grandes infrastructures par un emprunt européen relève d'ailleurs du même objectif, puisqu'il s'agit de financer le réseau ferroviaire, dont l'utilisation préserve l'environnement.

Mme Nicole Catala a exprimé, au contraire, son hostilité à l'émission d'un emprunt européen, compte tenu du niveau atteint par la dépense publique et de l'objectif qui consiste à la réduire. En matière de sécurité maritime, elle a jugé inappropriée l'idée consistant à rendre responsable le propriétaire de la cargaison et insisté pour que l'Union européenne ait le courage politique de subordonner l'adhésion de Chypre et de Malte à la régularisation des immatriculations effectuées sous leur pavillon. Elle a rappelé son hostilité totale à l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux, qui ferait largement double emploi avec la Convention européenne des droits de l'Homme, affirmerait des droits économiques et sociaux de portée incertaine et menacerait notre ordre juridique constitutionnel fondé sur la Constitution de 1958, la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946.

Après avoir insisté à son tour sur le développement durable et souligné la qualité du rapport, **Mme Béatrice Marre** a souhaité que le rapport souligne la nécessité d'approfondir l'architecture de l'organisation internationale en faveur d'un monde multipolaire, avant d'évoquer la réforme du FMI et de l'OMC : après l'échec de Seattle, qui est celui des blocs et des zones d'influence, il convient de donner toute leur place aux pays en développement.

Soulignant également l'intérêt d'une synthèse des priorités envisagées pour la présidence française, **M. Maurice Ligot** a appelé de ses vœux l'élaboration d'un texte institutionnel distinct des traités, devenus illisibles, afin de permettre

aux citoyens de comprendre la répartition des compétences entre l'Union et les Etats et de faire apparaître clairement la nécessité de respecter le principe de subsidiarité. Il a souhaité une réflexion sur les limites de l'Union européenne, laquelle pourrait être bordée par une large frange de pays amis, mais ne participant pas aux décisions internes. Favorable à une meilleure coordination des politiques économiques, il a redouté que l'harmonisation fiscale débouche sur un alourdissement des prélèvements, alors que la concurrence qui peut exister entre les Etats en ce domaine est un facteur de modération.

En matière de commerce international, il conviendrait de réaffirmer, face aux pressions de l'OMC, le principe de la préférence communautaire, autour duquel la Communauté s'est construite ; à défaut, ce sont des pans entiers de notre activité qui seraient condamnés à disparaître.

Jugeant excellente l'initiative du Rapporteur, **M. Pierre Brana** a également souhaité que le rapport mette l'accent sur le développement durable et sur l'aspect qualitatif de la croissance. A cet effet, il a insisté sur la nécessité de prendre en compte les mesures propres à remédier à l'effet de serre et à renforcer la sécurité face aux menaces que font peser les transports maritimes – notamment en raison des pavillons de complaisance – ainsi que les installations nucléaires de certains pays candidats.

M. François Loncle s'est associé aux observations de M. Ligot sur le besoin de simplification institutionnelle et de clarification des limites géographiques de l'Union, ainsi qu'aux interventions relatives au développement durable. En sa qualité de membre de l'Enceinte chargée d'élaborer la charte européenne des droits fondamentaux et qui se réunit une fois par mois à Bruxelles, il s'est engagé à informer régulièrement la Délégation de l'évolution des travaux. Dans le contexte actuel, marqué par les perspectives d'un élargissement flou, qui inquiète les Européens, l'Union doit refonder ses valeurs et indiquer les droits et devoirs qui s'imposent à tous, y compris aux membres actuels de l'Union européenne qui seraient tentés de s'en écarter, dans le respect des constitutions nationales et de la Convention européenne des droits de l'Homme.

A l'issue de ce débat, la Délégation a décidé d'aborder les conclusions du rapport au cours de sa prochaine séance.

2) Réunion du jeudi 3 février 2000

Evoquant les conditions dans lesquelles la représentation nationale serait appelée à débattre des priorités de la présidence de l'Union européenne que la France exercera au second semestre de cette année, le rapporteur a considéré comme acquis, selon les informations dont il dispose, le principe d'un débat en séance publique, au mois de mai 2000. Afin de permettre une information en

amont, l'organisation de quatre forums à l'initiative de la Délégation a été prévue : l'un le 28 mars, sur la présidence française, l'autre, le 16 avril, sur le projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; le troisième, dont la date n'est pas fixée, sur la question de l'emploi dans l'Union européenne ; le dernier, qui pourrait avoir lieu en juin, serait consacré au thème du sport.

Le rapport sur des propositions pour la présidence française participe également à cet effort d'information, les propositions de conclusions que doit examiner la Délégation ayant pour objet de formaliser un certain nombre de suggestions faites par le rapporteur.

En réponse à **M. Jean-Bernard Raimond**, le **rapporteur** a précisé que l'adoption par la Délégation des conclusions qu'il lui soumettait ne préjugait en rien des positions que seraient amenés à prendre les groupes politiques lors du débat en séance publique.

Abordant l'examen des conclusions, le **rapporteur** a présenté le paragraphe premier, qui résume les priorités qu'il souhaite voir retenues par la présidence française : la réforme des institutions de l'Union européenne, le soutien aux négociations d'adhésion en cours, la croissance et l'emploi, le souci de répondre aux préoccupations des citoyens, le fonctionnement plus équitable du système international.

M. Jean-Claude Lefort a souhaité que la priorité relative à la croissance et à l'emploi évoque le progrès social, et insisté sur le souci de mieux associer les citoyens à la construction européenne. S'agissant des règles de droit régissant le monde multipolaire, il a préféré que l'on mentionne des règles *acceptables* par tous, car elles ne sont pas nécessairement acceptées partout.

En réponse à **M. Gérard Fuchs**, pour qui la réforme des institutions était justifiée à la fois par les dysfonctionnements actuels et par la perspective de l'élargissement, le **rapporteur** a observé que, si une réforme institutionnelle pouvait aboutir sous la présidence française, malgré la complexité du dossier, les négociations d'élargissement s'étendent sur une longue durée, ce qui incite à séparer les deux questions. **Mme Nicole Catala** a rappelé que la Délégation avait adopté, sous la législature précédente, un rapport insistant sur la nécessité de réformer les institutions en raison des dysfonctionnements de l'Union.

M. Pierre Lellouche a souhaité que l'on ajoute à la réforme institutionnelle l'association des parlements nationaux. Evoquant les autres points abordés par les conclusions, il a souhaité que la disposition relative à l'harmonisation fiscale mentionne une baisse des impôts et des charges publiques afin d'éviter une « harmonisation par le haut », avant de mettre en doute l'opportunité d'un emprunt européen pour renforcer les infrastructures. Ayant souhaité que les priorités de la présidence française intègrent la lutte contre la drogue et le

blanchiment d'argent, il a suggéré, en matière de défense européenne, et conformément au rapport, des objectifs quantifiables et un calendrier, comme naguère pour la monnaie unique.

M. Gérard Fuchs a souligné l'importance du calendrier envisagé pour la préparation du nouveau traité : celui-ci sera, au mieux, signé en décembre, et sa ratification ne peut guère intervenir avant 2002. Ce long processus rend irréaliste l'hypothèse de l'élaboration d'un autre traité résolvant l'ensemble des questions institutionnelles. Dès lors qu'il est nécessaire de pallier aux dysfonctionnements actuels, tout en préparant l'adhésion de nouveaux Etats membres, les deux questions doivent être liées.

Tenant compte de ces observations et de celles de **MM. Maurice Ligot** et **Jean-Bernard Raimond**, la Délégation a précisé les finalités de la réforme des institutions de l'Union et considéré comme prioritaire le souci de répondre aux questions des citoyens et d'associer ceux-ci, ainsi que leurs Parlements, à la construction européenne.

Au point 2, qui aborde de manière plus précise la réforme institutionnelle et les négociations d'élargissement, **M. Maurice Ligot** a demandé si les propositions de la Délégation intégraient l'idée de Constitution européenne, et si elles évoquaient la géographie de l'Europe. **M. Jean-Claude Lefort** a souligné la contradiction consistant à proposer de modifier les institutions, puis dans un deuxième temps, à réexaminer l'architecture institutionnelle en fonction de l'élargissement. Il a par ailleurs proposé à la Délégation, qui l'a suivi, de réaffirmer la prééminence du Conseil sur la Commission, dont la collégialité et la transparence doivent être accrues. Il s'est opposé à l'extension du vote à la majorité qualifiée « à la plupart » des questions relevant du premier pilier, en soulignant qu'une telle procédure, appliquée à la politique sociale, aurait rendu très difficiles l'adoption de la législation relative aux 35 heures, ainsi que la défense des intérêts de l'Union européenne à Seattle.

Après les observations du **rapporteur**, qui a admis que plusieurs questions essentielles devaient continuer de faire l'objet de décisions prises à l'unanimité, de **MM. Didier Boulaud**, **René André** et **Camille Darsières**, la Délégation a maintenu, tout en modifiant sa rédaction, le point relatif à l'extension du vote à la majorité qualifiée.

Abordant les propositions de conclusions consacrées à la croissance et à l'emploi, la Délégation a adopté sans modification le point 4, relatif à la coordination des politiques économiques, et le point 5, consacré à l'harmonisation fiscale. Approuvant sur ce point les propos de M. Pierre Lellouche, **M. Maurice Ligot** a insisté pour que l'harmonisation fiscale ne soit pas entendue comme un alignement sur le niveau le plus élevé.

A l'initiative de **M. Jean-Claude Lefort**, la Délégation a ajouté un paragraphe demandant à la présidence française d'examiner et de proposer l'institution d'une taxe spécifique sur les opérations de change, afin de lutter contre les mouvements de capitaux spéculatifs.

Au point 7, relatif à l'emploi, **M. Jean-Claude Lefort** a regretté l'absence de mentions spécifiques à l'emploi des jeunes et aux chômeurs de longue durée. Après les observations de **MM. Didier Boulaud, Pierre Brana** et **Jean-Bernard Raimond**, la Délégation a simplifié le dispositif proposé en supprimant l'énumération des actions se rattachant à l'objectif poursuivi.

Après avoir adopté le point 9, relatif au programme d'infrastructures, la Délégation a retenu, au point 10, qui évoque le développement durable, une référence, suggérée par **M. Jean-Claude Lefort**, au principe de précaution et aux accords sur l'environnement. Au point 11, la Délégation a suivi **M. Pierre Brana**, qui a souhaité ajouter les économies d'énergie aux éléments de la stratégie commune en matière d'environnement.

Dans la partie consacrée aux préoccupations des citoyens (paragraphe 12 à 16), à **M. Jean-Claude Lefort**, qui souhaitait que la France soutienne la mise en œuvre de la Charte européenne des droits fondamentaux, le **rapporteur** a fait observer que la référence au *projet* de charte lui semblait plus appropriée. La Délégation a, en revanche, retenu l'amendement de M. Jean-Claude Lefort évoquant la notion de droit d'asile, ainsi que deux autres propositions du même auteur : l'une mentionne, au point 15, la création d'un espace maritime européen et l'autre substitue, au point 16, la notion de spécificité sportive à celle d'exception sportive. La suggestion de M. Pierre Lellouche relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux a été également adoptée.

Un débat s'est engagé sur la rédaction de la dernière partie des conclusions, consacrée aux relations internationales. **M. Jean-Claude Lefort** s'est demandé sur quel fondement reposait l'action du Haut Représentant pour la PESC et si le ministre des affaires étrangères de l'Etat qui exerce la présidence ne disposait pas d'une plus grande légitimité et donc d'une plus grande force dans les relations extérieures de l'Union européenne. Il a donc suggéré que la fonction de Haut Représentant pour la PESC subisse la même rotation que celle de la présidence du Conseil de l'Union. Le **rapporteur** a craint que cette suggestion affaiblisse la fonction et souligné que son titulaire avait pour mission d'assister le Conseil, dont il est le Secrétaire général. Après les observations de **MM. Maurice Ligot** et **Didier Boulaud**, cette dernière précision a été insérée dans le texte.

La Délégation a adopté sans modification le paragraphe 18, qui demande que la France donne son appui à la construction de l'Europe de la défense. **M. Jean-Claude Lefort** s'est étonné de ce que le projet de conclusions ne mentionne pas le caractère indépendant de l'Europe de la défense, ou l'existence de l'organisation

de sécurité et de coopération en Europe (OSCE). **Le rapporteur** a souligné que la rédaction proposée ne comportait, à dessein, aucune référence à l'OTAN.

Le paragraphe 19, relatif au développement souhaitable des relations de l'Union européenne avec les ensembles régionaux, a été adopté sans modification. Au paragraphe 20, qui se prononce en faveur d'une poursuite de la réforme du Fonds monétaire international et d'une amélioration des règles de fonctionnement du système monétaire international, **M. Jean-Claude Lefort** a souhaité ajouter la question de la représentation externe de l'euro. Il a en outre souhaité que, pour marquer une priorité politique, l'association des pays en voie de développement aux actions de réforme soit mentionnée avant celle des organisations non gouvernementales. Cette dernière suggestion a été retenue par la Délégation.

Après les observations finales de **MM. Maurice Ligot, Jean-Bernard Raimond, René André** et **Jean-Claude Lefort**, la Délégation a adopté les conclusions du rapporteur.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu la décision (95/2/CE, Euratom, CECA) du Conseil du 1^{er} janvier 1995 portant fixation de l'ordre de l'exercice de la présidence du Conseil, en conséquence de laquelle la France présidera l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2000, après le Portugal et avant la Suède ;

Vu le programme de travail de la présidence portugaise publié le 13 janvier 2000 qui prévoit notamment la tenue à Lisbonne d'un Conseil européen extraordinaire consacré à « l'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale » les 23 et 24 mars prochain ;

Considérant que le rôle d'une présidence est de donner l'impulsion nécessaire aux travaux du Conseil afin de poursuivre les actions entreprises sous les présidences antérieures et de lancer de nouvelles initiatives qui engagent l'avenir de l'Europe ;

1. Estime que la présidence française devrait, avec un souci nécessaire de pragmatisme et de modestie, se fixer comme priorités :

– la réforme des institutions de l'Union afin de remédier à leurs dysfonctionnements actuels et de préparer l'adhésion de nouveaux Etats membres ;

– un soutien affirmé et vigilant aux négociations d'élargissement ;

– une Europe de la croissance et de l'emploi qui contribue au progrès social et au développement durable ;

– une Europe qui réponde aux préoccupations des citoyens et à laquelle participent pleinement ces derniers ainsi que les Parlements nationaux ;

– la contribution à un monde multipolaire encadré par des règles de droit claires et acceptables de tous, couvrant les domaines économique, financier, social et environnemental et permettant d’assurer un fonctionnement plus stable et plus équitable du système international.

Réformer les institutions et soutenir clairement les négociations d’élargissement

2. Souhaite que la Conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions puisse aboutir, sous présidence française, à une prééminence du Conseil sur la Commission européenne dont la collégialité et la transparence doivent être améliorées, à une extension du vote à la majorité qualifiée dans le premier pilier et à une repondération des voix au Conseil afin de mieux prendre en compte l’importance démographique des Etats ; estime nécessaire que le Conseil européen puisse initier, dès l’achèvement des travaux de cette Conférence et selon des modalités définies par lui, une réflexion collective des Quinze sur l’architecture institutionnelle d’une Union européenne élargie ;

3. Souhaite que la présidence française apporte un soutien ferme et vigilant aux négociations d’élargissement sur la base des conclusions du Conseil européen d’Helsinki.

Mettre en place une Europe de la croissance et de l’emploi qui contribue au progrès social et au développement durable

4. Demande que soient définies, notamment au sein de l’Euro 11, les conditions d’une meilleure coordination des politiques économiques des Etats membres ;

5. Souhaite que la présidence française permette d’avancer dans la voie d’une harmonisation fiscale afin d’éviter les formes de concurrence fiscale déloyale entre Etats membres ; estime que la mise en œuvre de cet objectif suppose l’adoption du « paquet fiscal », une harmonisation et une simplification du régime communautaire de TVA et le lancement d’une réflexion d’ensemble sur les moyens de rapprocher ou d’harmoniser les aspects de la fiscalité liée à l’achèvement de l’Union économique et monétaire ;

6. Demande que la présidence française examine les moyens d'appliquer une taxe spécifique sur les opérations de change des monnaies afin de lutter contre les mouvements de capitaux spéculatifs ;

7. Estime que le processus d'harmonisation sociale par le haut doit être renforcé et que les lignes directrices pour l'emploi devraient comprendre de nouveaux objectifs quantifiés et vérifiables ; juge nécessaire que soit défini un calendrier de mise en œuvre de ces objectifs ;

8. Souhaite que la présidence française soit l'occasion de progresser dans l'avènement d'une véritable « communauté de l'intelligence et du savoir » ; partage à ce titre le souci exprimé par les autorités françaises de favoriser le lancement de grands programmes européens d'équipements scientifiques et d'encourager les échanges intra-communautaires de chercheurs et d'étudiants ;

9. Rappelle sa position en faveur d'un emprunt européen pour financer un programme d'infrastructures et de nouvelles technologies et estime que cette proposition devrait être fortement soutenue par la présidence française ;

10. Estime que la mise en place d'une Europe de la croissance et de l'emploi doit aller de pair avec la nécessité de promouvoir le développement durable et de renforcer les règles de protection de l'environnement et de sécurité sanitaire, en faisant prévaloir le principe de précaution et les accords multilatéraux d'environnement ;

11. Estime indispensable à cette fin la définition d'une stratégie commune de limitation des émissions de gaz à effet de serre reposant sur des économies d'énergie, un recours accru aux énergies renouvelables, un programme d'investissement communautaire en faveur du rail et la fixation au niveau des Quinze d'un régime de taxation de l'énergie ;

Répondre aux préoccupations des citoyens

12. Soutient le projet de charte européenne des droits fondamentaux qui devrait être adopté, sous présidence française et sur proposition de l'« Enceinte pour l'élaboration du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », par le Conseil européen ;

13. Souhaite qu'une forte impulsion soit donnée par la présidence française à la construction d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice ; juge nécessaire qu'un calendrier de mise en œuvre des décisions prises par le Conseil européen de Tampere soit défini et que l'action de la présidence française porte prioritairement sur les domaines du droit d'asile et de l'immigration (harmonisation des titres de séjour de longue durée, lutte contre les filières d'immigration clandestine, conclusion d'accords de réadmission), de la coopération judiciaire civile et pénale (extension du principe de la reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires à tous les contentieux civils et commerciaux, aide aux victimes, mise en place d'Eurojust) et de la coopération policière dans le cadre d'Europol (lutte contre le trafic de drogue et le blanchiment de l'argent, mise en place d'équipes opérationnelles conjointes entre Europol et les polices nationales, définition des relations avec Eurojust) ;

14. Apporte son soutien au projet d'une agence de sécurité alimentaire indépendante et souhaite que la présidence française soit l'occasion de progresser de manière décisive dans cette voie ;

15. Souligne la nécessité de renforcer les règles de sécurité pour le transport maritime dans les domaines de la prévention, de la répression et de l'incitation et de créer un espace maritime européen ;

16. Souhaite que la présidence française permette la reconnaissance d'une « spécificité sportive » et sa prise en compte dans l'application des règles de la concurrence et du marché intérieur ; demande un renforcement de la coopération entre services douaniers, policiers et judiciaires pour la lutte contre le dopage.

Contribuer à la mise en place d'un monde multipolaire

17. Demande que la présidence française cherche à valoriser la fonction politique du Haut Représentant pour la PESC, Secrétaire Général du Conseil, dont l'action doit permettre de donner une meilleure visibilité à l'action extérieure de l'Union ; souhaite à cette fin que le Haut Représentant puisse avoir une capacité de proposition et jouer un rôle important dans la représentation extérieure de l'Union et dans le dialogue avec les Etats tiers et les organisations régionales ;

18. Demande que la France donne l'impulsion à la construction d'une Europe de la défense, notamment en prenant une part active à la mise en place d'une capacité militaire européenne d'intervention ;

19. Souhaite enfin que l'Union européenne développe ses relations avec les ensembles régionaux et participe, avec ses partenaires, à la recherche d'une meilleure régulation internationale ;

20. Estime, à ce titre, nécessaire de poursuivre la réforme du Fonds monétaire international (FMI), d'améliorer les règles de fonctionnement du système financier international et de refondre l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont le rôle régulateur doit être renforcé et qui doit mieux associer les pays en voie de développement et les organisations non gouvernementales au déroulement des négociations.