



ASSEMBLÉE NATIONALE

FORUM

« LES PRIORITES DE LA PRESIDENCE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPEENNE »

(Mardi 28 mars 2000)

Compte rendu des débats

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION

M. Alain BARRAU , Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.....	7
---	---

Intervention

de M. Pierre MOSCOVICI Ministre délégué chargé des affaires européennes.....	11
--	----

<p>Première table ronde : « La réforme institutionnelle »</p>

Intervenants :

• M. Hubert HAENEL , Président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne.....	19
• M. Gérard FUCHS , Rapporteur de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.....	25
• M. Jean VIDAL , Conseiller du Premier Ministre pour les affaires européennes et Secrétaire Général du SGCI	30
• Mme Anne-Marie IDRAC , Députée des Yvelines, Présidente du Mouvement européen – France	33

- **Mme Pervenche BERÈS,**
Députée européenne et Présidente de la Délégation
socialiste française au Parlement européen 36
- **M. Laurent COHEN-TANUGI,**
Avocat au Barreau de Paris 40
- **M. Jean-Louis QUERMONNE,**
Président du Groupe de réflexion du Commissariat
Général du Plan 42

Intervention de M. Alain RICHARD,
Ministre de la défense 49

Conclusion : M. Pierre MOSCOVICI,
Ministre délégué chargé des affaires européennes 59

Deuxième table ronde : « PESC et défense européenne »
--

Intervenants :

- **M. Alain BARRAU,**
Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour
l'Union européenne 67
- **Mme Josette DURRIEU,**
Sénatrice, Présidente de la Délégation française à
l'Assemblée de l'UEO..... 73
- **M. Pierre LELLOUCHE,**
Député de Paris..... 77
- **Mme Nicole GNESOTTO,**
Directrice de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO..... 82
- **M. Jean-Michel BOUCHERON,**
Président de la Délégation française à l'Assemblée
parlementaire de l'OTAN..... 86
- **M. Bernard SCHREINER,**
Premier Vice-Président de la Délégation française à
l'Assemblée de l'UEO..... 90

- **M. Henry ZIPPER DE FABIANI,**
Adjoint au Directeur chargé des Affaires stratégiques du
Ministère de la Défense 92

- **M. Jean FOURNET,**
Directeur de la Coopération et des Affaires industrielles
au Ministère de la Défense 97

- **M. Loïc HENNEKINNE,**
Secrétaire Général du Ministère des Affaires étrangères 98

- **Général de Division Jean-Philippe WIRTH,**
Commandant en Second du 97^{ème} Corps européen et
futur représentant de la France à Pristina 102

- **M. Paul QUILLES,**
Président de la Commission de la Défense nationale et
des forces armées à l'Assemblée nationale 106

- Conclusion du forum : M. Hubert VEDRINE,**
Ministre des Affaires étrangères 111

INTRODUCTION

**M. Alain BARRAU,
Président de la Délégation de l'Assemblée
nationale pour l'Union européenne**

Mesdames et Messieurs,

Nous avons déjà eu l'occasion d'organiser ici un certain nombre de colloques avec les ambassadeurs des pays membres de l'Union et des pays candidats en poste à Paris, des collègues membres de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Parlement européen ainsi qu'avec des hauts fonctionnaires et des personnalités de la société civile qui s'intéressent à la construction européenne.

J'ai souhaité reprendre cette méthode sur le thème de la présidence française de l'Union. Un débat se déroulera au mois de mai en séance publique, à l'Assemblée nationale et au Sénat, sur le programme de cette présidence une fois que ce programme sera rendu public : le Gouvernement fera une déclaration présentant les grands axes de sa présidence européenne et les groupes politiques exprimeront ensuite leur point de vue.

Cela étant dit, il m'a semblé utile que le Parlement intervienne en amont, avant que les arbitrages soient rendus par l'exécutif. Une discussion a déjà eu lieu au sein de la Délégation que j'ai l'honneur de présider sur la base d'un rapport dont je suis l'auteur sur les priorités de la présidence française. Ce rapport comprend des conclusions qui ont été adoptées par la Délégation et qui proposent un certain nombre d'actions susceptibles d'être entreprises par la France pendant sa présidence de l'Union. Ce document constitue une prise de position parlementaire n'engageant en rien l'Exécutif même si j'espère qu'un certain nombre de ces thèmes se recouperont.

La tenue du forum d'aujourd'hui se situe dans la continuité de cet effort de réflexion. Il permettra aux membres du Gouvernement, aux

parlementaires, aux fonctionnaires de l'État et aux acteurs de la société civile de dialoguer, de confronter leurs points de vue sur ce qui peut être entrepris au niveau de l'Union européenne pendant ce deuxième semestre 2000 et, peut-être, de convenir de nouvelles initiatives.

Il reviendra à notre pays, pendant six mois, de présider aux activités d'un ensemble de quinze pays représentant 375 millions d'habitants et près de 20 % du PIB mondial. Le défi pour les autorités françaises - chargées de donner l'impulsion politique - et pour l'administration française - qui aura pour tâche de faire fonctionner la lourde mécanique des travaux du Conseil - est donc considérable.

Ce forum est également important parce qu'il intervient à un moment où la France n'a pas encore diffusé le programme de sa présidence de l'Union, même si Pierre Moscovici, Alain Richard et Hubert Védrine lèveront une partie du voile lors de leur intervention.

Nous sommes tous conscients des contraintes de l'exercice. Une présidence du Conseil, on peut le regretter, ne dure que six mois. Dans le cas d'espèce, ces six mois correspondent à cinq mois d'activité effective en raison des vacances d'été. Il est difficile pour un pays, quelle que soit la valeur de ses responsables, de vouloir imprimer sa marque aux travaux communautaires sur une période aussi réduite. C'est la raison pour laquelle il faut aborder cette présidence avec un souci de pragmatisme et de modestie. Rien ne serait pire que de laisser croire que la seule présence de France à la tête de l'Union suffirait à résoudre tous les problèmes.

C'est pourquoi également toute présidence du Conseil s'inscrit fatalement dans une certaine continuité : s'il lui revient de préparer l'avenir en ouvrant de nouveaux « chantiers », sa responsabilité première est de poursuivre les actions déjà entreprises et de tenter de les mener à bien.

De ce point de vue, le programme de la présidence française s'avère chargé, puisque notre pays devra tenter de faire aboutir des exercices aussi difficiles que la conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions, l'élaboration de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la mise en oeuvre des décisions prises à Helsinki en matière de défense européenne.

Je voudrais néanmoins insister sur d'autres thèmes d'action qui sont développés dans les conclusions du rapport de la Délégation et qui devraient à mon sens inspirer l'action de la présidence française.

Le premier est la mise en place d'une Europe de la croissance et de l'emploi qui contribue au progrès social et au développement durable. Des progrès doivent être réalisés pour progresser dans la voie de la coordination des politiques économiques et de l'harmonisation fiscale afin d'éviter les formes de concurrence fiscale déloyale entre Etats membres. Dans le prolongement des efforts accomplis par la présidence portugaise lors du Conseil de Lisbonne la semaine dernière, les mécanismes de lignes directrices pour l'emploi doivent être renforcés par de nouveaux objectifs quantifiés et vérifiables et un calendrier pour les atteindre. Notre Délégation a également émis l'idée de mettre en place une communauté européenne de l'intelligence et du savoir reposant sur la mobilité des étudiants, des jeunes en formation, des enseignants, des chercheurs et a suggéré le lancement d'un programme européen d'équipements scientifiques.

C'est à ce titre que l'idée d'un emprunt européen pour financer un programme d'infrastructures et de nouvelles technologies nous a semblé devoir être soutenue par la présidence française. Il est regrettable que reste inemployée la capacité d'emprunt existant au niveau européen. Les réticences à cette proposition sont connues : elles ne pourront être levées que si une volonté politique forte s'exprime en ce sens.

De même avons-nous considéré que l'Europe de la croissance et de l'emploi devrait 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.

Sous le thème général « *Répondre aux préoccupations des citoyens* », notre Délégation a souhaité qu'une forte impulsion soit donnée à la construction d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice - dans toute une série de domaines que vous trouverez dans le rapport - et au renforcement des règles de sécurité maritime en matière de prévention, de répression et d'incitation afin de parvenir à un véritable « espace maritime européen ». Il importe également de parvenir à la reconnaissance d'une exception sportive et à sa prise en compte dans l'application des règles de concurrence et de libre circulation.

Le dernier chapitre de mes recommandations porte sur la présence de l'Union sur la scène internationale et sa contribution à la mise en place d'un monde multipolaire. J'aurai l'occasion de revenir sur ce thème lors de la deuxième table ronde consacrée à la PESC et à la défense européenne.

**M. Pierre MOSCOVICI,
Ministre délégué chargé des affaires européennes**

Cette journée de débats consacrée aux priorités de la présidence française de l'Union européenne est très importante. Elle tombe à propos, car elle se tient juste après la réunion du Conseil européen de Lisbonne qui a tracé des orientations, une « feuille de route », qu'il reviendra à notre présidence de mettre en oeuvre et d'approfondir.

Cette journée permettra également de sensibiliser la représentation nationale et les citoyens aux objectifs de la présidence, notamment à partir de l'excellent rapport d'Alain Barrau, que j'ai évoqué longuement et salué lors de mon intervention devant la Délégation le 21 février dernier. Au moment où le Gouvernement finalise la liste des priorités de la France pour cette présidence, les ministres chargés de la coordination générale des travaux, Hubert Védrine et moi-même, seront extrêmement attentifs à vos réflexions.

Pour introduire le débat, je dirai que le souci du Gouvernement est de concilier ambition et pragmatisme. Certes, l'exercice d'une présidence constitue, pour un Etat membre, une échéance politique importante : elle est l'occasion de faire progresser des dossiers, d'introduire des préoccupations dans la réflexion commune, voire de donner une inflexion à la construction européenne, comme l'a montré le Conseil européen de Lisbonne.

Cependant, il faut prendre garde à une ambition démesurée. D'abord parce que la présidence du second semestre est brève, si l'on tient compte de la trêve estivale. Ensuite parce que la première responsabilité de toute présidence est d'assurer la continuité, c'est-à-dire de faire avancer, voire de conclure, les dossiers que les présidences précédentes n'ont pas pu faire aboutir.

De plus, moins de cinq mois effectifs de présidence suffiront à peine pour lancer de nouvelles orientations, tracer de nouveaux sillons, sous la forme de nouveaux programmes de travail.

Enfin, il faut rappeler que la présidence de l'Union n'est, en droit, que la présidence du Conseil de l'Union et qu'elle doit tenir compte de la volonté des autres acteurs, c'est-à-dire nos quatorze partenaires, qui sont

parfois enclins à reprocher aux Français une certaine forme de suffisance, mais aussi la Commission et le Parlement européen, ce dernier aspirant légitimement à jouer un rôle important dans la construction européenne. Nous devons donc nous garder d'une certaine forme d'« arrogance française » : cette modestie non feinte est la meilleure façon de réussir.

Mais modestie ne signifie pas renoncer à toute ambition. D'abord parce que pour faire progresser, voire faire aboutir des dossiers aussi importants que la réforme des institutions européennes, la construction de l'Europe de la défense ou la mise en oeuvre des grandes orientations économiques et sociales définies à Lisbonne, il faut de l'ambition. Ensuite parce que la présidence de l'Union est une opportunité trop rare pour qu'un pays comme la France se prive de cette occasion de peser sur le cours de la construction européenne.

C'est dans cet esprit de pragmatisme et d'ambition que le Gouvernement de Lionel Jospin aborde cette échéance. Cette présidence est l'occasion de concrétiser les priorités européennes du Gouvernement, étant entendu que la politique européenne de la France est définie avec le Président de la République et que la France ne parle que d'une seule voix en la matière.

Puisque nous aurons l'occasion au cours des deux tables rondes de parler de la réforme des institutions et de la construction de l'Europe de la défense qui sont les deux grands chantiers de l'Europe politique à partir desquels notre présidence sera jugée, je voudrais vous parler des sujets qui sont au cœur des préoccupations quotidiennes de nos concitoyens.

Le premier objectif de notre présidence devrait être, si nous voulons contribuer à rendre l'Europe lisible et populaire, de rapprocher l'Europe des citoyens. Certains vous diront qu'il s'agit du leitmotiv des présidences successives de l'Union européenne ou même de l'alibi qui dissimule les dérives d'une construction réputée technocratique par essence. Il est vrai, à en juger par le programme des présidences antérieures, que toutes ont souhaité, sans nécessairement y parvenir, plus de transparence dans les conditions de la prise de décision européenne.

Mais une Europe plus transparente ne signifie pas nécessairement une Europe plus accessible aux citoyens. Notre souci n'est pas uniquement d'améliorer l'image de l'Europe, il est aussi d'enrichir le débat et de mettre à l'ordre du jour des problématiques qui répondent aux préoccupations des citoyens européens.

C'est pourquoi je souhaite évoquer deux thèmes importants de notre présidence.

1. La croissance et l'emploi.

Le président Alain Barrau a eu raison d'indiquer dans son rapport que la présidence française sera l'occasion de consacrer les efforts que le Gouvernement accomplit depuis bientôt trois ans pour mettre la croissance et l'emploi au cœur des préoccupations de l'Union. C'est dans ce contexte que nous avons soutenu les efforts de la présidence portugaise dans la préparation du Conseil européen de Lisbonne, qui ont abouti à la définition d'un objectif stratégique obligatoire pour les années futures.

Lisbonne a permis tout d'abord de consacrer les efforts entrepris par les Européens pour réorienter l'action de l'Union européenne vers la croissance et l'emploi. Comme l'ont évoqué le Président de la République et le Premier ministre dans leur conférence de presse à l'issue de la réunion du Conseil européen, l'objectif de reconquérir le plein emploi à l'horizon de la décennie et de consolider en Europe une croissance à hauteur de 3 % en moyenne au moins dans les années à venir, est, selon l'expression de Lionel Jospin, « *un pas en avant très important qui récompense notre persévérance* ». Cela faisait en effet trois ans que notre pays s'efforçait d'obtenir que cet objectif quantifié soit reconnu.

Lisbonne a également permis de mettre en cohérence toutes les actions engagées depuis trois ans et marquées par des échéances majeures : Amsterdam avec la résolution sur le pacte de stabilité et de croissance ; Luxembourg, première réunion du Conseil européen consacrée à l'emploi ; Cardiff, axée sur la réforme économique ; Cologne avec l'idée d'un pacte européen pour l'emploi auquel Lisbonne donne un sens et un contenu.

Lisbonne est donc la synthèse des efforts entrepris, mais aussi l'affirmation que la modernisation économique en Europe est inséparable du renforcement du modèle social européen. C'est ce qu'a souligné le Premier ministre en indiquant que « *notre modèle social est un atout dans la compétition mondiale, parce que la première richesse de notre continent, ce sont les femmes, les hommes qui y vivent, y travaillent et y étudient* ».

Lisbonne, enfin, a vu l'adoption de propositions très concrètes visant à réconcilier modernisation économique et cohésion sociale. Ces propositions, qui auront des incidences concrètes sur le contenu de notre propre présidence de l'Union, sont les suivantes :

- il s'agit d'abord de ***l'accès de tous à la société de l'information***, pour, comme l'a proposé le Président de la République, installer Internet dans la vie des Européens en diminuant son coût d'accès et en connectant

toutes les écoles d'ici 2001. L'objectif est également d'encourager les initiatives au travers d'un soutien de la B.E.I. au capital-risque et à la création d'entreprises innovantes.

- Lisbonne a également permis *le lancement d'un espace européen de la recherche et de la connaissance*. Le Conseil européen a retenu l'idée française, à laquelle nous avons beaucoup travaillé avec Claude Allègre, de définir les moyens pour lever les obstacles à la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs. J'avais déjà proposé un « acte unique de la connaissance ». Le Conseil européen l'a repris en souhaitant que le projet de « brevet communautaire » soit adopté d'ici à la fin 2001. Il nous revient de donner une impulsion forte à ce projet.

- il a également été décidé de lancer *un plan de lutte contre les exclusions*. Sur proposition française, un agenda social sera adopté sur la base des travaux qu'engageront les partenaires sociaux européens qui se réuniront en juin prochain. Cet agenda social européen, qui sera adopté sous notre présidence, devrait prendre la forme d'un programme de travail sur cinq à dix ans portant sur le droit du travail, la protection et la mobilité sociale, la formation et la lutte contre toutes les formes de discrimination. A ce titre, nous engagerons une action de lutte contre l'exclusion scolaire afin de réduire de moitié d'ici 2010 la part des jeunes n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Cette politique plus active de l'emploi sera fondée sur l'amélioration de l'égalité des chances et sur l'amélioration de l'offre d'éducation et de formation, notamment de la formation tout au long de la vie qui est présentée comme une « composante essentielle du modèle social européen ».

Les chefs d'Etat et de Gouvernement ont pris la décision de se réunir une fois par an au printemps, pour veiller à la coordination de cette stratégie économique et sociale. Ce rendez-vous annuel de synthèse, de coordination et de proposition correspond, même si le mot n'a pas été prononcé, à une forme de « gouvernement économique et social », dont les Français ont toujours souhaité la mise en place au niveau européen. Il ne s'agira pas d'un nouveau sommet annuel, mais il est convenu qu'une partie du sommet annuel de printemps sera consacrée aux questions économiques et sociales.

La stratégie définie à Lisbonne, globale et concrète, confirme le souci des Etats membres d'aller à la rencontre des préoccupations de nos concitoyens. C'est aussi dans cet esprit que nous devons préparer notre présidence.

2. Une Europe plus citoyenne

Cette autre priorité d'action de notre présidence implique un certain nombre de propositions que je souhaiterais évoquer.

- La sécurité et la prévention dans le transport maritime

Nous avons été choqués par le naufrage de l'Erika et par l'étendue des dégâts sur le littoral breton et vendéen. Le Gouvernement a mis en place des moyens importants pour aider au nettoyage des côtes. En même temps - comme l'ont souhaité le Président de la République et le Premier ministre - il faut regarder l'avenir et voir ce qu'il est possible de faire pour prévenir ce type de catastrophe, sachant qu'une telle prévention ne peut être engagée qu'au niveau européen. Les Français n'admettraient pas que nous laissions passer la présidence de l'Union sans mettre l'accent sur cet effort de prévention et sur le renforcement de la sécurité dans le transport maritime.

Dans cet esprit, nous ferons des propositions précises. Je pense à la mise en place d'un dispositif européen de surveillance maritime, au renforcement des contrôles communautaires des navires, à un système d'autorisation préalable à l'entrée des ports européens, sans oublier la délicate question de la responsabilité des opérateurs.

- La santé et la protection des consommateurs

Les consommateurs français ne veulent pas entendre parler d'une levée de notre embargo sur les importations de bœuf britannique. Je comprends parfaitement cette préoccupation. Il n'en demeure pas moins que notre situation est désormais singulière, puisque l'Allemagne a décidé de lever son propre embargo.

Nous devons donc réfléchir à la façon de sortir de cette crise « par le haut » en travaillant, sur la base des propositions faites par la Commission européenne dans son Livre blanc sur la sécurité de aliments, à la mise en place d'une autorité alimentaire européenne indépendante ainsi qu'à l'approfondissement de la réflexion sur la mise en œuvre du principe de précaution. Ce principe de précaution alimente plusieurs différends au sein de l'Union, ainsi qu'entre elle et ses partenaires commerciaux. Je pense à l'embargo européen sur la viande américaine traitée aux hormones et aux mesures que nous devons prendre pour renforcer l'étiquetage des aliments contenant des OGM et améliorer la traçabilité des filières. C'est en agissant au plus près des préoccupations des consommateurs, en prenant en compte les conséquences en termes de santé, que nous ferons

la preuve de l'utilité de l'Europe pour traiter les questions concrètes que se posent nos concitoyens.

- La défense de l'environnement

Les problèmes ne peuvent être traités efficacement qu'à un niveau européen. La France entend suggérer des mesures communautaires afin de réduire le niveau des émissions, notamment par le biais de la fiscalité.

- La politique d'asile et d'immigration

Il faut mettre en œuvre les mesures décidées lors du Conseil européen de Tampere, car c'est un sujet auquel nos concitoyens sont très sensibles, notamment dans la perspective de l'élargissement de l'Union. Je pense à des initiatives concernant la délivrance des titres de séjour de longue durée, le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière et des sanctions contre les passeurs, mais aussi à une politique de l'asile et de l'immigration qui harmonise les conditions d'accueil dans l'Union européenne.

- La réalisation d'un espace judiciaire européen

Cet objectif suppose la mise en place d'un système de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, ainsi que la création d'un espace judiciaire civil.

- Le sport

Compte tenu des relations complexes qu'entretient le sport avec les médias et l'argent et des conséquences exagérées et fâcheuses de l'arrêt « Bosmann », nous voulons intervenir pour restaurer la fonction sociale et éducative du sport et tenter de moraliser les pratiques : je pense en particulier au dopage, sur lequel nous travaillons avec Mme Buffet.

C'est au travers de ces quelques exemples que nous ferons la preuve de l'utilité de l'Europe et que ce faisant, nous renforcerons l'adhésion au projet européen et le sentiment d'appartenance à une vraie communauté de vie et de valeurs. C'est pourquoi il me semble nécessaire de consacrer cette communauté de valeurs en faisant aboutir fin 2000 le projet de charte européenne des droits fondamentaux que prépare la convention à laquelle appartiennent Hubert Haenel et Pervenche Bérès ici présents.

Nous verrons le moment venu quel sera le statut de ce texte dont nous souhaitons la proclamation par le Parlement, la Commission et le Conseil européen de Nice. Il sera alors temps de voir s'il est nécessaire de

l'incorporer dans les traités. Il me paraît surtout important que ce texte soit accessible à tous nos concitoyens et qu'il n'apparaisse pas comme le produit d'une réflexion excessivement ou uniquement juridique. Nous ne convaincrions les citoyens européens de l'intérêt de cette charte que si nous montrons qu'elle consacre une démarche politique visant à rendre l'Europe plus proche, plus accessible, davantage tournée vers leurs préoccupations de liberté et de justice, de croissance et d'emploi, d'égalité des chances, de santé, de sécurité et d'environnement.

C'est pourquoi, à côté de la réaffirmation des droits et libertés politiques et des droits liés à la citoyenneté européenne, il est très important qu'une large place soit faite aux droits économiques et sociaux. Si le texte auquel nous aurons abouti est fort et lisible et qu'il affirme les droits existants mais aussi des droits nouveaux, la charte aura trouvé sa place dans la conscience politique des Européens. S'il s'agit d'un préambule court, musclé, assorti de références juridiques nécessaires, sa place dans les traités viendra naturellement, soit immédiatement, soit plus tard. Si, au contraire, le texte est confus et difficile d'accès, fait uniquement de renvois juridiques, il faudra alors éviter de le mettre dans les traités.

Croyez que la modestie que j'ai évoquée n'est pas feinte. Nous ne nous sentons pas tenus de résoudre tous les problèmes de l'Europe. Nous ne pensons pas qu'avec la présidence française va s'ouvrir une nouvelle ère. Nous sommes conscients de nos devoirs et de nos responsabilités.

Mais une présidence française n'est pas commune, parce que la France est un des pays fondateurs du Marché commun et qu'elle occupe dans l'Europe une place particulière par son poids politique, démographique et par ses liens avec l'Allemagne. Le moteur franco-allemand restera notre axe de travail prioritaire durant cette présidence.

**PREMIÈRE TABLE RONDE :
« LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE »**

INTERVENANTS

**M. Hubert HAENEL,
Président de la Délégation du Sénat
pour l'Union européenne**

Paul Valéry disait qu'un bon traité devrait être conclu entre les arrières-pensées. Ce qui complique l'exercice, c'est qu'il faut faire avec les arrières-pensées que chacun attribue aux autres. Or, la Conférence intergouvernementale de l'an 2000, en raison des thèmes qu'elle aborde, favorise les soupçons réciproques.

Quand il s'agit de revoir la taille de la Commission ou la pondération des votes au Conseil, les Etats moins peuplés ont tendance à penser que les « grands » Etats aspirent à les reléguer dans une sorte de seconde division de l'Europe, qu'ils cherchent à constituer une manière de directoire où se passeraient les choses sérieuses. Lorsqu'il s'agit d'étendre le champ du vote à la majorité qualifiée, chacun a en tête telle ou telle décision qu'il deviendrait plus facile de prendre et qui pourrait mettre en cause des intérêts nationaux importants.

Quand certains plaident pour le réalisme et la prudence, on les soupçonne volontiers de vouloir, à la faveur de l'élargissement, ramener l'Europe à une zone de libre échange sans grande consistance et sans ambition. Lorsque d'autres plaident pour une réforme ambitieuse, ils peuvent être soupçonnés de vouloir faire diversion, de chercher à ce que les questions institutionnelles les plus sensibles, notamment la taille de la Commission et la pondération des votes au Conseil, se trouvent noyées dans une négociation plus large, et soient finalement renvoyées une fois de plus à des jours meilleurs.

Enfin, lorsqu'on évoque la division du traité en deux parties, l'une sur les institutions, l'autre sur les politiques communes, et que l'on envisage d'intégrer au traité la future charte des droits fondamentaux, c'est l'épineuse question du fédéralisme qui resurgit : parachèvement de la construction européenne pour les uns, chiffon rouge pour les autres. Bref, tous les vieux démons de l'Europe sont au chevet de la CIG.

La Délégation du Sénat pour l'Union européenne a voulu prendre en compte cette situation quand elle a apporté en décembre dernier sa contribution au débat. C'est pourquoi nous avons pris position pour une CIG centrée sur les thèmes laissés en suspens à Amsterdam, éventuellement complétée par un petit nombre de questions connexes.

Pour que la CIG soit un succès, il faut qu'elle soit condamnée à réussir sur ces thèmes et pas sur d'autres : sinon le risque serait grand que, de guerre lasse, nous nous en tenions à une réforme institutionnelle cosmétique, dont la faible portée serait masquée par des progrès sur un autre plan que l'on pourrait mettre en avant pour faire accepter l'ensemble. Or, quand nous avons autorisé la ratification du traité d'Amsterdam, nous nous sommes engagés, Gouvernement et Parlement, à obtenir une vraie réforme institutionnelle avant l'élargissement : cette exigence a été – et c'est tout à fait exceptionnel – introduite dans la loi de ratification elle-même. Il ne s'agit pas d'avoir une attitude de « tout ou rien », contraire à la logique de toute négociation. Mais c'est pour nous un devoir d'obtenir un progrès significatif vers des institutions plus représentatives, mais aussi plus efficaces. On ne peut envisager que nous fassions tout le chemin, tandis que d'autres ne bougeraient pas.

Pouvons-nous réussir ? Certains en doutent et assurent que ce qui n'a pas pu se faire à Amsterdam ne pourra pas davantage être fait à Nice, et ce pour les mêmes raisons. Ce n'est pas mon sentiment. Plusieurs raisons doivent nous conduire à écarter cette vision pessimiste. Tout d'abord, d'après divers témoignages, lors des négociations d'Amsterdam, nous sommes passés près d'un accord. La volonté politique commune n'était sans doute pas assez affirmée, mais un accord ne paraissait pas complètement hors de portée. Or, la volonté politique commune est plus forte aujourd'hui : si la nouvelle CIG a été lancée, c'est bien parce qu'il y avait accord sur la nécessité d'une réforme institutionnelle et pour qu'une telle réforme intervienne en préalable à l'élargissement. Il y a là une marque d'évolution car, après Amsterdam, seuls trois pays - la Belgique, l'Italie et la France - avaient adopté une position parfaitement claire à ce sujet dans une déclaration jointe au traité.

En réalité, l'échéance de l'élargissement se rapproche. A Amsterdam, elle pouvait paraître lointaine. On voit bien aujourd'hui que, dans quatre

ou cinq ans, l'Union aura plusieurs nouveaux membres et que sans réforme, nous irions au devant de très sérieuses difficultés. Il ne peut y avoir d'élargissement sans une réforme des institutions. Et puis il y a une logique dans la suite des traités. Le traité d'Amsterdam était, au départ, prévu par celui de Maastricht pour le compléter sur certains points. On a voulu par la suite le charger d'ambitions supplémentaires dans l'optique de l'élargissement. Mais le traité d'Amsterdam a rempli sa mission initiale de compléter et rééquilibrer le traité de Maastricht. Par une sorte de nécessité, le traité de Nice ne pourra pas contourner les lacunes de celui d'Amsterdam. Le « reliquat » d'Amsterdam s'imposera aux négociateurs du traité de Nice comme le « reliquat » de Maastricht s'est imposé aux négociateurs du traité d'Amsterdam.

Quelles doivent être les priorités, dans la perspective de l'élargissement, pour rendre les institutions plus représentatives et plus efficace ? Remarquons que ces deux aspects sont liés. L'Europe n'est pas une construction autoritaire et ne se bâtit pas selon la méthode de Napoléon ou de Bismarck. C'est une construction volontaire. Pour que les institutions européennes aient une véritable autorité, elles doivent être ressenties comme légitimes ; cette légitimité ne peut être que fragilisée si les écarts de représentation y deviennent excessifs. On ne peut espérer avoir plus d'efficacité avec une représentativité dégradée.

Or, en l'absence de vraies réformes, ce risque est bien réel. Que se passera-t-il à l'issue du processus d'élargissement si nous gardons les règles actuelles de pondération des votes au Conseil ? Les « petits » Etats - il n'y a rien de péjoratif dans ce terme qui désigne une réalité démographique - regrouperont 29 % de la population mais détiendront 58 % des droits de vote. Quelle sera la légitimité des décisions communautaires aux yeux des citoyens des plus grands pays ? Comment leur expliquer qu'ils valent deux fois moins que les citoyens d'Etats plus petits ?

Ces écarts de représentation affectent aussi le Parlement européen : alors qu'un député français au Parlement européen représente 700 000 habitants, un député portugais en représente 400 000, un député irlandais 250 000 et un député luxembourgeois seulement 70 000. Il ne s'agit pas de prôner une logique purement démographique, qui aboutirait à une domination des plus grands Etats, mais on ne peut s'accommoder de la situation inverse où les réalités démographiques se trouvent complètement renversées. Or ce risque est bien réel.

La première des priorités doit donc être, à nos yeux, la repondération des votes au Conseil. Sans elle, on ne peut espérer une plus grande efficacité des institutions. Songeons qu'en gardant les règles actuelles, une

coalition de petits Etats, représentant 11 % de la population, pourrait constituer une minorité de blocage dans l'Union élargie. Comment espérer faire accepter aux plus grands Etats un recours accru au vote à la majorité qualifiée, si le processus repose sur une représentation aussi peu équitable ? L'élargissement appelle une extension du domaine des décisions à la majorité qualifiée. Sans repondération des votes, on voit mal comment cette extension pourrait se défendre sur un plan politique.

Les domaines où l'on statue encore à l'unanimité sont par définition des domaines sensibles où des intérêts importants sont en jeu. Accepter une décision à la majorité qualifiée, c'est par définition prendre le risque de faire partie de la minorité. On ne peut demander aux plus grands Etats d'accepter ce risque, et en même temps de participer à la décision avec des droits de vote diminués de moitié par rapport à leur poids réel.

On ne peut guère se satisfaire de la double majorité simple, solution avancée par la Commission européenne. Cette solution, fort habile et intelligente, fait irrésistiblement penser à la formule favorite du héros du *Guépard* de Lampedusa : « *Il faut que tout change pour que tout reste pareil* ». Même si apparemment elle est très différente d'une simple extrapolation de la pondération actuelle, elle revient au même sous une forme différente. Si on extrapole à partir de la pondération actuelle, on constate que le seuil de la majorité qualifiée représenterait, au minimum un peu plus de 50 % de la population de l'Union et que la minorité de blocage représenterait au minimum 11 %. C'est exactement le résultat obtenu avec la double majorité simple, qui n'assurerait donc aucun progrès en termes de représentativité du Conseil et entraînerait même une légère régression sous cet angle.

Avec ce système, on fait valoir que les quatre plus grands Etats pourraient bloquer une décision, parce qu'ils constitueraient ensemble plus de la moitié de la population. Mais ils le peuvent déjà aujourd'hui et le pourraient tout autant avec une simple extrapolation de la pondération actuelle.

Il est clair que si les grands Etats acceptaient cette formule, ils feraient une bien mauvaise opération. D'un côté, ils perdraient leur second commissaire, même si cela semble déjà acquis, et de l'autre, ils ne gagneraient rigoureusement rien et perdraient même un peu en termes de pondération des votes. La CIG aggraverait encore un peu le déséquilibre qu'il s'agit d'atténuer.

De plus, je ne suis pas sûr que l'Union gagnerait à voir disparaître la notion de majorité qualifiée, qui garantit la recherche d'un rapprochement

et conduit le Conseil vers le consensus, même si on ne peut pas toujours l'atteindre.

Le Conseil garde son poids à la Commission, car le Conseil doit être unanime pour amender une proposition de la Commission. Si le Conseil adoptait désormais les propositions de la Commission à la majorité simple, l'écart deviendrait considérable entre les conditions requises pour adopter tel quel un texte et les conditions requises pour adopter un amendement. Faute de l'obligation de rechercher un large accord, le Conseil deviendrait en pratique une chambre seulement capable de dire « oui » ou « non ». Nous autres, parlementaires, savons bien que dans les cas où nous ne pouvons dire que « oui » ou « non », le rôle de nos assemblées n'est pas très grand ; c'est dans les amendements que s'exercent nos influences.

Un affaiblissement du rôle du Conseil ne serait pas sans conséquences sur l'équilibre institutionnel de l'Union. Les Etats membres auraient tendance à faire le siège de la Commission, car ils sauraient que leurs chances de faire modifier une proposition seraient faibles. Ils voudraient donc obtenir le maximum de garanties avant qu'elle ne soit présentée par la Commission. Avec une Commission composée d'un commissaire par Etat membre, chaque commissaire risquerait de devenir l'interlocuteur privilégié du gouvernement de son pays d'origine ; au lieu d'être un collègue indépendant chargé de défendre l'intérêt général, la Commission deviendrait une sorte de COREPER de niveau supérieur. C'est l'esprit communautaire qui serait affaibli par une telle évolution.

La position adoptée par la Délégation du Sénat en faveur d'une véritable pondération des votes garde toute sa valeur. Nous avons suggéré l'augmentation du nombre de voix de tous les Etats membres, mais en augmentant davantage le nombre de voix des grands Etats. Pour ces derniers, ce nombre serait multiplié par trois, tandis que pour les autres, il serait multiplié par deux.

Pour situer la portée de cette proposition, la France qui représenterait 12,2 % de la population de l'Union élargie à 27 membres aurait 7,5 % des droits de vote en conservant le système actuel et 9,5 % avec le changement que nous proposons. Ce serait un moyen terme entre le système actuel et l'application pure et simple du critère démographique.

Une formule de ce type qui préserverait la légitimité du Conseil permettrait d'envisager dans un esprit constructif le développement du vote à la majorité qualifiée. Pour la Délégation du Sénat, ce mode de décision, dès lors qu'une nouvelle pondération serait acquise, devrait

s'appliquer à tous les domaines concernant la vie économique et sociale de la Communauté.

Pour ce qui est de la fiscalité, il nous paraît possible de maintenir une large autonomie fiscale des Etats, tout en permettant à la Communauté de prendre plus facilement les mesures nécessaires pour combattre le *dumping fiscal* entre Etats membres. Nous souhaitons également que les choix énergétiques fondamentaux continuent à relever de la décision à l'unanimité et, pas de « langue de bois », vous en imaginez les raisons : le nucléaire se profile à l'horizon...

Nouvelle pondération et recours accru à la majorité qualifiée nous sont apparus être les points importants de la négociation. Pour la composition et le fonctionnement de la Commission, on voit bien vers quelle solution on s'oriente, même si ce n'est pas la plus satisfaisante. Quant à la réforme de la Cour de justice, son enjeu nous apparaît plus technique que politique. Pour ce qui est de la nouvelle répartition des sièges au Parlement européen, rendue nécessaire par le plafonnement à 700 membres, nous espérons qu'elle débouchera sur une réduction des inégalités de représentation.

Vous aurez constaté que j'ai concentré mon propos sur quelques questions. Je ne néglige pas les autres. Membre de la convention chargée d'élaborer la charte des droits fondamentaux, j'attache une importance toute particulière à l'adoption de cette charte sous présidence française. Ce sera l'affirmation de notre identité commune et de nos valeurs communes, ainsi que la réponse à un certain nombre de questions : qui sommes-nous ? que voulons-nous rester, mais aussi devenir ? Cette charte ne sera pas, comme certains le craignent, un simple exercice de synthèse, mais l'affirmation des droits fondamentaux touchant à l'exercice de la citoyenneté et aux droits économiques et sociaux.

Nous devons avoir dans cette négociation des priorités bien affirmées. Une fois résolues les questions non réglées à Amsterdam, il sera possible d'envisager de nouveaux développements de l'Union. Cette CIG ne sera pas la dernière. Il faut qu'elle réponde à la question qui lui est posée. Qu'elle y parvienne et les suivantes auront bien plus de chances de réussir à leur tour.

**M. Gérard FUCHS,
Rapporteur de la Délégation de l'Assemblée
nationale pour l'Union européenne**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je n'insisterai pas sur le caractère décisif de la prochaine conférence intergouvernementale. Certes, ces conférences se succèdent, mais la prochaine se situera, j'en suis convaincu, à un moment historique de la construction européenne, celui où de 15 membres l'Union va passer à 27 dans un délai relativement réduit.

Si l'on définit l'Union européenne comme un rassemblement d'Etats essayant de faire ensemble ce que chacun séparément ne peut plus faire seul, et sans sous-estimer le contrôle démocratique ou les aspects judiciaires, la capacité de décision de l'Union est le problème-clé. La procédure fonctionne déjà difficilement à quinze avec des mécanismes prévus pour 6 membres. Comment faire en sorte que la capacité de décision de l'Union soit maintenue, sinon améliorée au fil de l'élargissement ? C'est un défi redoutable, car Hubert Haenel a raison de dire qu'il renouvelle la problématique de la souveraineté des Etats et ravive de vieux débats sur les perspectives finales de l'Europe.

Il faut aborder la Conférence intergouvernementale avec réalisme, mais aussi avec audace.

- Avec **réalisme**, car sur un certain nombre de questions nous connaissons tous l'idéal à atteindre, mais nous savons bien qu'il nous faudra faire des compromis politiques, notamment sur les trois points non réglés à Amsterdam.

Première question : la composition de la Commission. Tout homme politique soucieux de logique est amené à lui attribuer idéalement 14 à 16 membres correspondant aux grands domaines d'action et de compétence de l'Union. Tout homme politique ayant participé un tant soit peu à des négociations européennes sait bien que cet idéal ne peut être atteint. Les traités, y compris le traité de Rome, s'accordent pour définir la Commission comme un collège dont les membres ne sont pas liés à leur Etat d'origine, mais les commissaires ont en réalité un certain rôle de représentation. Penser que leur nombre puisse être inférieur à celui des

Etats membres est une idée intellectuellement respectable mais politiquement peu vraisemblable.

Nous terminerons cette conférence intergouvernementale, sous réserve qu'un paquet soit constitué au cours des négociations, avec un commissaire par Etat membre. J'ai tenté de proposer à mes amis du Benelux que celui-ci dispose d'un seul commissaire « tournant ». En dépit de la force de conviction qu'on me reconnaît en général, cette proposition que j'ai faite à plusieurs reprises au cours des dix dernières années n'a pas recueilli un enthousiasme particulier. J'en tire aujourd'hui la conclusion qu'il ne faut pas s'appesantir sur ce point.

En revanche, le souci d'efficacité de la décision signifie à mes yeux, et aux yeux de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, une hiérarchisation du rôle des commissaires, qui, cela doit être très clair, ne reflète pas la hiérarchie démographique ou militaire des pays membres. De grands présidents de la Commission sont issus de pays qui ne comptaient pas parmi les plus grands de la Communauté. Dire qu'il y aura des ministres et des secrétaires d'Etat ne signifie pas que les grands pays auront les ministres et les petits Etats des secrétaires d'Etat, mais qu'on jugera à la capacité politique, technique et humaine des responsables. Les exemples du passé permettent de soutenir que cette position-là est crédible.

Sur la pondération des voix, je crois avoir étudié toutes les possibilités. A partir du système actuel et de ses extrapolations à 27, on peut tout faire. Les propositions hollandaises, britanniques, françaises, franco-allemandes, celles du Sénat sont inspirées par un même objectif : que, dans une Europe à 27, une coalition de petits pays minoritaires en population ne puisse emporter la décision. Cette idée est politiquement forte et incontournable.

Dans ce cadre général, et là je m'écarterai du jugement de mon prédécesseur, si la réflexion n'est pas théorique, mais envisage concrètement les modalités des votes sur les questions soumises à la décision du Conseil, en matière d'énergie, d'agriculture, d'environnement, de social, au cours des dix dernières années, elle a abouti à ce constat : pas d'opposition simple petits pays/grands pays, mais la formation de coalitions en fonction d'intérêts nationaux précis. Si l'on rapproche ces coalitions des systèmes de pondération proposés, aucun bon système ne se dégage.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, à la différence de celle du Sénat, considère que, au regard de cette expérience concrète, la prise en compte d'une majorité d'Etats

représentant une majorité de la population pour prendre une décision n'est pas une solution si mauvaise que cela.

D'abord elle peut être expliquée aux citoyens. On dit souvent, et Pierre Moscovici l'a rappelé, qu'il faut rapprocher l'Union des citoyens ; mais quand dans une réunion publique j'essaie d'expliquer pourquoi la France a dix voix et le Grand-Duché de Luxembourg deux voix, je lasse assez vite mon auditoire ; en revanche, je me sens capable d'expliquer le système de la double majorité.

Ensuite, ce système reflète assez bien la nature réelle de l'Union, qui est à la fois une union d'Etats et une union de peuples.

Enfin, l'argument qui a permis d'emporter, sinon l'assentiment général, du moins le non-rejet de ma proposition par la Délégation de l'Assemblée nationale, est que l'acceptation de ce système dispenserait de négocier une nouvelle pondération des voix à chaque nouvelle adhésion.

Si chaque fois que l'un des 12 ou 13 candidats déclarés adhérerait à l'Union, il fallait envisager une telle renégociation, l'Europe ne pourra espérer jouer dans dix ans un rôle de leadership sur la scène mondiale, comme le souhaite la Commission, mais consacrerait l'essentiel de ses activités aux négociations sur les péréquations de votes en Conseil. Nous n'excluons donc pas que le système de la double majorité puisse constituer le point d'aboutissement des négociations.

Dernier point du traité d'Amsterdam : le vote majoritaire. Sortons des querelles de religion consistant à opposer les souverainistes qui ne veulent pas étendre le champ du vote majoritaire à ceux qui, ayant une vision politique de l'Europe et voulant qu'elle ait la capacité de décider, veulent étendre ce champ le plus possible. L'unanimité doit demeurer pour certains problèmes, comme le pense notre Délégation, notamment tout ce qui nécessite ratification par les Etats membres ou intervention véritable des Etats membres, parce qu'on touche à la structure des traités, à l'architecture fondamentale des institutions ou encore aux ressources financières de l'Union. Passer à la majorité sur ces sujets ne serait pas accepté aujourd'hui. Nous sommes en 2000, le siècle est devant nous.

D'autres proposent que, selon les sujets, les décisions soient prises à l'unanimité ou à la majorité. Cela fait nombre d'années que je procède à cet exercice, je ne suis pas le seul dans cette salle. Nous connaissons tous sa vanité.

Prenons l'exemple de la fiscalité : nous sommes aujourd'hui paralysés. Depuis plus de dix ans, un projet de directive sur une fiscalité

minimale des revenus de l'épargne est sur la table du Parlement européen et du Conseil. La nécessité de l'unanimité le bloque. Sans doute faut-il procéder à une compensation entre les intérêts légitimes de chacun ; en même temps, le blocage de tout rapprochement fiscal conduit à des pertes de recettes pour les Etats membres, à une diminution des capacités d'action, à un déséquilibre croissant entre fiscalité reposant sur les salaires et fiscalité reposant sur les revenus financiers. Une très large majorité d'entre nous est d'accord pour dire qu'il faut faire quelque chose.

La Délégation de l'Assemblée nationale estime indispensable, puisque qu'on ne doit pas conserver l'unanimité, de ne pas se contenter de prendre la décision de passer à la majorité sur les questions fiscales : viser une harmonisation fiscale européenne sans en définir le contenu ne serait pas acceptable et serait même absurde. Nous accompagnons notre prise de position sur la majorité d'une proposition : pour trois impôts, la TVA, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les revenus financiers, fixer à la majorité les nouveaux minima dans des domaines où l'existence du marché et de la monnaie uniques conduirait, sans cela, de façon évidente, à une compétition débridée entre les Etats membres.

• Avec **audace** aussi. La Délégation de l'Assemblée nationale estime que l'on ne peut pas borner l'ambition de la prochaine CIG aux questions non tranchées à Amsterdam. Elle doit aussi aborder les coopérations renforcées auxquelles j'ajoute, cette fois à titre personnel, la question du contrôle démocratique.

Les coopérations renforcées sont déjà mises en œuvre à Quinze. Que sont la monnaie unique ou la politique de défense, sinon des coopérations renforcées ? Si on ne les organise pas dans le cadre de l'Union et de ses institutions, elles se font en dehors. Ce n'est pas une bonne chose. Nous avons donc considéré que la question des coopérations renforcées devaient être un point central des négociations au cours des présidences portugaise, puis française.

D'abord, parce que le traité d'Amsterdam leur fixe des conditions trop restrictives : il en ouvre bien la possibilité, mais il prévoit le retour à la règle de l'unanimité à la demande d'un Etat membre de sorte que la faculté ainsi ouverte est très théorique. Nous proposons que les coopérations renforcées puissent être mises en œuvre soit par une majorité d'Etats soit par un nombre d'Etats représentant une majorité de population, donc sans qu'un Etat membre puisse leur opposer son veto. Cela nous paraît fondamental pour le succès même de la Conférence intergouvernementale. Si les Etats membres les plus réservés en termes institutionnels savent que s'ils veulent freiner le processus, les autres avanceront quand même, la conclusion d'accords dans cette Conférence

intergouvernementale en sera stimulée. Lorsque Margaret Thatcher elle-même a constaté que 11 pays étaient d'accord pour établir la monnaie unique, avec ou sans la Grande-Bretagne, elle n'a pas opposé son veto parce qu'elle savait que cela créerait une crise inutile.

Deuxième argument en faveur des coopérations renforcées : si par malheur les conférences intergouvernementales n'aboutissaient pas à des résultats minimaux, si des Etats membres avaient le sentiment que, l'élargissement survenant sans approfondissement suffisant du mécanisme de décision, le risque de paralysie était réel, un mécanisme de coopération renforcée est aussi une porte de sortie pour que ceux qui veulent aller plus loin et plus vite maintiennent une Europe politique capable de répondre collectivement aux défis auxquels chaque membre ne peut plus répondre séparément.

La deuxième question que la CIG devrait aborder – je m'exprime ici à titre personnel – est le contrôle démocratique. Sans modification significative des traités, nous pouvons faire en sorte que les instances de gouvernement de l'Union voient se réaliser des possibilités d'alternance politique. La démocratie ne se limite pas au contrôle des citoyens. Dans tous les pays européens alternent gouvernements et projets politiques. C'est cela aussi l'exercice de la citoyenneté.

Jacques Delors a proposé que les listes candidates aux élections européennes fassent connaître à l'avance leur candidat à la présidence de la Commission. Cette proposition, qui serait un formidable adjuvant pour la démocratie au niveau de l'Union européenne, implique fort peu de modifications des traités ; elle permettrait de faire disparaître l'idée redoutable, chez nos concitoyens, que l'on fait semblant de leur demander leur avis sur la manière de faire l'Europe, mais que cela ne sert à rien puisque tout le monde est d'accord pour faire les choses d'une seule manière. Introduire dans les institutions européennes de demain l'alternance politique serait une très bonne façon de rapprocher l'Europe des citoyens. Il faut aussi songer, ce n'est pas tout à fait la même chose, à rapprocher les citoyens de l'Union. Cette possibilité de faire jouer à l'électeur européen un vrai rôle dans l'orientation de l'Union ne sera pas retenue par la Conférence intergouvernementale à venir, mais je souhaite qu'elle donne lieu à un débat, qui aura déjà un effet très mobilisateur sur l'opinion. La progression dans l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, ne se fera pas dans une indifférence des citoyens qui risque de se transformer en hostilité dès que l'on touchera à des sujets de vie quotidienne comme la chasse, les fromages : choses dérisoires par rapport aux enjeux de la mondialisation, mais vécues par les hommes et les femmes de nos pays comme autant d'empiétements de l'Europe sur leur identité et leur vie quotidienne.

Si nous voulons donner à l'Europe la capacité de concentrer sa capacité de décision sur les grands sujets, avec l'adhésion de ses citoyens, il nous faudra donc, non seulement résoudre de façon réaliste les points non tranchés à Amsterdam, mais au moins les coopérations renforcées. Nous serons alors dans un univers où, comme l'écrit le président Prodi dans le programme d'action à cinq ans de la Commission, « *l'Union européenne sera un acteur capable de jouer un rôle sur la scène mondiale* ». C'est ce que je nous souhaite collectivement. Nous avons le choix : ou la mondialisation est conduite par les marchés ou elle l'est par les institutions politiques représentatives des citoyens. C'est aussi l'enjeu de la Conférence intergouvernementale qui vient de s'ouvrir et j'espère qu'aucun des négociateurs ne l'oubliera.

**M. Jean VIDAL,
Conseiller du Premier ministre pour les affaires
européennes et Secrétaire général du SGCI**

Messieurs les présidents, messieurs les ambassadeurs, après les exposés très riches que nous avons entendus, je voudrais me borner à présenter quelques observations générales sur la conduite de la présidence française et la part que la Conférence intergouvernementale y prendra, et réagir à quelques observations que j'ai entendues.

La présidence française devra répondre aux attentes des citoyens : Pierre Moscovici a beaucoup insisté sur les priorités du Gouvernement français dans ce domaine. Elle devra aussi répondre aux attentes de ses partenaires, membres de l'Union et candidats à l'Union. Elle sera largement jugée sur sa réussite ou son échec dans la conduite et la conclusion de la Conférence intergouvernementale et de l'élargissement, qui nous occupera également beaucoup.

Personnellement, je suis sûr qu'au lendemain du Conseil européen de Nice, les commentaires de la presse porteront moins sur le bilan des priorités citoyennes (même si elles auront un effet à long terme et même si on reconnaîtra peut-être les progrès significatifs que la présidence française aura fait accomplir à l'Europe sur ce point) que sur le résultat de la Conférence intergouvernementale : la France aura-t-elle réussi à la conclure ?

Comment y parvenir ? La présidence française s'inscrit dans une continuité et sera dépendante des progrès de la présidence portugaise. Ceci est une raison d'optimisme, car nous avons vu comment la présidence portugaise a admirablement préparé le Conseil européen de Lisbonne, conduit les débats et abouti à des conclusions équilibrées, satisfaisantes, riches : on s'apercevra, au fur et à mesure de la réalisation des engagements pris à Lisbonne, combien ce Conseil a été important. Le même processus devrait se vérifier dans la préparation du Conseil de Feira et permettre au mois de juin une première discussion substantielle sur la CIG au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement.

La conclusion en décembre de la Conférence intergouvernementale suppose au préalable, à ce niveau, plusieurs tours de négociation : le calendrier envisagé répond à cette préoccupation. Après un premier débat à Feira, la présidence française envisage un Conseil européen intermédiaire au mois d'octobre consacré pour l'essentiel aux problèmes de la Conférence intergouvernementale et probablement à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette double évocation sera préparée au minimum par quatre réunions ministérielles d'ici le mois de juin. La procédure devrait permettre à la présidence, si les choses ont suffisamment mûri, de préparer entre octobre et décembre le compromis final issu, comme de coutume, de ses consultations bilatérales avec tous les Etats membres.

La réussite de la Conférence intergouvernementale implique que son ordre du jour ne soit pas trop ambitieux. Le Gouvernement français souhaite se concentrer sur le point fondamental mentionné par M. Fuchs : la capacité de décision de l'Union élargie à 25, 26, 27 membres, voire davantage.

De ce point de vue, nous avons insisté sur les solutions qui, sans remettre en cause l'équilibre institutionnel et la structure des traités, permettraient d'améliorer ce processus de décision : une commission plus ramassée, des modalités de vote rendues plus efficaces par un recours accru à la majorité qualifiée et une plus grande représentativité démocratique par le biais de la repondération ou d'autres systèmes.

A Amsterdam, ces questions ont été débattues très longuement sans aboutir à une conclusion, mais nous avons été très près d'un accord. Le temps ayant passé, la perspective d'un élargissement très vaste étant devenue une réalité politique, les esprits ont évolué. J'ai le sentiment que nous pourrions réussir à Nice ce que nous n'avons pas pu réussir à Amsterdam.

En outre, la révision des traités qui incombe à la Conférence intergouvernementale sera complétée par des mesures de réforme de la Commission qui n'impliquent pas la révision des traités, mais une réforme de ses modes de travail et de fonctionnement, ainsi que par une réforme des méthodes de travail et d'organisation du Conseil, qui n'implique pas non plus une révision des traités.

On a mentionné les discussions parallèles en cours : la réforme de la Cour de justice, la convention d'élaboration d'une charte européenne des droits de l'homme, la mise en application de l'Europe de la défense, suite aux décisions prises à Helsinki. Tout cela devrait converger vers le Conseil européen de Nice ; aboutir à des résultats dans ces dossiers ne manquerait ni de souffle, ni d'ambition.

Pour conclure, je ferai une observation personnelle, fruit de ma participation à la construction européenne depuis de longues années. Celle-ci, largement empirique, résulte de la combinaison de trois sources : au départ, un dessein politique validé par tous les gouvernements successifs en dépit des alternances ; ensuite, la logique interne de la construction européenne, dont une étape en appelle une autre par une sorte de logique organique : l'Union douanière a appelé la mise en place du grand marché unique, lequel a appelé la monnaie unique, qui a poussé les gouvernements à créer l'Union européenne, qui a reçu compétence en matière de justice et d'affaires intérieures, aujourd'hui, c'est la défense qui est sur la table. Très souvent, les traités prévoient un rendez-vous pour une conférence ou une décision ultérieure.

La troisième source de la construction européenne, ce sont les chocs externes qu'elle a subis : l'échec du projet alternatif de l'AELE, la fin de certaines dictatures méditerranéennes, la réunification allemande, la dissolution de l'Union soviétique, etc. La perspective actuelle d'un élargissement à 27, ou plus, résulte en grande partie de ces chocs externes. Ce serait une erreur de penser que nous arrivons à la fin de l'histoire européenne, comme on avait pu, dans un ouvrage très contesté, parler de la « fin de l'histoire ».

Le processus de maturation et de recomposition du continent est en cours. Personne ne pense que nous pourrions, dans une conférence préparée en quelques mois, définir le projet final de la construction européenne. Cette CIG sera suivie d'une ou de plusieurs autres, qui prendront en compte le moment venu les avancées réalisées, y compris grâce aux coopérations renforcées qui, engagées entre un petit nombre d'Etats membres, pourront être reprises avec le temps par l'ensemble de l'Union.

Nous avancerons aussi vers le gouvernement économique de l'Europe, dont l'Euro 11 est une préfiguration à laquelle nous ne nous arrêterons pas.

En matière de justice, de défense, nous irons aussi plus loin. Les ambassadeurs des pays d'Europe centrale et orientale donneront certainement une réponse positive à la question suivante : est-il légitime que ces CIG ultérieures, ce parachèvement des institutions de l'Union se fassent avec eux ? Ma propre réponse est oui. La présidence française ne doit pas se fixer un projet trop ambitieux. Nous sommes dans un processus évolutif et la présidence française y apportera sa petite pierre.

**Mme Anne-Marie IDRAC,
Députée des Yvelines,
Présidente du Mouvement européen – France**

Pour le Mouvement européen France, les réformes institutionnelles et la CIG sont abordées avec un certain malaise résultant d'un double décalage. Le premier peut être observé entre la perception de l'approfondissement et celle de l'élargissement. D'un côté, et nous nous en réjouissons, les citoyens semblent accepter l'approfondissement, la nécessité de mettre en place un gouvernement économique pour sortir l'euro de sa situation de monnaie orpheline. Le Kosovo, l'Autriche ont contribué à la compréhension par les citoyens de ce qu'une Europe politique pourrait apporter.

En même temps, nous avons le sentiment que l'enjeu également positif de l'élargissement n'a pas été bien expliqué à l'opinion publique, ce qui alimente la « fuite en avant ». La présidence française a sur ce point un objectif d'explication à atteindre.

Le deuxième élément de décalage est chronologique. La CIG a été décidée il y a trois ans et, bien qu'elle soit le prolongement de la réunion d'Amsterdam, elle n'est pas la suite d'Helsinki. La formule selon laquelle ce qui ne marche pas à Quinze marchera encore moins à 27 ne rend pas compte de la réalité. Nous nous demandons s'il n'y a pas une réforme de retard, quand on pense aux rapports Dehaene ou Quermonne, par rapport aux décisions prises à Helsinki.

L'intérêt général est de sortir de ce malaise ; il faut que la présidence française réussisse la CIG et pour cela, il faut reprendre de l'avance dans la réforme des institutions européennes, en posant les questions suivantes :

- les dysfonctionnements institutionnels en termes d'efficacité ;
- l'adaptation nécessaire des critères de l'élargissement, la prise en compte de l'impératif de la soutenabilité de la solidarité, pour ne pas dire des critères financiers, la question du centre de gravité dans la construction politique de l'Europe ;
- le besoin de transparence et de lisibilité pour les citoyens ;
- les nouveaux besoins de coordination : la justice et les affaires intérieures, le gouvernement économique ou la PESC ne relèvent pas des mêmes méthodes. Certains sujets iront vers la communautarisation et d'autres vers des formules intermédiaires entre communautarisation et intergouvernementalité.

La tenue de la CIG amène à poser la question fondamentale de la vision politique et des projets collectifs. Aujourd'hui, il n'y a pas de réponse à cette question. A titre personnel, et sans engager le Mouvement européen, je pense que le projet de l'Europe a quelque chose à voir avec l'idée de sécurité (sécurité intérieure, militaire, alimentaire, environnementale), avec la régulation et la possibilité pour l'Europe de constituer un modèle de protection des libertés politiques, de démocratie et de régulation des phénomènes économiques et sociaux.

Nous ne pourrons pas échapper à une interrogation sur le projet. Selon le Mouvement européen, la CIG est d'abord un reliquat d'Amsterdam - je me retrouve dans ce qu'a dit Gérard Fuchs.

J'ajouterai trois observations :

- la majorité qualifiée va avec l'extension de la codécision ;
- certains facteurs d'efficacité relèvent, non de la réforme de la Commission ou de la pondération, mais de l'aménagement du fonctionnement du Conseil par des mesures hors traités. En particulier, je reprends l'idée touchant à l'organisation interne des pouvoirs publics, de la nomination d'un ministre des affaires européennes en résidence à Bruxelles, et disposant d'une autorité politique interministérielle ;

– la pierre d'achoppement et le critère de succès seront la réalisation en matière de fiscalité de l'Union européenne économique et monétaire.

Il est nécessaire que les coopérations renforcées soient assouplies, que leur champ soit étendu, en matière de PESC en particulier. A long terme se pose la question de savoir si cela peut se faire dans le cadre du traité actuel ou au prix de la négociation d'un nouveau traité. Certaines personnalités ont pris des positions pessimistes à ce sujet.

Les coopérations renforcées assouplies, permettant de constituer une avant-garde, doivent être au moins tentées dans le cadre du traité. Il serait dommageable, en y renonçant *a priori*, de faire apparaître à l'extérieur et à l'intérieur de l'Europe, à travers un tel aveu d'incapacité, un risque d'éclatement de l'Union européenne. Seule l'expérience montrera si de telles coopérations sont possibles.

A cela s'ajoute la Charte européenne des droits de l'homme et son intégration dans le traité, aujourd'hui ou ultérieurement ; qu'une valeur contraignante lui soit reconnue ainsi qu'une capacité de sanction par la Cour de justice. Cela nous amène à une conception assez stricte des droits qui doivent être inscrits dans cette charte.

J'en termine avec les perspectives à ouvrir au-delà du Conseil européen de Nice pour donner la dimension historique de préparation du grand avenir à cette CIG. Nous ne pourrions pas laisser en l'état le budget et les ressources propres. L'agenda 2000 pourra nous laisser quelques années pour éviter d'être pris dans la contradiction entre l'engagement de politiques nouvelles et l'absence de moyens nouveaux. Mais on ne peut imaginer l'élargissement ou le renforcement des compétences sans aborder la question des ressources propres de l'Union européenne.

Enfin, la modification juridique permettant une nouvelle hiérarchie des textes et la constitutionnalisation des traités répond aux besoins d'efficacité et de lisibilité. La PESC qui sera abordée cet après-midi a un rôle essentiel, puisque c'est par l'évolution de la conception de la souveraineté que l'on voit basculer l'ensemble du système. Dans la perspective historique que j'ai adoptée ici, ce sujet est central.

**Mme Pervenche BERÈS,
Députée européenne et
Présidente de la délégation socialiste française
au Parlement européen**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, une interrogation sur la nature de l'exercice dans lequel nous sommes engagés. On a parlé à son propos d'empirisme, de pragmatisme, d'ambition : tous ces termes sont adaptés.

Pour autant, pourquoi cette CIG ? Parce qu'Amsterdam n'a pas résolu tous les problèmes. Intellectuellement, nous devons admettre que nous sommes engagés dans cette Conférence intergouvernementale, toutes choses égales par ailleurs, avec une perspective d'élargissement. Mais nous devons faire preuve de modestie, car nous ne sommes peut-être pas dans l'exercice dans lequel nous devrions être.

Nous allons procéder à cette CIG en essayant d'adopter les solutions les plus durables possibles. Les propositions de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne vont dans le bon sens, puisqu'elles ne nous obligent pas à revisiter nos règles au fur et à mesure des élargissements. Mais cela sera-t-il suffisant ? Nous ne devons pas oublier cette question.

Le minimum, pour la majorité d'entre nous, sera l'introduction des coopérations renforcées dans la CIG ; au-delà, certains imaginent d'autres architectures. Faut-il attendre dix ans pour que cela devienne indispensable ou peut-on anticiper, comme certains, en France et en Allemagne, y réfléchissent ? Je n'apporte pas de réponse à ce stade, mais il faut être lucide. On a dit que cette CIG ne sera pas la dernière. Mais, les CIG s'accélèrent tout en ayant des ambitions de plus en plus réduites, alors qu'il s'agit de la procédure la plus lourde puisqu'elle suppose une négociation à l'unanimité et une ratification par l'ensemble des Parlements nationaux. La CIG est l'outil le plus lourd qui existe dans les processus de l'Union. Nous y recourons à un rythme accéléré pour traiter de sujets qui peuvent apparaître comme peu exaltants à nos concitoyens.

J'en viens à la position du Parlement européen. C'est le 11 avril que nous adopterons notre position sur les questions dont la CIG aura à traiter. Une proposition de résolution a été adoptée par la commission des Affaires constitutionnelles dans des conditions significatives. Le Parlement européen a l'habitude d'être assez « allant » sur les enjeux institutionnels : il l'a démontré en adoptant le traité Spinelli, en prenant position sur le dernier élargissement ou dans son évaluation des résultats du traité d'Amsterdam.

Or, au moment où la nouvelle CIG engage ses travaux, le projet de résolution n'a été adopté qu'avec une majorité de 12 pour, 7 contre, 4 abstentions. Cette majorité très faible, qui traduit un clivage très net entre petits et grands pays, doit nous éclairer sur les difficultés qui nous attendent lors de la CIG. Je ne sais pas comment nous passerons du vote de la commission des Affaires constitutionnelles au vote du Parlement européen, mais je mesure la difficulté de la tâche.

Avant d'en venir point par point à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale, je veux dire un mot d'un sujet, dont nous avons estimé, quand nous nous sommes prononcés sur le mandat de la CIG, qu'il était tout aussi important que la réforme des traités, même s'il ne la rend pas nécessaire : la réforme du Conseil.

J'ai pensé longtemps que l'essentiel était la réforme du Conseil Affaires générales. D'excellentes propositions ont été faites pour améliorer le fonctionnement du Conseil, les conditions d'interprétation ou les conditions d'ordre du jour. D'autres propositions plus audacieuses suggèrent de disjoindre un conseil de politique étrangère d'un autre conseil qui serait en charge de la coordination des autres conseils. Peut-être irons-nous vers une solution de ce type, avec des vice-premiers ministres ou des ministres des affaires européennes, qui seraient des numéros deux des gouvernements, siégeant à Bruxelles aussi bien que dans leurs capitales respectives.

Mais la coordination se fait dorénavant au niveau du Conseil européen. Le doigt a été mis dans l'engrenage avec le traité de Maastricht et les conditions du passage de la deuxième à la troisième phase de l'Union économique et monétaire : le Conseil européen s'est vu alors pour la première fois reconnaître une capacité de décision en étant qualifié de « Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement ». Depuis, le pli est pris et la tendance s'accélère. J'en veux pour preuve les résultats des travaux du Conseil européen de Lisbonne - le ministre le rappelait à l'instant - qui a prévu un rendez-vous annuel avec « *un rôle de coordination et de proposition* ».

Il existe ainsi une véritable intégration du Conseil européen dans le processus décisionnel de l'Union au-delà de l'image que l'on se fait actuellement de son rôle. Cette dimension doit être prise en compte dans notre réflexion sur les mécanismes institutionnels.

Sur la pondération des voix, le Parlement européen, dans l'avis qu'il devrait ratifier en séance plénière le 11 avril, sauf événement contraire, devrait se prononcer pour la majorité simple recouvrant la majorité de la population. Cette proposition va de pair avec la réforme de la

Commission. Je comprends que, pour un pays comme le nôtre, ce choix soulève une difficulté, puisqu'il rompt l'équilibre entre les quatre grands Etats. Mais nous avons accepté cette rupture de l'équilibre lorsque la France a accepté que la représentation de l'Allemagne au Parlement européen soit réévaluée : alors que certains pays comme la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, ont 87 représentants, l'Allemagne dispose de 99 députés européens.

Sur la Commission, je ferai preuve de plus d'optimisme que Gérard Fuchs : je n'ai pas renoncé à limiter le nombre des commissaires et le Parlement européen non plus, puisque nous nous prononçons pour un président et vingt membres avec des règles de rotation permettant un équilibre géographique et à chaque Etat d'avoir un commissaire sur une rotation de deux mandats.

Nous devrions regarder davantage du côté de la Banque centrale européenne. On sait combien la compétence monétaire est lourde en termes de souveraineté. Or, le directoire de la BCE – dont la présidence a donné lieu à des batailles homériques – est composé de six membres. Les onze Etats membres participant à l'euro n'ont donc pas de représentant au directoire de la Banque centrale ! Pourquoi ce qui est possible pour la monnaie ne le serait-il pas pour la Commission ? C'est une piste de réflexion.

Nous réservons l'unanimité aux affaires constitutionnelles, sans autre précision. Il nous semble que la réflexion sur le champ de la majorité qualifiée ne peut se concevoir en dehors de progrès significatifs dans le domaine de la coopération renforcée. Si nous n'améliorons pas le dispositif des coopérations renforcées, ces dernières se créeront de fait en dehors des institutions de l'Union.

L'une des difficultés qui explique la faible majorité recueillie au sein de la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen est la volonté des « petits Etats » de n'autoriser ces coopérations renforcées que dans des conditions très strictes leur assurant une participation. Je leur dis qu'ils prennent là un risque très grand. Soit on permet à ces coopérations renforcées de se mettre en place de façon utile et les Etats membres se serviront des règles nouvelles définies pour développer de telles coopérations à l'intérieur de l'Union. Soit le passage à la coopération renforcée est soumis à des conditions trop contraignantes, et les Etats développeront des coopérations intergouvernementales auxquelles nous souhaitons échapper dans la mesure du possible.

Nous avons proposé qu'une coopération renforcée puisse être lancée uniquement si elle rassemble une majorité d'un tiers des Etats membres et

– cela ne vous étonnera pas – si elle recueille au préalable un avis conforme du Parlement européen sur la base de la majorité des membres qui le composent.

Si nous voulons des institutions lisibles, transparentes et contrôlées, nous devons nous interroger sur les conditions du contrôle démocratique des coopérations renforcées. Je n'ai pas de solution à vous proposer, mais c'est l'un des chantiers sur lesquels nous aurons à travailler.

Un mot sur la charte : en tant que membre actif de la convention, je suis très impressionnée par l'originalité de la convention. Le travail en commun des représentants des gouvernements des Etats membres, de la Commission, des Parlements nationaux et du Parlement européen produit une dynamique qui pourrait être reconduite si le texte auquel aboutira la convention est satisfaisant. Par ailleurs, si une institution aussi originale se contente de recopier des textes déjà existants, elle restera en deçà de son mandat. Il y a des droits nouveaux ou à reformuler que nous devons intégrer à la charte, sinon nous aurons failli à notre tâche.

L'intégration dans le traité est une question fondamentale pour les membres du Parlement européen. Nous en comprenons la difficulté, mais nous demandons aux chefs d'Etat et de Gouvernement d'intégrer cette perspective dès la fin de la présidence portugaise pour la rendre possible. Si nous attendons la fin de l'année pour poser la question, il sera trop tard. On n'intègre pas une charte dans un traité du jour au lendemain. C'est pourquoi nous avons saisi toutes les occasions de demander aux chefs d'Etat et de Gouvernement de tenir compte de la possibilité d'intégrer la charte dans le traité. C'est le sens de la rédaction de cette charte : lui donner un caractère contraignant qui permettra à chaque citoyen de s'en prévaloir devant les tribunaux.

**M. Laurent COHEN-TANUGI,
avocat au Barreau de Paris**

Messieurs les Présidents, Messieurs les Ambassadeurs, Mesdames et Messieurs, je voudrais réagir aux propos qui ont été tenus ce matin sur la question de la présidence française, de la CIG, de son ambition et, plus concrètement, des résultats à en attendre. Je ne représente pas une institution particulière, mais, comme l'a rappelé le Président Barrau, j'ai appelé l'attention sur cette réforme institutionnelle et l'avenir du système européen depuis 1992. Si je ne le faisais pas aujourd'hui, cela ne pourrait être que par lassitude ou découragement, mais je n'en suis pas encore là.

On a parlé de l'ambition. Faut-il être ambitieux au risque de décevoir ou être modeste par souci de réalisme et de prudence ? Selon moi, il faut être ambitieux pour plusieurs raisons : la présidence de l'Union est une occasion de leadership de plus en plus rare, compte tenu de l'accroissement du nombre des Etats membres. Face au grand élargissement qui est devant nous, l'Europe a besoin d'une vision politique à laquelle la France a traditionnellement l'ambition de contribuer, même s'il faut se garder de toute arrogance.

En troisième lieu, la restriction de l'agenda de la CIG aux trois points résiduels d'Amsterdam, même s'ils sont extrêmement importants et compliqués à négocier, n'est pas une garantie de succès. L'élargissement peut offrir des voies de compromis.

Enfin, le contexte est plus favorable que ces dernières années. Il y a un mouvement en faveur de l'approfondissement de l'Europe politique, avec une conscience plus forte de la nécessité et de l'urgence. Un certain nombre de travaux, tels le rapport Dehaene, le rapport Quermonne ou l'avis de la Commission, expriment une ambition.

Nos ambitions sur les trois points d'Amsterdam

Je voudrais me faire l'avocat du diable sur la manière de résoudre ces trois points, compte tenu de ce qui a été dit par le président Haenel et par M. Fuchs. A propos de la Commission, l'adoption de la règle d'un commissaire par Etat est le résultat le plus probable. Du point de vue de l'Europe, ce n'est pas une solution extraordinaire, parce qu'elle conduit à la nationalisation de la Commission, qui n'était pas du tout l'esprit initial des institutions européennes. Le nombre de commissaires est beaucoup plus important que ce nous souhaitons.

Pour la France et pour les autres grands Etats, il s'agit de perdre le second commissaire. Je rejoins, le propos de Pervenche Berès : faut-il renoncer à la proposition française d'un collège resserré autour d'une présidence plus forte ? Si on n'y parvient pas, le renforcement du rôle de la présidence, dans le sillage de ce qui a été amorcé à Amsterdam me paraît indispensable. Quant à la perte du second commissaire pour les grands Etats, elle est liée aux deux autres points d'Amsterdam.

Sur la pondération des voix, le Président Haenel a exprimé son scepticisme sur la double majorité qui, pour lui, ne constitue pas un progrès, mais peut-être une régression. L'accord sur la double majorité, qui semble être acquis, ne me paraît pas concevable sans une extension du champ de la majorité.

Si le bilan devait être : un commissaire par Etat, pas de progrès de la représentativité et pas d'extension significative du champ de la règle de majorité, cela ne serait une bonne affaire ni pour l'Europe ni pour la France. Il vaudrait mieux un échec provocateur, une crise salutaire. Je ne voudrais pas faire preuve d'un pessimisme exagéré, mais en mettant bout à bout les solutions les plus probables, on peut être préoccupé par le paquet final.

Tout compromis sur les trois points suppose une flexibilité accrue par rapport aux décisions acquises à Amsterdam : cela me paraît être une contradiction dans les termes, car soumettre les coopérations renforcées au droit de veto des Etats ne fait pas avancer les choses.

Un dernier point me paraît lancer la prochaine étape. Le protocole institutionnel d'Amsterdam prévoyait une réforme institutionnelle en deux temps. Sur le premier, les trois points résiduels, la France a réussi à accélérer le calendrier par rapport aux clauses du protocole. Le Parlement français, notamment, a fait pression pour que cette réforme soit un préalable à tout nouvel élargissement, ce que le texte du protocole ne prévoyait pas.

Une autre clause prévoyait une réforme institutionnelle plus vaste avant l'entrée du 21^e Etat membre. Tout ne peut pas être fait cette année, mais l'étape suivante doit être lancée et la France pourrait prendre l'initiative de lancer le débat, de tracer un cadre, parce qu'il y a besoin d'une vision.

On a beaucoup parlé des citoyens ce matin. Pierre Moscovici lui-même a dit que c'était un alibi. A côté de la sécurité alimentaire, de l'environnement, etc. les citoyens attendent une vision de l'Europe vers laquelle nous allons. L'Europe est de plus en plus vaste, la construction

européenne de plus en plus rapide, du moins dans les annonces. Comment cette Europe va-t-elle fonctionner ? Les citoyens ne se posent pas de questions institutionnelles complexes, mais ils expriment cette interrogation : il est essentiel d'y apporter des réponses, ce qui signifie pour notre pays clarifier sa propre vision. On a l'impression aujourd'hui que le non-dit sur l'aboutissement de l'Europe, naguère attribué à une stratégie d'avancée masquée, reflète plus aujourd'hui l'absence d'accord entre les Quinze sur ce point ou l'absence de vision chez un grand nombre d'entre eux. Ce travail doit être absolument lancé au cours de cette présidence.

**M. Jean-Louis QUERMONNE,
Président du groupe de réflexion du
Commissariat général du Plan**

Fin 1997, le Premier ministre a passé commande au Commissariat général du plan d'une série d'études prospectives sur la situation de la France à vingt ans dans l'Union européenne et sur la situation de l'Union européenne elle-même. C'est dans ce cadre à moyen et long terme que s'est inscrite la réflexion du groupe de travail qui a publié l'enquête sur l'Union européenne, en quête d'institutions légitimes et efficaces. Sans négliger l'échéance de la CIG 2000, il nous est apparu que l'Union européenne aura une vie au-delà de la CIG, en particulier au cours de la période qui séparera celle-ci des premières adhésions conduisant à l'élargissement.

Placées dans cette perspective à moyen et long terme, qui diffère fondamentalement du rapport Dehaene, nos conclusions peuvent être ramenées à 2 constats et 4 priorités.

Premier constat : le choc des élargissements, aussi importants soient-ils - car il s'agit du passage de l'Europe carolingienne à l'Europe continentale - n'est pas la seule raison qui commande une réforme profonde des institutions européennes. La mutation des politiques en est une autre.

En effet, si les processus qui ont conduit à la réalisation du marché unique et même de l'Union économique et monétaire impliquaient davantage l'élaboration d'un certain nombre de normes, donc l'exercice d'une fonction législative, les tâches qui s'y ajoutent aujourd'hui, convergence des politiques macro-économique, budgétaires, fiscales et sociales, en corollaire à l'union monétaire, impliquent l'exercice d'une fonction gouvernementale. Elles réalisent l'empiétement des domaines d'intervention de l'Union européenne dans les domaines régaliens, à savoir la justice et la sécurité intérieure d'un côté, la diplomatie et la défense de l'autre.

La troisième raison qui justifie – à elle seule – une réforme profonde des institutions, est l'exigence de transparence et de démocratie. Il semble bien que l'Union européenne est parvenue aujourd'hui à un degré d'intégration qui soulève aux yeux des citoyens le problème majeur de sa légitimité politique et démocratique.

Enfin, la dernière raison conjoncturelle tient au dysfonctionnement des institutions, à la démission de la commission Santer le 16 avril 1999, mais aussi aux dysfonctionnements du Conseil, l'amoindrissement du rôle du Conseil Affaires générales, alors que le Conseil européen tend à devenir une sorte de super Conseil Affaires générales : en inscrivant à son ordre du jour toute une série de questions, il risque de perdre le rôle d'impulsion stratégique qui devrait lui être réservé.

Le *second constat* est que la construction européenne n'a pas de précédent historique. Les pères fondateurs ont sans doute invoqué le précédent des Etats-Unis, mais nos nations ne se ramènent pas à l'Alabama ou au Texas. Le poids de l'histoire et la mémoire font de la construction européenne une construction d'une originalité telle qu'elle n'a pas de précédent, ni dans les organisations internationales ou interétatiques, ni dans les confédérations d'Etats disparues aujourd'hui - celles qui ont réussi sont devenues des états fédéraux - ni dans les Etats fédéraux.

D'où l'idée du groupe de réflexion de considérer comme point de départ, non pas la table rase, mais l'acquis communautaire tel qu'il s'est développé depuis 50 ans. En matière institutionnelle, cet acquis est constitué par la méthode communautaire, conçue par Jean Monnet, de manière à permettre un processus de décision qui fasse l'économie, pendant les premières années au moins, de l'existence d'un gouvernement européen. C'est précisément l'une des quatre priorités sur lesquels je voudrais insister.

A partir de ces deux constats, le groupe de réflexion a considéré que la première priorité était de doter l'Union européenne d'*un mode de gouvernement effectif et permanent*. Il est impossible, bien entendu, d'unifier en quelque sorte cette fonction gouvernementale au profit d'un seul organe, d'une seule institution, que ce soit la Commission européenne - comme l'avait songé un instant les pères de l'Europe dans une perspective fédéraliste - ou le Conseil européen, comme je viens de le rappeler.

Dès lors, tout mode de gouvernement européen réaliste implique une synergie entre la Commission européenne recentrée sur ses fonctions politiques et le Conseil ramené à un fonctionnement efficace. Il implique d'abord l'établissement d'une symétrie entre les diverses formations de Conseil ramenés à une quinzaine et les fonctions des principaux commissaires en charge de directions générales ramenées à une quinzaine, leurs attributions étant en quelque sorte homothétiques. Il suppose ensuite le renforcement du Conseil Affaires générales, sans lequel on risque de voir le Conseil européen se diluer dans un rôle de substitut du Conseil Affaires générales, ce qui n'est pas sa vocation.

Dans l'esprit des travaux de notre groupe, la fonction du Conseil Affaires générales n'est pas seulement la coordination, mais la permanence, à savoir la possibilité de réunir chaque semaine à Bruxelles des ministres disponibles pour siéger la même semaine dans ce Conseil et dans le Conseil des ministres de leur Etat membre. Bien entendu, ces mesures devront être accompagnées d'une extension de la majorité qualifiée sans laquelle le Conseil Affaires générales à 27 ou 30 ne pourrait plus fonctionner.

La conception d'un tel dispositif bipartite, le gouvernement concentré autour de la synergie entre la Commission et le Conseil, nous a posé le problème difficile de la présidence. A 30 Etats, le tour de rôle reviendrait tous les quinze ans. Sera-t-il possible de conserver le système de la présidence semestrielle ? C'est sur ce point que le groupe de réflexion a imaginé deux scénarios : celui évoqué par Jacques Delors, où le président de la Commission, compétente pour l'ensemble des piliers, deviendrait progressivement le président européen ; celui où le Conseil européen désignerait en son sein un président permanent qui serait dispensé de l'exercice de ses fonctions nationales.

La seconde priorité est de *renforcer l'Etat de droit*. L'Union européenne est née comme communauté de droit et le droit constitue, dès lors que le budget communautaire ne dépasse pas 1,27 % du PIB cumulé des Etats membres, une des ressources essentielles de la construction européenne.

Il est réconfortant de voir que les travaux de la convention sur la charte des droits fondamentaux s'orientent dans cette direction. Mais cela ne suffit pas : développer la personnalité juridique de l'Union, définir une répartition des compétences qui donne un contenu concret au principe de subsidiarité, séparer fonctions législative et exécutive, inclure dans les délégations participant au Conseil non seulement de légitimes représentants des gouvernements et des administrations, mais aussi des représentants des parlements nationaux, qui pourraient être rapporteurs généraux de leur principales commissions ; enfin, développer l'espace judiciaire européen dont le Conseil de Tampere a fixé certaines grandes lignes.

La troisième priorité est moins institutionnelle que stratégique : compte tenu de l'élargissement potentiel jusqu'à 35 Etats, elle vise à *développer un centre de gravité politique au sein de l'Union européenne* ; non point qu'il s'agisse de méconnaître l'égle vocation de tous les Etats membres à la construction européenne, mais le réalisme impose de tenir compte des différences entre les Etats qui veulent et qui peuvent aller plus loin et les autres.

Les coopérations renforcées répondent dans une certaine mesure à cette finalité. Le risque est qu'elles soient trop sectorielles, car le problème est peut-être moins de développer dans tel ou tel domaine, à l'intérieur de tel ou tel pilier telle coopération renforcée permettant une avancée sur tel point particulier, que de constituer un noyau central politique qui puisse réunir les Etats qui peuvent et veulent aller plus loin sur l'ensemble des dossiers. Le rapport a esquissé un certain nombre de scénarios institutionnels.

La dernière priorité n'est pas l'élaboration d'une constitution européenne au sens juridique ; car une constitution est un acte consubstantiel à la formation d'un Etat. L'objectif n'est pas de créer un Etat européen centralisé, mais de *distinguer* à travers les 700 articles de traités existants *les dispositions d'ordre institutionnel* des autres, ce qui nous a paru une réponse essentielle à l'exigence de transparence et de démocratie.

Un pacte constitutionnel restant sous la forme d'un traité et ne pouvant être modifié qu'à l'unanimité devrait comprendre trois composantes : une référence aux valeurs et l'insertion de la charte des droits fondamentaux dotée de la force juridique attendue ; un certain nombre de principes directeurs des politiques communes, tels que la stabilité des prix, la recherche d'un niveau élevé d'emplois, la cohésion économique et sociale, le principe de subsidiarité et des objectifs en matière de paix, de sécurité internationale et de défense ; enfin,

l'architecture institutionnelle définissant les principales institutions de l'Union.

DÉBAT

M. Alain Barrau, président - Je crois qu'il faut abandonner les termes « reliquat » ou « résidu », parce que, si traiter à Amsterdam les trois questions qu'on évoque ainsi était simple, on l'aurait fait. D'autre part, je rappelle à mon amie Pervenche Bérès qu'au dernier Conseil européen, 90 points figuraient officiellement dans le relevé des décisions, 109 à Cologne. Sans défendre l'idée d'une division du Conseil Affaires générales, je ne sais pas si le Conseil européen pourra régler ce besoin de cohésion plus forte du Conseil Affaires générales.

Mme Martine Roure, députée au Parlement européen - Il me semble que dans la perspective de l'élargissement et par rapport à la relation aux citoyens, le nombre des députés pose problème. Nous en tiendrons-nous toujours à 700 ? Comment réduire le nombre de députés représentant chacun des pays membres ? Cette question sera plus difficile à résoudre que celle du nombre de commissaires.

M. l'Ambassadeur des Pays-bas en France - Je voudrais enchaîner sur deux observations. Mme Idrac a demandé si la Conférence intergouvernementale se trouve dans le droit fil d'Amsterdam ou d'Helsinki. Mme Bérès nous a rappelé combien lourde est la procédure d'une conférence intergouvernementale.

Si j'ai bien compris ces deux observations, on pourrait en tirer la conclusion que l'on doit être plus ambitieux que le reliquat d'Amsterdam et profiter de l'occasion pour élargir l'ordre du jour sans trop alourdir la charge de la présidence française, mais au moins insérer, comme cela a été préconisé en filigrane à Helsinki, les modifications au traité nécessaires en raison de la politique de défense et peut-être d'autres éléments. Personnellement, je pense à la convention en cours de rédaction.

En tout cas, mon Gouvernement a toujours été partisan d'un ordre du jour plus large et plus ambitieux.

Mme Geneviève Fraisse, députée au Parlement européen - Restons empiriques, pragmatiques et terre-à-terre. Nous sommes en train de mettre en place pour 2001 l'année européenne des langues. Nous en souhaitons la valorisation. Comment sera réglée la question des langues dans le cadre de l'élargissement ? Cette question est à la fois théorique, spirituelle et très technique.

Mme Pervenche Berès - Le plafond de 700 sièges maximum, idée que nous allons reprendre, suppose la définition de critères permettant d'adapter les représentations des divers Etats membres au fur et à mesure de leur accès à l'Union. Nous proposerons une phase transitoire entre 2004 et 2009, pendant laquelle le plafond de 700 ne devrait pas être atteint, et à partir de 2009, un calcul sur la population avec un nombre minimal de sièges par Etat membre. Certaines délégations ont voté contre la résolution présentée.

Notre Président a dit que le Conseil européen n'avait pas la capacité de remplacer le Conseil Affaires générales. Je suis d'accord avec cette interpellation, mais je constate que notre réflexion sur la réforme du Conseil Affaires générales visait à lui donner une capacité de coordination qu'il a perdue. Le Conseil ECOFIN a gagné en puissance. Je me suis seulement interrogée sur l'efficacité de ce que nous engageons.

Que le Conseil Affaires générales gère les grains de sel, certainement ! Mais retrouvera-t-il une capacité de coordination entre les Conseils ? Je ne suis pas sûre que la réforme du Conseil Affaires générales et sa division lui permettent de retrouver sa prééminence et sa capacité à arbitrer entre un Conseil ECOFIN et un Conseil Affaires sociales.

Sur l'élargissement de l'ordre du jour, je suis d'accord avec vous. Vous avez relié votre intervention, monsieur l'Ambassadeur, avec la présentation d'Anne-Marie Idrac ; or il me semble que, dans nos deux interventions, il y avait l'idée qu'il fallait faire la CIG. Donnons lui le maximum d'ampleur possible, mais ce maximum ne comprend pas la résolution du problème posé par l'architecture institutionnelle future de l'Union, qui va peut-être au-delà du simple assouplissement des coopérations renforcées.

Mme Anne-Marie Idrac - Si entre réalisme et ambition, on pouvait pondérer un peu plus du côté de l'ambition, ce serait un apport intéressant de la matinée.

M. Alain Barrau, président - La question des langues est très délicate. Je souhaite que toutes les langues des pays de l'Union demeurent

des langues officielles. Bien sûr, l'application de ce principe coûte cher en interprétation, traduction, etc., mais c'est fondamental. L'Union ne doit pas se résumer à quelques langues véhiculaires. La richesse de l'Union est de garder la culture, la civilisation et l'histoire de chacun des pays qui la composent. Il faut conserver le principe actuel selon lequel toute langue utilisée dans un pays membre doit pouvoir être pratiquée dans les institutions européennes.

Le débat difficile sur les langues de travail, en particulier avec nos collègues allemands, doit être bien distingué du principe fondamental selon lequel l'Union doit conserver, protéger et valoriser l'ensemble des langues des pays membres de l'Union. Le travail sur les langues régionales va aussi dans ce sens.

**M. Alain RICHARD,
Ministre de la Défense**

C'est avec beaucoup de plaisir que je participe aujourd'hui à vos travaux. Il me paraît tout à fait opportun d'ouvrir des espaces de débats et de discussion sur la présidence française qui s'annonce et je remercie et félicite les organisateurs de l'occasion qu'ils me donnent de m'exprimer pour la première fois en public sur nos projets en matière de développement de l'Europe de la défense.

L'Europe de la défense n'est pas un thème nouveau. Je n'en évoquerai pas ici toutes les étapes et les aléas. Je tiens pourtant à rappeler que, si les racines de l'Europe de la défense sont profondes et anciennes, la mise en œuvre de cette dernière n'avait jamais abouti et a longtemps laissé la construction européenne inachevée. De fait, la défense est un sujet délicat sur lequel il est difficile d'aboutir à une construction commune, tant il touche à la souveraineté nationale et constitue traditionnellement le domaine réservé de chaque Etat.

Notre conception a évolué à la lumière de la dimension toujours plus multilatérale des questions de défense. Aujourd'hui, rares sont les hypothèses où une démocratie serait appelée à faire usage seule de la force armée, même si nous devons continuer d'y être prêts.

Nous avons, parallèlement, pris en compte le nécessaire développement de l'Europe dans sa dimension de politique étrangère et de défense. D'abord les faits nous y ont conduits ; ensuite, c'est depuis le Traité d'Amsterdam une possibilité clairement ouverte aux quinze chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne.

Depuis un an, la construction de l'Europe a connu une accélération certaine : Saint Malo, Cologne, Helsinki se sont succédés sans que le rythme ne ralentisse. La semaine dernière encore, le Conseil européen de Lisbonne a adopté des textes qui contribuent à donner vie au dispositif que nous avons mis en place.

L'Europe de la défense devient une réalité majeure, qui influencera profondément nos modes d'action de nature politique et militaire.

Avant de vous exposer nos objectifs, je souhaite tout d'abord revenir sur le chemin parcouru. Nous voulons, en effet, inscrire pleinement l'action de la présidence française dans la continuité et dans l'esprit de ce qui a été entrepris à Quinze depuis plus d'un an maintenant.

Les progrès actuels de l'Europe de la défense sont le résultat d'un ensemble de facteurs positifs.

Au sein de l'Europe d'abord, la réalisation de l'Union monétaire que beaucoup au départ considéraient avec scepticisme a marqué une nouvelle étape de la construction européenne en montrant que nous savions, sur dix ans, poursuivre un dessein majeur se traduisant par un partage de souveraineté. L'Europe de la défense appartient à ce type de projet, façonnant la nouvelle place de l'Europe dans le monde, nécessitant l'acharnement de générations de responsables.

La crise du Kosovo a été un facteur déterminant nous permettant, à l'épreuve du feu, de prendre la mesure de nos profondes convergences et de notre capacité à agir ensemble, politiquement et militairement, avec nos alliés, pour la défense de nos intérêts et de nos valeurs communes.

Mais cette crise a aussi montré les efforts encore à fournir par les Européens pour qu'ils jouent pleinement leur rôle dans la sécurité en l'Europe : la prise de conscience du décalage entre une détermination politique forte d'un côté, des insuffisances dans les moyens militaires de l'autre, a relancé notre volonté commune d'opérer ensemble.

A l'extérieur de l'Union, nous avons mieux informé et convaincu nos alliés qu'une Europe de la défense ne serait pas une forteresse, mais au contraire contribuerait à renforcer la solidité et l'efficacité de l'Alliance. Notre volonté de disposer d'une capacité d'action militaire autonome n'est plus perçue comme une alternative à l'Alliance, ce qu'elle n'a jamais été, mais comme la contribution souhaitée de longue date par les Etats-Unis, des quinze Etats membres à la sécurité et à la stabilité de leur continent au service des mêmes valeurs et des mêmes objectifs que l'Alliance Atlantique.

La politique étrangère, de sécurité et de défense (PESD) n'implique donc aucun relâchement des liens transatlantiques : l'OTAN demeurera le socle de la sécurité euro-atlantique face aux risques majeurs et, en son sein, l'Europe pourra mieux assumer son rôle, ses responsabilités et sa participation aux opérations communes.

C'est dans ce climat clarifié que se développent désormais nos efforts. Des questions stimulantes apparaissent sur notre capacité réelle à

progresser et à mener à bien notre projet. Elles sont légitimes et nous renvoient à notre devoir d'y répondre de façon convaincante.

C'est ce que nous avons commencé à faire en créant le 1^{er} mars, comme prévu, les instances dont nous avons besoin pour que les Européens prennent des décisions en temps et en heure. L'Union européenne a mis en place un comité politique et de sécurité intérimaire, un comité militaire composé des représentants des chefs d'état major et un groupe d'experts militaires placés auprès du Secrétariat Général. La mise en place simultanée de organes politiques et militaires était en effet nécessaire pour donner dès le départ sa cohérence au dispositif et agir rapidement.

Ces structures sont maintenant une réalité, et c'est un premier succès. Elles ont commencé à siéger et à prendre leurs premières décisions.

Ce que nous entreprenons ne trouvera d'assise réelle que si nous disposons, à l'appui de nos discours et de nos constructions institutionnelles, de capacités réelles d'action militaire. Le Conseil d'Helsinki a pleinement pris en compte cet objectif en fixant des objectifs de capacités pour accomplir les missions de Petersberg.

L'objectif global consiste à être en mesure, en 2003, de déployer en 60 jours sur une durée au moins égale à un an et cela même hors du territoire de l'Union, une force de réaction rapide de l'importance d'un corps d'armée, soit 50 000 à 60 000 hommes. Cette force doit être autonome, c'est-à-dire disposer de moyens propres de logistique, de contrôle, de commandement, de renseignement, et de l'appui d'éléments aériens et navals.

Nous avons également fixé des objectifs de capacité collectifs à Helsinki. Il s'agit de capacités spécifiques de commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique. Capacités globales et capacités collectives doivent être traitées avec la même détermination, sans quoi nous disposerons d'un ensemble mal équilibré.

Comme vous le constatez, la description du processus en cours conduit en quelque sorte naturellement aux objectifs qui seront ceux de la fin de l'année 2000, ceux de la présidence française.

Nous allons, d'une part, poursuivre le travail de définition de la configuration définitive des organes de décision de l'Union. Il s'agit d'un travail d'ajustement très important, car de sa qualité dépendra l'efficacité du dispositif. Il est en particulier très important à nos yeux que la

cohérence de la chaîne de décision soit maintenue : l'organe de décision politique doit disposer de l'expertise du comité militaire. Il s'agit dans les deux cas de représentants des nations. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur le futur état-major européen en lui adressant des directives et en validant le résultat de ses travaux.

Mais nous allons surtout nous consacrer à la réalisation des objectifs de capacités. Notre souhait, c'est-à-dire le souhait des quinze Etats membres, comme l'a indiqué le Conseil européen de Lisbonne sur la base des travaux du Conseil Affaires générales élargi aux ministres de la défense, est d'arriver d'ici la fin de cette année au stade où chaque Etat membre apportera des précisions sur sa contribution aux objectifs de capacités.

Nous devons donc, en quelques mois, passer d'un objectif politique global de capacités à l'évaluation militaire précise des besoins et des lacunes sur la base de laquelle chaque Etat déterminera sa participation à l'effort collectif. Le maître d'œuvre de ce travail sera le comité militaire de l'Union européenne, assisté d'experts venus des capitales.

Concrètement nous devons procéder en trois étapes.

Nous devons d'abord *retenir des scénarios* correspondant à l'éventail des missions que nous nous sommes fixées, les missions de Petersberg. Ce travail doit commencer le plus tôt possible en utilisant pleinement les scénarios déjà élaborés dans le cadre de l'UEO. Pour simplifier encore la procédure, il me paraît utile de travailler sur la base des deux hypothèses qui constituent les deux bornes des missions de maintien et de rétablissement de la paix : la plus légère, fondée sur une intervention, éventuellement lointaine, à forte composante humanitaire dans un environnement non hostile ; et la plus lourde : l'intervention faisant appel à l'ensemble de nos capacités communes pour un rétablissement armé de la paix aux marches de l'Europe.

Ce travail pourrait être effectué sous présidence portugaise ; c'est une proposition du Haut Représentant/Secrétaire général que nous avons retenue. La première réunion du comité militaire européen au niveau des chefs d'état-major des armées prévue en mai pourrait constituer un jalon important de cette étape dont les résultats devront naturellement être pleinement validés au niveau politique.

La deuxième étape consistera en l'*évaluation détaillée des capacités militaires nécessaires*. C'est un assez lourd travail de planification qui s'étalera certainement sur plusieurs mois. Nous devons assurer pleinement la cohérence de ce travail avec les engagements pris par les

nations concernées dans le cadre de l'OTAN. Nous devons également veiller à sa bonne coordination avec l'initiative sur les capacités de défense, qui doit notamment nous conduire à une meilleure interopérabilité dans le cadre de l'OTAN. Nous devons aussi faire appel dans ce processus à toutes les compétences existantes, y compris au sein de l'Alliance.

Mais il me paraît fondamental – et personne ne s'en étonnera – que l'Union européenne conserve à tout moment l'exclusivité de la maîtrise d'œuvre du travail. Nous devons nous souvenir à chaque instant que les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas tous membres de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN, que nous nous situons clairement dans une démarche intergouvernementale et que l'Union européenne doit savoir développer dès le départ ses propres conceptions en matière d'emploi de la force armée pour la réalisation des missions qu'elle s'est fixées. Notre volonté de maintenir le rythme actuel ne peut pas nous conduire à cet égard à l'improvisation.

Nous serons certainement amenés à évaluer la progression de ce travail au cours de rencontres informelles de ministres de la Défense et de réunions du Conseil Affaires générales en présence des ministres de la défense.

L'inventaire détaillé des capacités nécessaires doit nous conduire à *une phase d'engagement des Etats membres* d'ici la fin de cette année. Là encore, nous devons faire preuve d'imagination et de volontarisme. Imagination, pour envisager ensemble les échéances, la nature, les aménagements éventuels et les modalités de suivi des engagements prenant en compte la spécificité des quinze Etats concernés. Volontarisme, pour que chaque Gouvernement soit convaincu et puisse convaincre, chez lui, son opinion, son Parlement, de la nécessité de tirer les conséquences nationales des engagements pris.

Nous nous sommes dès le départ fixé des objectifs réalistes : nous parlons de 60 000 hommes en 2003, alors que, déjà, 37 000 hommes des Etats membres sont stationnés en permanence dans le théâtre des Balkans. Nous parlons de capacités de contrôle et de commandement, alors que dans quelques jours, l'état-major du Corps européen – auquel ne participent que cinq Etats membres – prendra la responsabilité de la KFOR.

Les objectifs que nous nous sommes fixés ensemble sont à notre portée. Les atteindre dépend de notre détermination politique, aujourd'hui et au cours des années à venir. Si nous réalisons tous nos objectifs d'ici la fin de cette année, le cycle de mise en place et de lancement sera achevé.

S'ouvrira alors la période déterminante, au cours de laquelle notre construction prendra toute sa dimension au gré de la capacité de chacune des nations à tenir ses engagements et de l'Union européenne à démontrer sur le terrain sa crédibilité de défense.

DÉBAT

Mme Josette Durrieu, sénatrice, présidente de la délégation française à l'Assemblée de l'UEO – Si l'on réfléchit à la réforme institutionnelle, il faut tenir compte du rôle des différents parlements concernés par la politique de défense et de sécurité : les parlements nationaux, le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale. Il en découle une situation institutionnelle grise, qui le restera un certain temps et qui progressera de toute façon assez lentement, ce qui pose le problème du contrôle démocratique des décisions dans cette phase intermédiaire.

M. Alain Richard – Les décisions dont parle Mme Durrieu resteront dans le champ du consensus intergouvernemental. La responsabilité politique majeure restera dans les Exécutifs de nos quinze démocraties, chacun ayant à justifier de ses choix et à recueillir l'assentiment de son Parlement.

Le Parlement européen détient un droit d'information et d'organisation du dialogue avec le représentant de l'Union, en l'occurrence le pays qui en exerce la présidence, sur chacun des choix politiques qui seront faits par les quinze Gouvernements dans le cadre du pilier de politique étrangère et de défense. Le Parlement européen pourra exprimer ses opinions, même s'il n'a pas le pouvoir de codécision, puisque nous sommes dans le domaine de l'intergouvernemental.

Nous souhaitons que l'Union puisse progresser rapidement dans sa capacité à agir réellement. Il nous ne semble donc pas utile de faire un travail de « mise au net » institutionnel abstrait en mettant fin à l'existence juridique de l'UEO. Ce serait de nature à compliquer le processus et à faire naître des insatisfactions, en particulier dans les pays qui ne sont qu'associés à l'Union de l'Europe occidentale.

La formule que nous préconisons et qui intéresse plusieurs partenaires de l'Union, consiste à transférer par convention entre les deux

unions les outils opérationnels et techniques de l'UEO, c'est-à-dire le centre satellitaire et l'institut d'études stratégiques, au bénéfice de l'Union européenne.

Il nous paraît judicieux de conserver le cadre politique de l'UEO, qui est un espace de dialogue, un forum où les quinze pays de l'Union peuvent échanger et évaluer des situations, des zones de tension ou des projets avec l'ensemble des autres partenaires européens. Cela nous donne l'espace pour faire vivre une assemblée représentative de l'ensemble des parlements des pays concernés et centrée sur les questions de sécurité et de défense. Nous proposons donc de maintenir le comité politique et l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale.

M. Alain Barrau, président - Le Président Fabius et moi-même avons reçu le président de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, qui a beaucoup insisté sur cet aspect des choses.

M. Gérard Fuchs - Je suis très heureux des développements que nous a décrits Alain Richard. Je ne suis plus sûr de savoir quel sera le lieu principal de réflexion sur l'analyse des crises en amont. Mais, considérant qu'il y a 37 000 hommes dans les Balkans, et qu'ils y resteront un certain temps, il me paraît très important que la réflexion politique soit centralisée. Quelle vision va s'imposer, sachant qu'un grand programme concernant les matériels militaires s'étend sur sept à quinze ans? Une nouvelle structure vient certes d'être créée. Mais quelle sera la relation entre la réflexion sur la nature des crises et celle sur la nature des matériels ?

Mme Anne-Marie Idrac - Vous avez, Monsieur le Ministre, répondu clairement sur la question de l'UEO. Comment voyez-vous évoluer sur le moyen et le long terme les relations entre « Monsieur PESC » et les instances communautaires ? Comment envisagez-vous l'intégration progressive des différentes approches de la représentation extérieure de l'Union dans les domaines politique, diplomatique, militaire et commercial ?

M. Alain Richard - Je suis plus à mon aise sur la question de Gérard Fuchs que sur celle d'Anne-Marie Idrac, surtout en présence de Pierre Moscovici.

Sur l'analyse des crises en amont, le COPS n'est pas seulement pour nous un organe virtuel qui se réveillerait en cas de crise avérée et qui jouerait, dans l'hypothèse où l'Union agirait, le rôle d'organe de décision en temps réel par délégation du Conseil européen.

Si l'on veut que le COPS soit efficace et aguerri en cas de crise, il doit pouvoir développer le travail d'analyse, d'examen, de veille sur les situations de tension, sur les mouvements stratégiques en Europe et dans son environnement immédiat. Il le fera avec les modalités d'un conseil politique représentatif des nations, agissant au niveau des ambassadeurs qui auront des instructions, mais en détenant une capacité d'initiative et d'investigation avec le support de l'UPAR et des moyens que le Secrétaire Général/Haut Représentant mettra à sa disposition.

Quant aux besoins militaires, si l'on veut que les choses se passent dans le bon ordre logique, que l'analyse des capacités nécessaires conduise à la définition de programmes, c'est au sein du comité militaire que devront être menés ces travaux. L'un des enjeux de la présidence française sera de proposer, en ligne avec les capacités déclarées nécessaires par le Conseil d'Helsinki, deux ou trois sujets de priorité au comité militaire, quant aux domaines où nous aurions à assurer, sinon des programmes communs nouveaux, au moins la cohérence des programmes en cours.

Dans les thèmes qui peuvent se présenter vraisemblablement, il y a le transport stratégique - une initiative germano-française consiste à monter un commandement commun des flottes de transport militaire - et le développement des capacités de commandement et de contrôle communs, sujet important pour les Européens, et à notre portée industriellement et financièrement. Ces questions seront débattues.

Je préfère renvoyer à Pierre Moscovici la réponse aux questions profondes d'Anne-Marie Idrac sur le rapport entre le Secrétaire Général/Haut Représentant et les instances communautaires. Le Conseil de Lisbonne en a encore parlé le week-end dernier.

Je souhaite, pour la Défense, que nous justifions le choix de l'Union européenne de se doter d'une capacité de défense par le caractère cohérent et compact de nos systèmes de préparation des décisions, les décideurs restant de toute manière les Etats. L'un des objectifs que nous avons mis en avant pour faire ce choix est que l'Union détient déjà un grand éventail de moyens d'action dans les situations de crise ou de tension, notamment des moyens économiques, financiers et humanitaires. Notre dispositif communautaire, quelle qu'en soit la complexité, doit mettre en cohérence cet ensemble de réponses.

J'ajoute que nous sommes quinze démocraties pacifiques, prospères, et que plusieurs d'entre nous ne souhaitent pas trop voir les dimensions militaires d'emploi de la force. Cela suppose l'entretien d'un dialogue politique et une sensibilisation. Quand Gérard Fuchs laissait entendre que

nous ne sommes pas sortis de la situation en Bosnie ou au Kosovo, un certain nombre de personnes, responsables de tensions aujourd'hui ou qui peuvent le devenir demain, regardent de très près le niveau de détermination de l'Europe une fois qu'elle a choisi d'employer la force. Si nous donnons des signes trop frappants de fléchissement à cet égard, cela changera la vision politique des autres à notre égard.

**M. Pierre MOSCOVICI,
Ministre délégué chargé des Affaires européennes**

Je me suis tenu informé des contenus très riches de votre table ronde. Il ne pouvait en aller autrement grâce aux éléments qui ont servi de point de départ à votre réflexion et figurant notamment dans le rapport de Gérard Fuchs. Celui-ci ne manquera pas d'être une source d'inspiration pour le Gouvernement, pour qui il est essentiel de disposer au fur et à mesure que les travaux avancent à Quinze, de l'appréciation des parlementaires qui, au sein de chaque assemblée, suivent les questions européennes.

Je me réjouis que la discussion que vous avez eue ait pu être menée en présence des représentants des Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Il ne faut jamais perdre de vue le lien entre élargissement et CIG qui sont deux thèmes majeurs de la présidence française.

La réforme institutionnelle est nécessaire, nous n'avons pas manqué de le rappeler depuis Amsterdam. En l'état actuel, l'Europe ne fonctionne pas de façon satisfaisante. Mais cette réforme est aujourd'hui d'autant plus urgente qu'il s'agit de préparer l'Union à un élargissement sans précédent. Nous entendons bien ne pas perdre de vue cet enjeu, même si nous considérons qu'il n'est pas possible, compte tenu des échéances que nous nous sommes fixées, de mener à bien toutes les réformes nécessaires pour permettre un jour à une Union élargie à 30 membres de bien fonctionner.

Je voulais rappeler ce lien entre réforme institutionnelle et élargissement. Nous devons tenir compte du calendrier de l'élargissement en menant la CIG. Il n'est pas question de retarder le processus historique d'élargissement, ni de brûler les étapes.

Il faut bien prendre la mesure du défi dans lequel l'Union européenne s'est engagée concrètement à Helsinki en décembre dernier en décidant d'ouvrir les négociations avec six nouveaux candidats. Nous sommes engagés maintenant dans un processus touchant au total douze Etats, des Etats de taille et de poids démographiques très différents, de niveaux de développement très différents, non seulement si on les

compare entre eux, mais surtout si on les compare aux Etats membres de l'Union.

Le défi étant immense, le projet étant historique puisqu'il s'agit de rassembler la famille européenne, certains suggèrent d'engager une grande réforme institutionnelle susceptible de traduire tout de suite ce saut qualitatif historique. Une telle démarche ne me paraît pas très réaliste. J'irai même jusqu'à dire qu'elle serait contre-productive. S'il est clair que cet élargissement aura pour conséquence de modifier la nature de l'Union européenne, devons-nous pour autant changer radicalement de méthode et élaborer aujourd'hui un nouveau système, prédéterminé, que nous plaquerions sur une réalité qui sera pour plusieurs années encore très évolutive, celle d'une Europe à vingt, vingt-cinq ou trente membres ?

Il nous faut donc continuer à avancer de manière à la fois pragmatique et volontaire autour d'un projet commun. Nous devons, moins que jamais, ralentir nos efforts, mais moins que jamais aussi, brûler les étapes. Nous devons être à la fois imaginatifs et déterminés.

C'est pour cela qu'il me paraît particulièrement important de respecter le calendrier que nous nous sommes fixé à Helsinki. Regarder plus loin, avoir à l'esprit l'Europe à trente, ne doit pas nous conduire à bâcler les réformes indispensables que nous devons réaliser aujourd'hui. Affirmer qu'elles sont insuffisantes est loin d'être faux ; en prendre prétexte pour les précipiter serait, en revanche, irresponsable.

Il nous reste à accomplir de grandes réformes avant le prochain élargissement, qui ne nécessitent pas toutes une modification du traité, mais qui nous permettront de consolider la structure de cette maison européenne dans laquelle nous voulons accueillir plus de dix nouveaux membres. Il nous faut, en quelque sorte, consolider les fondations et préparer la charpente à une large extension.

Tout en ayant conscience que nous ne pourrons mener sous notre présidence l'ensemble des réformes nécessaires pour faire fonctionner une Europe à trente, nous devrions néanmoins chercher dès maintenant à avoir une vision claire des moyens, c'est à dire des outils dont nous aurons besoin le moment venu. Je voulais faire ce préalable pour assurer les pays candidats que nous ne perdions jamais le sens de cette démarche.

Quelles sont les réformes à mener à bien dès maintenant ? Gérard Fuchs le rappelle dans son rapport. Il s'agit, pour celles qui ne relèvent pas des traités, des réformes internes à la Commission et au Conseil, notamment. Elles sont largement engagées, mais, si elles n'entrent pas dans le champ de la CIG, elles nécessitent des discussions,

donc du temps. Elles concernent très largement des questions d'organisation, de méthode, de travail.

Il s'agit ensuite des trois questions centrales non réglées à Amsterdam : format de la Commission, champ de la majorité qualifiée et repondération des voix au Conseil. Si j'ai parlé de « trois questions centrales », je remercie Gérard Fuchs d'avoir souligné dans son rapport que le terme de reliquat souvent employé pour désigner ces trois questions restées sans solution à Amsterdam, ne doit pas donner l'illusion qu'il s'agit de trois questions simples qu'une seule réunion du Conseil européen pourrait régler.

Je vais m'arrêter un instant sur ces trois questions.

Le groupe préparatoire à la CIG tient aujourd'hui sa quatrième réunion. Les ministres ont eu un premier échange la semaine dernière au Conseil Affaires générales. Au Conseil européen de Lisbonne, consacré à l'emploi, les ministres des Affaires européennes, qui seront les négociateurs sous la présidence française, ont eu un échange informel et nous en reparlerons au Conseil Affaires générales en avril. Les travaux progressent bien, et l'on note des évolutions sensibles depuis Amsterdam, ce qui montre bien que chacun a pris la mesure des enjeux. Mais il faut du temps, y compris sur ces questions supposées bien connues.

L'extension du champ de la majorité qualifiée - sujet que la présidence portugaise a choisi avec raison, à mon sens, de traiter en premier - est probablement la plus importante des trois questions, puisqu'elle touche à la démocratie, mais elle est aussi celle qui nécessite le travail préparatoire le plus approfondi.

La position française reste très ouverte ; c'est aussi la position de la Délégation pour l'Union européenne qui a suivi les propositions pleines de sagesse de son rapporteur. Nous considérons que la majorité qualifiée devrait être retenue comme principe général pour toutes les politiques communes, ce qui conduirait à ne préciser que les critères permettant de justifier les exceptions. Ces exceptions devraient concerner les décisions à caractère intergouvernemental, les décisions impliquant une ratification par les Parlements nationaux et les décisions dérogeant au droit communautaire.

Tout le reste devrait être régi par la majorité qualifiée avec une vraie interrogation sur les matières fiscales, qui sont au cœur de la souveraineté nationale et des compétences de chaque Parlement. Ce sujet est sensible pour la plupart des Etats membres. La Commission a mis sur la table des propositions intéressantes susceptibles de permettre des avancées, tout en

limitant l'extension de ses compétences. Je pense, pour ma part, que nous devrions nous montrer très volontaristes dans ce domaine.

Je n'ai pas parlé de la PESC, ni de la coopération policière et judiciaire pénale, ni des dispositions relatives à la justice et aux affaires intérieures déjà transférées dans le premier pilier. Elles ne devraient pas, à mon sens, être concernées. Ce qui devait être fait en la matière l'a déjà été, dans le traité d'Amsterdam.

Il faut ensuite renforcer la collégialité de la Commission. Nous continuons de penser qu'il faudrait plafonner le nombre de Commissaires et envisager une hiérarchisation au sein du collège. Je connais les réticences à cette approche chez certains de nos partenaires mais aussi chez les pays candidats, qui aimeraient avoir l'assurance qu'ils auront un commissaire.

Ceux qui défendent cette thèse font valoir que, dans la plupart des Etats, la taille des gouvernements dépasse souvent les vingt-cinq membres. Cela est vrai en France. Cependant, selon moi, la comparaison entre la Commission et un gouvernement est inopportune, car il ne s'agit pas d'un gouvernement classique. L'originalité de la Commission tient au fait qu'elle repose sur un fonctionnement collégial. C'est pour cela qu'il importe que le nombre de commissaires soit limité.

Un tel système de plafonnement supposerait, bien sûr, dès lors que l'on aurait un nombre de Commissaires inférieur au nombre d'Etats membres, de définir des règles de rotation. Le Collège devrait, par ailleurs, être mieux structuré afin d'accroître le nombre de vice-présidents, ayant la responsabilité de plusieurs portefeuilles d'importance moindre ou d'organiser une distinction entre commissaires « pleins » et commissaires adjoints.

En ce qui nous concerne, au plan national, si nous devons renoncer à l'un de nos commissaires, cela ne pourrait se faire sans contrepartie. C'est la position des autres pays qui ont deux commissaires. Nous sommes prêts à l'envisager. C'est pourquoi il faut garder à l'esprit que les trois grandes questions sont intimement liées. La recherche d'une solution équilibrée ne peut se faire en les traitant séparément, ce serait un contresens de méthode et de fond.

Sur la repondération, qui n'est pas nécessairement la question la plus importante, mais la plus sensible, la préférence française va toujours à une vraie repondération, seule manière de rééquilibrer la représentation des Etats membres tout en conservant un système de vote efficace. Je note, en suivant les travaux du groupe préparatoire, que cette option de

repondération recueille les faveurs d'un nombre plus grand d'Etats membres, soit parce qu'ils sont convaincus de la supériorité de ce système, soit parce qu'ils perçoivent les inconvénients d'un système de double majorité.

Au-delà de ces trois questions, qui, je le répète, sont fondamentales et déterminantes pour l'amélioration du fonctionnement général de l'Union, nous traiterons également le plus grand nombre de questions connexes aux trois questions centrales. Il s'agit notamment de la codécision, qui prévaudra sans doute dans la plupart des domaines où l'on passera à la majorité qualifiée. Il s'agit de la responsabilité individuelle des commissaires, qui, selon nous, devrait être mise en œuvre devant le seul Président de la Commission et non devant le Parlement européen. Il sera aussi question de la nécessaire réallocation des députés par Etats membres, pour respecter le plafond de 700, et enfin de la réforme de la Cour de justice, sur laquelle un groupe *ad hoc* travaille déjà.

Pour autant ces réformes sont insuffisantes. Pour consolider les fondations de la maison commune, pour préparer l'extension de la charpente, il faut faire plus : réaffirmer solennellement les valeurs communes sur lesquelles se fonde le projet européen ; se doter d'un mécanisme à la fois souple et efficace qui nous permettra de pousser le processus d'intégration européenne.

Notre ambition, je l'ai dit, est de réunir la famille européenne. Pourtant, il me paraît vain de vouloir répondre aujourd'hui de manière définitive à la question du nombre de membres qu'elle pourrait compter. Non que cette question soit dénuée d'intérêt. Elle revient, en d'autres termes, à poser la question des frontières de l'Europe et c'est une vraie question. Mais nous aurions tort de vouloir y répondre définitivement dès maintenant. Nous devons y réfléchir, tout en sachant, qu'en tout cas, la famille européenne comptera d'ici quelques années plus de vingt-cinq membres.

Ainsi, quelle que soit la taille exacte de l'Europe de demain, quelles que soient ses limites géographiques, nous devons nous préparer à un changement d'échelle radical.

Dans ce contexte, une question me semble essentielle : celle du projet commun. Réunir la famille européenne, soit, mais pour quoi faire ?

La perspective d'une Europe plus hétérogène, d'une « Europe plurielle » en quelque sorte, doit nous conduire à préserver l'unité de l'ambition commune. Cela passe, d'abord, par la réaffirmation des valeurs et des principes essentiels de la construction européenne.

Cela veut dire d'abord consacrer l'exigence de paix, c'est-à-dire la première raison d'être de cette aventure, imaginée au sortir de la seconde guerre mondiale par des hommes et des femmes animés de la volonté de sortir, pour toujours, l'Europe d'une logique d'affrontements et de divisions.

Cela veut dire ensuite réaffirmer l'exigence démocratique, consubstantielle à l'exigence de paix, et qui reste tout autant à consolider dans les nouvelles démocraties de l'Est qu'à parfaire dans nos démocraties plus anciennes.

Cela veut dire, enfin, réaffirmer l'ambition d'une modernisation économique cohérente avec la recherche de la cohésion sociale, ce modèle européen social et culturel, qui fonde notre identité, et que nous devons promouvoir plus que jamais dans le contexte du débat sur la maîtrise de la mondialisation. Parler du modèle social européen, cela veut dire aussi construire l'Europe des citoyens, espace de sécurité et de liberté, espace d'éducation, espace de culture, là encore pour unir les forces et les diversités des Européens, sans les uniformiser – bien au contraire – et pour leur permettre de promouvoir ces valeurs dans le monde.

C'est dans le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne auquel nous travaillons aujourd'hui, que doit s'incarner cette ambition commune.

Mais à l'intangibilité des principes fondateurs, doit correspondre la souplesse de fonctionnement du dispositif.

Il ne faut donc pas relancer l'éternel débat du recours au modèle fédéral ou confédéral. Il faut au contraire poursuivre selon la démarche pragmatique qui a prévalu et seule susceptible de prendre en compte le caractère évolutif de notre famille européenne.

C'est l'intérêt des Etats membres et des pays candidats. C'est aussi l'intérêt des coopérations renforcées, mécanisme qui a l'avantage d'exister à l'intérieur du système institutionnel de l'Union et dont le premier exemple a été mis en place dès 1992 avec l'Union économique et monétaire.

Il faut assouplir ce mécanisme de flexibilité pour permettre à cette souplesse de s'amplifier. Deux éléments peuvent y contribuer : d'une part, la suppression de la clause d'appel au Conseil européen, d'autre part, l'abaissement du nombre minimal d'Etats requis pour engager une coopération renforcée.

On peut en imaginer encore d'autres pour améliorer le fonctionnement de ces mécanismes de flexibilité. La France y est ouverte.

L'important n'est pas d'avoir un mécanisme qui permette de passer outre en cas de blocage sur une matière pour laquelle certains Etats voudraient aller plus loin sans attendre les autres. Ce serait une vision peut être négative de ce mécanisme auquel on aurait recours en l'absence de consensus. Je crois qu'il faut y voir un instrument positif, un outil qui doit permettre à une avant-garde de progresser dans l'intégration, d'ouvrir le chemin, en laissant toujours aux autres Etats membres la possibilité de les rejoindre à leur rythme. Mais il faudrait bien veiller, en assouplissant ce mécanisme, à ne pas en faire un instrument de désintégration.

Il ne faut pas se fixer comme objectif la possibilité de réaliser n'importe quelle forme de géométrie variable. L'ambition commune doit demeurer au cœur de la démarche. C'est pourquoi il importe de garder au centre des coopérations renforcées un « cœur » composé, notamment, des Etats membres fondateurs auxquels on peut imaginer que beaucoup d'autres se joignent. Le sens des coopérations renforcées n'est pas de permettre la multiplication de sous-ensembles au sein de l'Union. Le risque de fragmentation serait grand et l'on perdrait le sens profond de l'intégration européenne.

Nous ne saurions laisser se développer une idée utilitariste de l'Union européenne. Je le dis aux représentants des Etats membres et aussi aux pays candidats. Adhérer à l'Europe, ce n'est pas adhérer uniquement à un marché, abolir certaines frontières, mais entrer dans une communauté de valeurs et de politiques. C'est pourquoi il est essentiel de savoir, pour reprendre une expression de Jacques Delors, « *pourquoi nous voulons vivre ensemble* ». Cette volonté, ce sont d'abord des principes, des valeurs portés par une ambition politique forte, qui doit continuer de s'incarner dans un modèle totalement original, capable d'évoluer et de s'adapter.

Avec cette CIG, nous sommes confrontés à un chantier colossal. Des premières pistes peuvent être ouvertes dès maintenant : les coopérations renforcées seront à l'ordre du jour de la CIG. D'autres réformes pourront être envisagées le moment venu. Cette Conférence intergouvernementale très importante ne sera pas la dernière. C'est pourquoi nous ne devons pas précipiter les choses mais, au contraire, commencer à préparer sérieusement l'avenir en posant de nouveaux jalons, tout en veillant à rendre plus intelligible cette construction originale, si nous voulons que nos concitoyens s'y reconnaissent.

**DEUXIÈME TABLE RONDE :
« PESC ET DÉFENSE EUROPÉENNE »**

**M. Alain BARRAU,
Président de la Délégation de l'Assemblée
nationale pour l'Union européenne**

Mesdames et messieurs, un forum sur les priorités de la présidence française de l'Union européenne devait placer la PESC et la défense européenne au premier rang de ses préoccupations, car leur développement est crucial pour l'avenir même de la construction européenne.

L'Union européenne ne peut en effet continuer à faire le grand écart entre son influence politique et sa puissance économique sans briser son élan. Or, le conflit bosniaque a durablement marqué l'échec de la PESC, dans l'opinion et a montré que ce dispositif, conçu comme transitoire dès l'origine, souffrait essentiellement de trois maux :

- une absence de vision commune entre des partenaires divisés par de nombreuses lignes de partage,
- une carence de la dimension de défense et un manque de moyens opérationnels autonomes par rapport à l'OTAN, l'empêchant de faire face aux crises de l'après-guerre froide ayant des implications militaires ;
- enfin, des faiblesses institutionnelles tant en termes de capacités d'analyse et d'anticipation que de décision.

Le traité d'Amsterdam a tout d'abord renforcé de manière substantielle la capacité de décision du Conseil dans le domaine de la PESC, avec la création du Haut représentant pour la PESC et de nouveaux instruments comme les « stratégies communes », mais ces améliorations demandent à être confirmées par la pratique.

L'émergence quelque peu inattendue d'une vision commune européenne dans le conflit du Kosovo a montré que les Européens sont maintenant prêts à s'entendre sur une PESC qui mette la puissance au service d'un intérêt bien compris - la stabilité du continent - et d'une éthique reposant sur le développement d'une civilisation démocratique dans le cadre de nations ne se fondant pas sur une base ethnique.

Pour progresser en accord avec l'opinion européenne, la PESC devra concilier *realpolitik* et éthique.

Cela étant dit, la complaisance affichée par l'Union européenne à l'égard de la Russie dans l'affaire tchétchène a gâché ces évolutions positives de la PESC et jeté un doute sur la valeur ajoutée des stratégies communes et sur la nature de ce partenariat stratégique. Au total, même si la France s'efforce de tenir une ligne de juste équilibre entre la poursuite d'une politique à long terme avec la Russie et la ferme condamnation de ses méthodes en Tchétchénie, la PESC semble animée par des principes à géographie variable qui peuvent donner l'impression de faire prévaloir les droits de l'homme pour les petits pays et la *realpolitik* pour les grands.

Aussi, dans un contexte marqué par toutes les ambiguïtés européennes, convient-il de saluer la volonté politique de l'Union européenne de se doter d'une capacité de défense autonome, au terme d'un demi-siècle de dépendance à l'égard de la protection américaine. Cette ambition nouvelle a, en deux ans, levé un tabou, après quarante ans de blocages et de vaines querelles et dix ans de tâtonnements.

La nécessité de combler le vide stratégique provoqué par la fin du monde bipolaire et de faire face à l'apparition de nouvelles menaces a favorisé une évolution de toutes les parties au débat.

Le principe du développement d'un pilier européen au sein de l'OTAN a été adopté à Berlin en 1996, notamment parce que les Etats-Unis n'avaient plus le même intérêt stratégique à intervenir dans tous les conflits en Europe en raison de la disparition de la menace soviétique. Les positions nationales, en particulier celles de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne mais aussi des neutres, ont sensiblement évolué pour converger vers les décisions de Cologne et d'Helsinki, selon lesquelles l'Union devra pouvoir décider et agir dans la gestion des crises en s'appuyant soit sur les moyens de l'OTAN, soit sur des moyens nationaux ou multinationaux européens autonomes, grâce notamment au transfert des capacités de l'UEO.

Ce n'est qu'à partir du moment où l'Union européenne a accordé autant d'importance aux capacités opérationnelles qu'aux questions

institutionnelles qu'elle a accompli des avancées spectaculaires sur un dossier semblant, hier encore, avoir de très faibles chances de progresser à moyen terme.

Cependant, ce premier pas n'est ambitieux que par rapport aux inerties européennes du passé et aux perspectives qu'il offre aux Européens. Le projet actuel de créer une force d'intervention de 60 000 hommes représente un minimum par rapport à ce que l'Europe pourrait faire et à ce que font les Etats-Unis.

L'Union européenne a donc l'obligation de réussir sous peine de perdre toute crédibilité et l'effort qu'elle va entreprendre n'aura de sens que si elle se donne les moyens d'aller au-delà de ce minimum, pour construire une véritable Europe de la défense à partir de ce qui n'est encore qu'un embryon.

L'exercice actuel s'inscrit en effet dans un certain nombre de limites :

- l'Union européenne pourra difficilement prétendre au partage des responsabilités avec les Américains au sein même de l'OTAN, dans le cadre de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) tant qu'elle n'assumera pas politiquement la défense mutuelle de ses membres ;

- le processus devra éviter d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne ;

- enfin le nouveau concept stratégique de l'OTAN défini à Washington, en avril 1999, reconnaît pleinement le développement de l'IESD au sein de l'alliance, sous réserve des trois limites tracées par Mme Albright : non-découplage des liens transatlantiques, non-duplication des structures et des moyens, non-discrimination par rapport aux membres de l'OTAN n'appartenant pas à l'Union européenne.

Le processus n'en est encore qu'à ses débuts et va mettre à l'épreuve, pendant de longues années, la volonté de l'Union européenne à répondre aux impératifs du développement d'une Europe de la défense.

Le premier des impératifs est de clarifier les objectifs. Il convient à cet égard de tirer la leçon des expériences de la Bosnie, de l'Irak et du Kosovo, pour savoir comment sortir des protectorats humanitaires sans entrer dans des embargos dont les effets seraient contraires aux préoccupations humanitaires.

Il faut également définir les principes communs sur l'usage légitime de la force et l'ambition stratégique de l'Union européenne. L'Union européenne devrait pouvoir intervenir au nom du principe d'ingérence humanitaire, ainsi que dans le cas où le Conseil de sécurité ne parviendrait pas à définir une position. Elle n'a pas en revanche l'ambition de devenir l'un des gendarmes du monde, mais celle d'être capable d'assumer, à la fois, une opération lourde - comme celle conduite au Kosovo - dans quatre ou cinq ans et une opération humanitaire ou d'évacuation des ressortissants.

Le deuxième impératif pour la mise en place d'une Europe de la défense est de définir un processus de décision fondé sur l'autonomie, la cohérence, l'efficacité et la légitimité démocratique.

Les trois organes politiques et militaires qui seront créés au sein du Conseil - un comité politique et de sécurité, un comité militaire et l'état-major - devront permettre à l'Union européenne de choisir, en concertation avec ses autres partenaires de l'Alliance atlantique, entre trois options :

- une opération de l'OTAN à laquelle les Etats membres de l'Union participeraient en tant que membres de l'OTAN ;

- une opération de l'Union européenne avec recours aux moyens de l'OTAN ;

- une opération de l'Union européenne avec ses moyens propres.

Sur la question cruciale du partage des responsabilités dans la gestion des crises entre l'Union européenne et l'OTAN, le principe qui paraît devoir inspirer l'attitude des Européens est celui de coopération sans subordination. Sa mise en oeuvre ne dépendra pas seulement des arrangements institutionnels, mais surtout des moyens budgétaires que les Européens voudront bien consacrer à leur défense pour donner vie à une troisième option qui n'existe pour l'instant que sur le papier.

Les Etats-Unis veulent voir reconnaître à l'OTAN le « droit de premier refus » c'est-à-dire la prérogative de décider, face à une crise, si l'Alliance atlantique entend ou non prendre la direction d'une intervention. Un tel schéma n'est pas considéré comme acceptable par la majorité des pays européens, dont la France, qui estiment que toute décision en la matière sera nécessairement consensuelle.

Néanmoins, tant que l'Europe ne disposera pas de la totalité des outils militaires lui permettant d'intervenir seule dans une crise, elle ne

pourra prétendre disposer d'une pleine autonomie de décision et d'action vis-à-vis de l'Alliance atlantique et plus particulièrement des Etats-Unis.

Il en va de même pour ce qui concerne son autonomie par rapport aux membres européens de l'OTAN non-membres de l'Union européenne. Confrontée à un refus de tel ou tel de ces membres de mettre les moyens de l'OTAN à la disposition de l'Union européenne, celle-ci n'aura en fait guère la possibilité de passer outre tant qu'elle ne disposera pas des capacités lui permettant de mener une opération à elle seule. La coordination entre l'Union européenne et l'OTAN apparaît en toute hypothèse nécessaire, tant pour la planification stratégique que pour la planification opérationnelle.

L'intervention de l'OTAN au Kosovo a mis en évidence les faiblesses opérationnelles des Européens. Par ailleurs, l'UEO a établi récemment un inventaire des moyens et capacités pour des missions de gestion de crise à mener par les Européens, dont les conclusions sont sévères.

Compte tenu du processus de réduction des budgets militaires des pays européens, il faut considérer le niveau atteint aujourd'hui par ces budgets comme une donnée de base pour la mise sur pied de la capacité de défense européenne. Certains considèrent qu'il suffirait de restructurer les forces européennes sans augmenter l'effort global. D'autres seraient partisans de la définition d'indicateurs de convergence, notion à laquelle je préfère à juste titre celle d'indicateurs de cohérence, qui rend mieux compte de l'aspect qualitatif et quantitatif de l'effort à accomplir.

Il reste qu'un effort budgétaire s'impose pour traduire la volonté politique affirmée à Helsinki, de façon notamment à assurer la réorientation des budgets de défense vers les dépenses d'équipement et à garantir dans l'ensemble des Etats membres un niveau de dépenses de recherche suffisant.

Il reste aussi à parvenir à une définition commune du concept de « non-duplication inutile » avec les moyens de l'Alliance atlantique, admis par tous les Etats membres, mais auquel ils ne donnent pas le même sens.

Dernier impératif pour une Europe de la défense : une base technologique et industrielle forte assurant le développement des coopérations entre Etats membres. L'Europe est confrontée au défi d'une industrie d'armement américaine tenant le premier rang mondial loin devant ses concurrentes. Intervenant sur un marché étroit, cloisonné et soumis à des déterminations nationales importantes, les industries

européennes doivent surmonter des handicaps structurels qui ont longtemps freiné leur réorganisation.

Cette étape décisive ne pourra toutefois produire pleinement ses effets que si l'Europe est capable de faire évoluer le cadre réglementaire du marché des industries de défense, tout en tenant compte des impératifs de souveraineté. Il est indispensable également que les Quinze parviennent à l'harmonisation de leurs besoins militaires et de leurs normes de façon à permettre une amélioration de leur coopération en matière de programmes d'armement.

Cette évolution vers la construction d'une Europe de la défense appelle enfin trois observations.

La relance du système antimissiles par les Etats-Unis pour conjurer de nouvelles menaces conduit à se demander si elle ne va pas déclasser technologiquement leurs alliés européens au moment où ils s'efforcent de combler l'écart technologique mis en lumière par le conflit du Kosovo, mais surtout si les Européens ne sont pas en retard d'une guerre et ne se préparent pas à affronter les conflits du passé plutôt que ceux de l'avenir. Ou alors, ont-ils la possibilité diplomatique de faire abandonner cette politique par les Américains ?

Par ailleurs, le développement d'une Europe de la défense devrait s'accompagner de l'accroissement du rôle des parlements dans un processus de décision qui se caractérise par un lourd déficit démocratique. Si la conduite de la politique étrangère relève 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 apparaît également comme une condition de l'efficacité dans la gestion des crises, dans la mesure où elle peut remédier à la fragilité médiatique des coalitions. Elle est en effet nécessaire pour informer l'opinion, dans une période où la médiatisation des conflits peut soumettre la conduite des politiques aux variations de l'opinion.

Au moment où l'Union européenne s'apprête à couvrir tout le champ des compétences et des moyens, non seulement économiques et humanitaires, mais aussi diplomatiques et militaires, les pays de l'Union européenne n'ont toujours pas dit avec suffisamment de force et de clarté s'ils étaient prêts à assumer l'ambition de devenir un acteur mondial de premier plan afin de construire un monde multipolaire plus équilibré.

**Mme Josette DURRIEU,
Sénatrice,
Présidente de la Délégation française
à l'Assemblée de l'UEO**

En tant que membre de l'Union parlementaire de l'Europe occidentale, j'aborderai le dernier sujet évoqué par Alain Barrau : le contrôle démocratique. Nous serons trois aujourd'hui à intervenir sur l'UEO. Cette institution, menacée dans la période actuelle, aura au moins le privilège que l'on parle beaucoup de ce que l'on y fait.

Je voudrais rapidement présenter les différentes étapes de cette assemblée depuis 50 ans. 1948 : traité fondateur de Bruxelles entre 5 pays (France, Royaume-Uni et Benelux [Belgique, Pays-Bas, Luxembourg]). En 1955, le traité de Bruxelles modifié institutionnalise l'UEO. C'est alors que sont créés le Conseil et l'Assemblée parlementaire.

C'est au moment même où elle prenait une certaine consistance politique et institutionnelle, que cette institution a amorcé son effacement politique. Pendant trente ans, elle a très mal géré la situation et la concurrence avec l'OTAN, le Conseil de l'Europe - certaines de ses missions initiales lui ayant été transférées -, l'OCDE - certaines de ses missions économiques lui ayant été transférées -, l'OSCE, etc. Depuis un quinzaine d'années, cette institution fonctionne de nouveau et s'élargit. Elle est devenue la composante de la défense pour l'Union européenne et le moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance Atlantique. Elle a reçu des missions à Petersberg en 1992, mais les a perdues depuis. Elle s'est dotée de l'Institut d'études de sécurité et du Centre satellitaire de Torrejon.

Cet historique montre que cette institution n'a jamais trouvé sa place en Europe. Pourtant, l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale comporte vingt-huit pays. Comme le disait Catherine Lalumière la semaine dernière à Lisbonne : « *Quel splendide forum !* » C'est au moins cela. Les vingt-huit pays ont des statuts très divers : dix sont membres titulaires permanents sur les quinze. Les quinze non membres sont observateurs. Il faut savoir que si l'Irlande, l'Autriche, la Finlande, la Suède et le Danemark sont membres de l'Union européenne, ils ne sont pas membres de l'OTAN, ni de l'UEO ; ils n'en

sont qu'observateurs. Six pays sont membres associés : Turquie, Norvège, Islande, République tchèque, Hongrie, Pologne.

Les trois premiers ne sont pas membres de l'Union européenne et ne veulent pas l'être, les autres sont candidats et y entreront un jour. Sept autres pays, tous candidats à l'Union européenne, sont associées partenaires : les trois pays baltes, la Slovénie, la Roumanie, la Slovaquie, la Bulgarie.

Les deux grands chantiers de la présidence française sont la réforme des institutions et la construction de l'Europe de la défense.

Sur le premier point, en termes politiques, nous sommes dans une zone grise institutionnelle. La présidence de la France, cela a été dit par Pierre Moscovici et Alain Richard, s'attachera à l'élargissement à douze, treize avec la Turquie, ainsi qu'à l'approfondissement, c'est-à-dire à apporter des réponses aux problèmes qui n'ont pas été réglés à Amsterdam : taille de la Commission, repondération, majorité qualifiée, projet de charte des droits fondamentaux.

Par ailleurs, la France est au cœur du grand chantier de la construction de l'Europe de la défense. L'Europe de la défense est ou sera l'élément essentiel de l'Europe politique. Nous devons nous poser cette question : voulons-nous cette Europe politique ? Le moment est-il venu ? Moi qui vis quotidiennement au milieu de parlementaires nationaux de vingt-huit pays de l'Europe occidentale et, comme je siège également au Conseil de l'Europe, au milieu des parlementaires nationaux de ces quarante et un pays, je peux dire que la réponse est majoritairement non.

Cependant, il y a pour le moment un déficit de volonté, de confiance, de solidarité. On ne voit pas l'intérêt commun, le projet commun. Naturellement, cette Europe est une union difficile d'Etats nations. Dans l'immédiat, le but à atteindre est très flou. Quel concept ? Quelle identité ? Quelle citoyenneté ? Les limites sont très imprécises : que ferait-on de l'Ukraine, sans parler de la Biélorussie, des trois pays du Caucase qui sont au Conseil de l'Europe, ni de la Russie ?

Quid des relations avec les États-Unis ? Chacun s'accorde à dire qu'il y a une mainmise de l'OTAN sur l'Europe. J'ai envie de dire que cela reflète la mentalité de la classe politique dirigeante. L'ambition des Roumains est sûrement entrer dans l'Union européenne, mais être admis à l'OTAN pour eux est encore plus important.

La définition de la nationalité par Renan est le désir de faire de grandes choses ensemble. Le moment n'est pas venu, mais nous y

travaillons. Des institutions comme l'Union de l'Europe occidentale ou le Conseil de l'Europe forgent chaque jour l'identité européenne. Rien que pour cela, elles ont leur place dans cet espace européen.

Nous opérons des avancées dans l'organisation des forces. Nous le faisons selon une démarche pragmatique, graduelle. Pierre Moscovici et Alain Richard ont évoqué dans cet esprit la flexibilité du dispositif et la mise en œuvre de coopérations renforcées. Alain Barrau vient de rappeler la mise en place de structures politico-militaires permanentes et, dans l'immédiat, d'organes intérimaires : le comité politique et de sécurité, un organe militaire, un embryon d'état-major selon les principes posés à Helsinki. Tout cela n'était pas évident, pourtant aujourd'hui c'est fait.

Un programme de travail a été élaboré pour 2003 pour la mise en place d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes. Le principe est adopté. Une conférence dite « Génération des forces » fixera d'ici la fin 2000 la contribution de chaque pays. C'est seulement la dimension politique qui ne sera pas abordée. Ce n'est pas le moment, mais il viendra très rapidement dans la mesure où l'Europe de la défense et de la sécurité sera génératrice de l'Europe politique.

Il faut enfin dire quelques mots de la dimension parlementaire. L'exécutif très fort se satisfait sans doute du vide parlementaire. Quel est le rôle des institutions parlementaires existantes ? Aujourd'hui, la situation est paradoxale et menaçante, en raison de la rupture dans la distribution des rôles et des missions. Il n'y aura bientôt plus de lien entre les décisions politiques et budgétaires. Le deuxième pilier de l'Union européenne reste donc dans le cadre intergouvernemental. Les parlements nationaux votent les budgets, payent, contrôlent éventuellement. Il y a peu d'information, peu de consultation, comme on l'a vu à l'occasion de la crise du Kosovo.

A l'égard du deuxième pilier, le Parlement européen n'exerce pas de contrôle démocratique et pourtant l'article 3 du traité sur l'Union lui donne le droit d'être informé. Depuis peu, on lui a transmis les missions de Petersberg. L'Assemblée parlementaire de l'UEO, dont je suis membre et vice-présidente, a une expérience et met en œuvre certaines formes de contrôle démocratique.

J'ai voulu présenter cette complexité des pouvoirs des parlements pour montrer combien il est indispensable de les clarifier pour faire progresser l'Europe politique.

L'Assemblée parlementaire de l'UEO, parce qu'elle existe, qu'elle a une expérience, des missions et des outils, croit être dans son rôle

lorsqu'elle formule des propositions. Vous êtes peut-être en possession du rapport adopté par l'Assemblée parlementaire à Lisbonne la semaine dernière. Vous ne serez pas surpris de voir que les membres de l'Assemblée parlementaire de l'UEO souhaitent maintenir cette assemblée et proposent à l'Union européenne d'entériner la transformation de l'Assemblée de l'UEO en une assemblée européenne de la sécurité et de la défense composée des délégations parlementaires des quinze pays membres de l'UE et des treize pays européens de l'OTAN. C'est une recommandation au Conseil.

Un projet de décision demande également que soient prises sans délai les mesures nécessaires en vue de transformer l'Assemblée de l'UEO en assemblée intérimaire de sécurité et défense chargée de suivre l'élaboration de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Enfin, un projet de directive confie à son comité des présidents le soin d'inviter les parlements des cinq pays observateurs de l'UEO à participer avec effet immédiat à toutes les activités de l'Assemblée de l'UEO en constituant des délégations constituées de la même manière que celle des membres de plein droit.

**M. Pierre LELLOUCHE,
Député de Paris**

Il y a une connexion absolue entre les avancées de la défense européenne, la capacité des Européens à organiser ensemble leur défense et le contexte géopolitique de notre continent. C'est dans cette relation qu'il faut examiner la question de la PESC et de la défense européenne.

Pendant 50 ans, la congélation territoriale et politique de l'Europe par la domination du système bipolaire n'a pas permis de concevoir autre chose qu'une Europe purement économique à base d'union douanière, puis de grand marché, laissant de côté les questions de défense et de politique étrangère qui étaient confiées à la protection de l'allié américain.

En 1954, avec la décision de réarmer l'Allemagne de l'époque à l'intérieur de l'Alliance, les jeux étaient faits. Jusqu'à la chute du mur de Berlin, le débat sur la défense européenne n'a pas existé malgré quelques tentatives françaises, en 1958 avec le général de Gaulle, avec Fouchet en 1963, puis quelques autres tentatives dans la dernière phase de la guerre froide avec l'affaire des euromissiles et plusieurs initiatives pour revitaliser l'UEO.

Tout cela n'a jamais rien donné, parce qu'il n'y avait pas d'espace pour faire exister une union politique et militaire européenne. Il y a eu suffisamment d'espace pour la nucléarisation de la Grande-Bretagne, puis de la France, mais le système atlantique a totalement dominé l'équation politique.

Depuis dix ans, le jeu stratégique a changé en Europe et c'est sur la base de cet échiquier nouveau qu'il faut examiner le problème posé par la défense européenne. Tout a changé, la disparition de la menace physique de l'Union soviétique, l'apparition de menaces plus diffuses, mais plus certaines, liées au nationalisme, au fondamentalisme, à la prolifération d'armes de destruction massive qui augmentent les foyers de tension et les risques de guerre susceptibles d'impliquer le territoire européen.

Le troisième changement est le retour de la guerre en Europe. La seule guerre que nous ayons connue pendant un demi-siècle s'est déroulée à Chypre, le jeu bipolaire consistant à exporter la guerre vers le Sud, vers le Tiers-Monde.

La guerre en Europe se manifeste avec une série de conflits armés depuis dix ans : ceux que l'on veut bien voir dans les Balkans, ceux que l'on ne veut pas voir dans le Caucase, sans parler des guerres à la périphérie de l'Europe, au Proche-Orient et en Afrique.

Le quatrième facteur est la position de plus en plus ambiguë des Etats-Unis, qui, tout en s'éloignant physiquement du continent européen en matière stratégique, n'en demeurent pas moins décidés à maintenir leur domination politique sur l'avenir de l'Union européenne par le biais des questions politiques et militaires.

Mon grand regret aujourd'hui est que, malgré ces dix années, il n'y ait toujours pas de réponse crédible de la part des Européens au nouveau contexte stratégique, aucun ajustement réel, sérieux, en matière de défense et de politique étrangère, aucune prise de conscience dans les opinions publiques et dans les parlements sur ces questions. La guerre du Golfe est passée, celles du Caucase continuent, même l'affaire du Kosovo, après celle de la Bosnie, se poursuit dans une sorte d'indifférence de bon ton, que l'on présente sous le jour de l'humanitaire dans les Balkans ou de l'impuissance presque admise dans le cas de la Tchétchénie. Tout cela est grave, parce que les institutions, l'industrie de défense et les moyens militaires sont déconnectés, comme si à aucun moment le débat politique et la volonté politique n'étaient présents.

Sur le plan institutionnel, une architecture de défense européenne est en train d'émerger, relativement cohérente et assez pragmatique. Nous pouvons nous en réjouir. Nous disposons maintenant des bases architecturales et institutionnelles qui permettraient une capacité politique de prise de décision par les Européens s'ils le souhaitent, et même une capacité de gestion des forces en cas de crise, avec le comité politique, le comité militaire, un état-major. Il ne sera plus possible désormais de se cacher derrière l'alibi de l'absence d'institutions.

Ma formation de juriste international m'a toujours fait penser que l'institution était l'alibi de la passivité. Quand il a fallu intervenir, certains pays l'ont fait, avec ou sans institutions. On ne pourra plus dire aujourd'hui que les institutions n'existent pas. Le sentiment de honte ressenti par beaucoup de gouvernements vis-à-vis de la situation en Yougoslavie, ainsi que l'évolution de la Grande-Bretagne pour des raisons de politique intérieure dans ses relations avec les Etats-Unis et la constance de la diplomatie française qui, tous gouvernements confondus, a toujours tracé le même sillon depuis trente ans, ont rendu possible cette évolution.

Le problème de la neutralité au sein de l'Union doit être réglé définitivement par le « transfert » dans les institutions européennes de l'article 5 du traité de l'UEO. C'est la seule chose utile que je garderais de l'UEO, hormis l'Institut que je rattacherais à M. Solana. Il est inconcevable de bâtir une monnaie commune, une économie commune, une société commune et de laisser les neutres rester neutres alors que les autres se partagent le fardeau de la défense. Je souhaite que le Gouvernement français fasse de cette question une de ses priorités.

En ce qui concerne le volet industriel de la défense, les industriels ont mené leur chemin pratiquement seuls et parfois contre les gouvernements. Je me souviens des réticences exprimées sous le précédent comme sous l'actuel Gouvernement à l'égard de la privatisation des grands pôles de défense pour faire avancer les regroupements industriels. Curieusement, ce sont les industriels qui les ont impulsés. Dans l'histoire des programmes d'armement, à chaque fois que les gouvernements ont mis en commun de grands projets, cela a échoué, du moins côté français. Les industriels, eux, ont compris que, face aux Américains, il fallait se regrouper pour éviter la disparition.

Malgré ses imperfections et ses limites, nous constatons aujourd'hui le début d'une vraie restructuration qu'il faudra compléter dans les autres secteurs, mais nous serons sur l'échiquier mondial presque à égalité avec les Américains.

Cela me conduit à parler de l'argent et de la volonté politique. Pardon d'être aussi trivial, mais on ne peut pas faire de politique de défense sans argent, ni faire semblant - c'est là que la déconnexion touche à l'absurde - de se réfugier derrière des institutions nouvelles, sans se doter des moyens militaires permettant à l'Europe d'exister et d'assurer une participation sérieuse dans les problèmes immédiats qui la touchent.

L'écart entre les dépenses militaires des Quinze et celles des Etats-Unis ne cesse de se creuser : la totalité des pays de l'Union dépensent moins de la moitié des Américains. L'écart est encore plus important en recherche et développement. Si vous ajoutez le double emploi de l'organisation des forces entre nos pays, les écarts de capacités opérationnelles sont considérables. Je suis navré par la stagnation ou la réduction des capacités d'équipement des armées françaises, le non-respect systématique des lois de programmation sous tous les gouvernements, la décision récente prise par l'Allemagne de s'engager dans la même voie et de réduire encore plus drastiquement ses dépenses militaires.

Cet hiatus absolu entre ce que nous disons et ce que nous faisons est d'autant plus grave que les systèmes sont en chute libre dans certains domaines. Je note avec effroi la réduction drastique des crédits militaires spatiaux en France. La France est toujours la colonne vertébrale des programmes européens, or ses budgets ont baissé de 25 % l'an dernier, sans parler des reports opérés sur les dépenses d'équipements en moyens de projection. Il n'y a toujours pas de grand programme en matière de projection de forces, d'avions de transport, les décisions sur les porte-avions sont reportées, etc. Tout cela aboutit à un volant disponible de forces très limité. Quand 360 millions d'Européens ne peuvent aligner que 50 000 hommes dans une crise alors que 250 millions d'Américains peuvent traiter simultanément une grande guerre et demie, on doit se demander où va l'argent et où est la volonté politique.

Un objectif d'au moins 50 000 hommes par grand Etat européen serait un minimum. La France, l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie, l'Espagne, pourraient se fixer cet objectif de convergence, ce qui permettrait à l'Europe d'aligner en cas de crise 250 000 hommes avec les moyens de transport et d'alerte nécessaires. Si on veut être sérieux, voilà le type d'objectif qu'il faut se fixer.

L'incapacité constatée récemment à Sintra de définir des critères de convergence est consternante. En matière monétaire, cette approche a été payante. Cela aide les gouvernements à éduquer leur opinion publique, à défendre leurs budgets devant leur parlement national.

Je suis en désaccord avec la position défendue sur ce point par M. Alain Barrau, parce que je ne peux pas considérer l'état des dépenses militaires actuelles comme une donnée intangible, dans la mesure où elles ne me paraissent pas à la hauteur des problèmes stratégiques auxquels nous sommes ou serons confrontés.

Par ailleurs, je suis effaré par le tabou sur la question nucléaire, y compris en France. La défense antimissiles n'est jamais évoquée, sauf pour critiquer la position américaine. On ne veut pas voir ce qui se passe tout autour de nous : augmentation du budget de la défense en Inde de 28 % cette année, nombre d'essais nucléaires considérable il y a deux ans en Inde et au Pakistan, échec de la visite de M. Clinton au Pakistan tout récemment sur cette question.

L'Europe va être encerclée par des armes de destruction massive, capables d'atteindre toutes nos villes. Que faisons-nous ? Nous ne faisons rien pour l'instant. La modernisation des armes nucléaires est stoppée et taboue, la défense active est stoppée, taboue et déstabilisante, on ne veut plus en parler. Les mesures préventives, personne n'en parle. Les moyens

sont très insuffisants. Que faisons-nous ? L'impasse est-elle une forme de stratégie ?

L'absence de moyens, de réflexion sur notre environnement stratégique, on le voit dans l'errance des diplomaties européennes, du Kosovo à la Tchétchénie. Il n'y a pas de vision stratégique. On oscille entre l'humanitaire et la velléité d'autonomie. Avons-nous pour l'Europe une vision autre que celle du marché intérieur ? Ne sommes-nous pas, par défaut, en train de construire une Europe des marchands ?

Or l'histoire montre que les commerçants ont toujours perdu les guerres, le commerce n'est pas un ciment suffisant pour rassembler les peuples. Si telle est la finalité de la construction européenne, nous n'irons pas très loin. Je suis très inquiet de ce désarmement structurel européen dans lequel nous sommes englués, dans cette bonne conscience collective qui se satisfait de la construction d'institutions. Rien n'est résolu. Nous nous sommes donné quelques moyens juridiques, mais c'était le plus facile. Il nous faut maintenant faire le reste. Ceci est le rôle des gouvernements, des parlements nationaux et d'une action collective de prise de conscience des opinions publiques et des peuples, qui manque totalement aujourd'hui.

Je souhaite que nous fassions, tous ici, hommes politiques, journalistes et autres, notre travail, chacun à notre place, pour faire avancer les choses, sinon nous risquons d'avoir honte, comme nous l'éprouvons pour ce qui se passe en Tchétchénie.

M. Alain Barrau, président - Je voudrais rappeler qu'à Cologne, le Président de la République finlandaise a pu annoncer, même si les Américains et les Russes ont apporté leur contribution au processus, l'ouverture d'une négociation avec Slobodan Milosevic. Cela a été un événement considérable en matière de politique étrangère, parce que l'Union européenne avait réussi à définir une position commune et affirmait ainsi sa présence sur la scène internationale.

**Mme Nicole GNESOTTO,
Directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO**

Ce qui se passe en Europe aujourd'hui est extrêmement sérieux : c'est la première fois qu'existe un consensus entre les Quinze sur la légitimité d'introduire dans l'Union une dimension de défense. Il faut rendre hommage aux Britanniques d'avoir changé d'avis sur cette affaire. Pour la première fois, les trois ou quatre pays les plus motivés ont réussi à entraîner les autres dans cette aventure, parfois complètement en contradiction avec leur culture nationale – je pense aux pays neutres –. En dix-huit mois, nous avons accompli en matière de défense européenne mille fois plus de choses que durant les cinquante précédentes années. C'est une vraie révolution dans la construction européenne, même si tout n'est pas parfait et si, comme l'a dit Pierre Lellouche, nous manquons de moyens et encore d'ambition.

La défense européenne n'est pas une question militaire. Nous ne sommes pas en train de construire à côté de l'OTAN une organisation militaire parallèle ou concurrente. L'objectif de la défense européenne est politique : il est de doter l'Union de la crédibilité suffisante pour être efficace dans son action extérieure, c'est-à-dire d'ajouter à la gamme de ses moyens diplomatiques, commerciaux, économiques, monétaires, une panoplie militaire qui lui permette d'avoir une politique étrangère commune.

Cette politique peut avoir des implications militaires, mais l'objectif est plutôt que l'outil militaire ne serve jamais ! Si nous avons une très bonne politique étrangère européenne, nous n'aurons pas besoin d'utiliser la force armée. Il ne faut pas perdre de vue que l'objectif pour les quinze pays européens est d'abord politique. La défense européenne n'est que 10 % de la PESC, qui n'est que 2 % de la politique étrangère de l'Union européenne.

La présidence française sera confrontée à deux défis extérieurs et deux défis intérieurs.

S'agissant des défis extérieurs, le premier concerne les relations avec l'OTAN.

Les Français sont attendus sur ce dossier, puisque leur attitude à l'égard des Américains et de l'OTAN fait traditionnellement l'objet de

soupons. Cette relation avec l'OTAN est, sur certains dossiers, absolument nécessaire, mais elle ne doit entraîner ni subordination, ni marginalisation. L'Union ne peut pas être un sous-traitant de l'OTAN. Le droit de « premier refus » revendiqué par les Américains est inacceptable, mais l'OTAN ne peut pas être considérée comme une organisation de seconde catégorie en Europe, d'autant que c'est à l'OTAN que les Européens ont le plus de chance d'influencer les Etats-Unis sur la gestion de la sécurité européenne.

Dans ses relations avec l'OTAN, l'Europe doit avoir une attitude ouverte et dynamique. Mais elle doit aussi être ferme sur les sujets qui n'intéressent pas l'OTAN, l'Alliance atlantique n'ayant pas à s'occuper de l'ensemble de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Le deuxième défi extérieur concerne les pays européens non membres de l'Union.

On assiste de la part des divers pays européens partenaires des Quinze à une sorte de course au statut privilégié. Les six pays de l'OTAN non membres de l'Union veulent un traitement privilégié, parce qu'ils peuvent au sein de l'OTAN exercer un droit de veto sur la mise à disposition de l'Union de moyens militaires. Le groupe des pays non membres de l'OTAN ne veut pas faire l'objet de discriminations, d'autant que l'Islande et la Norvège ne se sont pas portées candidates à l'Union.

Certains pays membres de l'OTAN seront très bientôt membres de l'Union alors que pour d'autres l'échéance est très lointaine. Des pays non membres de l'OTAN seront membres de l'Union avant certains pays appartenant à l'OTAN. Il est ainsi probable que la Slovénie sera membre de l'Union avant la Turquie. Si on ajoute les pays balkaniques qui demandent un traitement privilégié parce qu'ils sont proches de lieux de crise et les pays nordiques qui ont la même démarche parce qu'ils sont proches de la Russie, ce qui posera un gros problème de sécurité à l'Union, on arrive à 13, voire 15 statuts différenciés car les Américains n'accepteront jamais d'être moins associés à l'Union que les pays européens non membres de l'Union. Cela me paraît relever du bon sens.

La discrimination à l'égard des pays européens est inacceptable, mais la différenciation entre pays européens est légitime, et elle ne peut se faire que sur des critères politiques et non pas seulement militaires, parce que la défense européenne n'est pas une simple aventure militaire. La décision sage est de négocier à Quinze plus 15, quitte à diversifier entre ce groupe des 15.

En ce qui concerne les défis internes auxquels la présidence française devra faire face, le premier est le lien entre la défense et la PESC.

Dans nos démocraties, les outils militaires sont à la disposition des responsables politiques. A supposer que l'Europe dispose d'ici 2002-2003 de l'outil militaire minimal avec des instruments décisionnels et une capacité opérationnelle réelle, que se passera-t-il si elle n'a pas les moyens de l'utiliser ?

Si l'un des Quinze met son veto à l'utilisation par l'Union de la force européenne d'intervention dans la gestion d'une crise, il ne se passera rien, puisque la PESC est soumise à la règle de l'unanimité. Comment faire en sorte qu'à l'efficacité opérationnelle s'ajoute une efficacité décisionnelle que l'on ne construit pas ?

La présidence française permettra-t-elle la mise en œuvre d'une réforme minimale destinée à introduire une certaine flexibilité dans le mode de décision en matière de politique étrangère et de sécurité commune dont la défense n'est qu'un des aspects ? Il serait nécessaire d'œuvrer en ce sens.

Le second défi interne touche au lien entre la Conférence intergouvernementale (CIG) et la défense. Actuellement, il existe un consensus à 14 – un seul pays ayant manifesté sa divergence de vue – pour séparer le dossier de la réforme institutionnelle, de la compétence de la CIG, et celui de la défense européenne, de la compétence des Etats. D'excellents arguments peuvent être invoqués en ce sens. Cela dit, il y a en aussi d'excellents pour soutenir que si l'on veut agir sérieusement en matière de défense européenne et d'intégration politique des Européens, il faut un minimum de démocratisation et d'acceptation par les opinions publiques, s'agissant de questions qui engagent la vie et la mort des citoyens européens.

Pour ma part, il ne me paraît pas possible de résoudre la question en affirmant que la CIG ne doit pas s'occuper de défense. Les choses sont plus compliquées que cela, en particulier, pour l'acceptabilité démocratique de ce que nous sommes en train de négocier à Quinze ; il faudra bien un consensus des différents parlements.

Enfin, je voudrais évoquer deux faux débats. Le premier porte sur la neutralité. Dans la situation actuelle, le paradoxe est que certains pays, tels les 5 neutres, sont d'accord pour mourir avec nous au Kosovo, mais ne sont pas d'accord pour mourir avec nous si nous étions attaqués. Cela étant, il serait parfaitement contreproductif, si l'on veut aller de l'avant en

matière de défense européenne et de politique étrangère commune, d'exiger maintenant de ces pays qu'ils acceptent l'introduction dans le traité de l'Union européenne de l'équivalent de l'article 5 du traité de l'UEO. Il faut laisser du temps au temps. Cette question viendra d'elle-même, mais le moment n'est pas venu.

Le second faux débat concerne l'ambition stratégique de l'Union européenne : devons-nous être un acteur mondial avec une dissuasion nucléaire ? Cette question n'emporte pas l'accord de tous les Européens. La France souhaite une Europe qui ait tous les moyens d'une puissance globale, mais si on veut faire l'Europe avec d'autres que des Français, il faut tenir compte du fait que cette ambition n'est pas consensuelle. Si les Européens sont d'accord pour constituer une force de 60 000 hommes pour gérer les crises dans les Balkans, c'est déjà extraordinaire. Il serait dommage de mettre cela en échec au nom d'autres considérations.

**M. Jean-Michel BOUCHERON,
Président de la Délégation française à l'Assemblée
parlementaire de l'OTAN**

La politique de défense européenne est le principal outil dont disposera la PESC, qui elle-même permet de rendre complète la construction européenne. Nous avons un marché unique, une identité démocratique commune : une politique extérieure et de sécurité commune complète cette construction.

Nous assistons aujourd'hui, à côté de la mondialisation, à un phénomène dialectique de régionalisation, c'est-à-dire d'organisation politique et stratégique de pays se regroupant par région et, d'une certaine manière, par « homogénéité culturelle ». Certains en tirent la conclusion qu'il faut laisser à ces ensembles régionaux le soin d'organiser leur propre défense.

Il faut mesurer les limites et les risques de cette thèse. D'abord elle signifie la disparition de l'ONU. Par ailleurs, les Européens ne conçoivent pas la défense européenne commune comme destinée uniquement à assurer la sécurité intérieure du continent européen, ils considèrent que les valeurs de droits de l'Homme, de démocratie, etc. sont universelles et ne s'interdisent pas de participer à des actions extérieures au continent européen. La défense européenne doit être considérée comme un outil de stabilité régionale, mais aussi comme un outil de politique extérieure commune.

Je suis relativement optimiste sur les perspectives de développement de la défense européenne, même si le processus est encore récent. La déclaration de Saint-Malo a en effet représenté un tournant capital. Les Européens collectivement, les Français en particulier, ont abordé ce nouveau débat du bon côté. La démarche pragmatique qui est suivie me paraît la bonne, car ce sont les moyens qui définissent les stratégies possibles et presque jamais les stratégies qui définissent les moyens dont on se dote.

La politique de défense commune étant fondamentalement militaire, c'est en fonction des moyens dont nous disposerons que nous pourrons considérer que nous pouvons agir ou non. Si pour intervenir au Kosovo nous avons attendu le feu vert de la Maison Blanche, c'est parce que

techniquement nous n'avions pas les moyens de le faire. Si nous les avions eus, il est probable que nos gouvernements auraient réglé cette affaire en commun sans faire appel au Pentagone. Les avancées enregistrées depuis par la défense européenne tiennent au fait que, collectivement et tacitement, les pays européens ont renoncé aux débats théoriques et institutionnels préalables à toute décision.

Il ne s'agit pas aujourd'hui de définir des missions ni des zones d'intervention, il ne s'agit pas de discuter de modifications de traités. Il s'agit de nous doter des moyens d'exister, sachant que l'histoire montre que les crises fabriquent toujours des alliances de circonstance. Durant la guerre du Golfe, on a ainsi vu certains pays de l'OTAN alliés à l'Égypte et à la Syrie attaquer un pays arabe avec la neutralité de l'Iran et d'Israël. Qui aurait prévu cela ? De même, aucun débat institutionnel préétabli n'aurait pu fabriquer la force qui aujourd'hui compose la KFOR au Kosovo.

Pour que l'Europe existe, elle doit être en mesure d'aligner des moyens importants. L'Europe doit être, en cas d'intervention en quelque endroit que ce soit, le second contributeur de la planète derrière les États-Unis.

Le second élément qui contribue à faire avancer l'Europe de la défense est la décripation des relations avec les États-Unis, notamment en France. On constate aujourd'hui la fin de l'atlantisme, qui consistait de façon frileuse à confier sa défense aux États-Unis.

Cette tendance est très forte dans les pays de l'Est, et d'autant plus qu'ils sont plus à l'est. Il faut faire comprendre à nos amis situés dans cette zone de l'Europe que la défense repose sur nous-mêmes, sur eux-mêmes, sur la collectivité européenne que nous représentons. S'il n'y a pas une volonté de se défendre soi-même et collectivement, il y a pas de sécurité possible.

Tout le monde aujourd'hui reconnaît qu'il est utile que l'Europe crée cette synergie pour une autre raison : personne ne veut être tributaire des décisions du Congrès américain, car, de façon cyclique, les États-Unis connaissent des crises isolationnistes, qui risquent de les conduire à se désintéresser de la sécurité de l'Europe si elle était atteinte.

Le second élément de cette décripation des relations avec les États-Unis est propre à la France : la disparition de la bipolarité fondée sur les deux grandes puissances qu'étaient l'Union soviétique et les États-Unis a rendu obsolète la doctrine gaulliste. La France voit également reculer l'anti-américanisme, en raison en particulier de la construction européenne. Le pro-américanisme forcené et l'anti-américanisme primaire

sont deux déserts de la pensée, conséquence de l'absence d'une identité politique propre. Une politique extérieure ne saurait pas davantage être basée sur l'alliance unique avec les Etats-Unis que sur la contradiction permanente avec ce pays.

L'Europe doit être elle-même dans le monde. Elle doit s'allier avec les Etats-Unis quand c'est utile, par exemple au Kosovo pour rétablir la paix, dans le Golfe pour libérer le Koweït envahi. Elle doit s'opposer aux Etats-Unis quand c'est sa doctrine, sur les OGM ou à propos de l'OMC entre autres. Les Etats-Unis sont un pays ami. Ils partagent notre identité démocratique en grande partie ; nous ne sommes pas liés sur tous les sujets, mais nous ne sommes pas non plus en opposition. Ce rapport à l'Amérique est très important pour faire avancer l'idée de défense européenne.

L'OTAN restera longtemps une institution centrale de la sécurité européenne. Le nier est impossible. Il suffit de connaître les contraintes opérationnelles de nos forces. Nous ne pourrons mener d'actions autonomes que dans un certain nombre d'années.

La présidence française devra s'attacher à créer une dynamique des moyens qui seule peut permettre le développement d'une stratégie ambitieuse : état-major commun de l'Air et de la Marine, industries fusionnées. Je pense notamment à l'importance de l'OCCAR, auquel nous devons donner davantage de pouvoir tant au plan industriel qu'en matière de recherche et développement.

Je passe rapidement sur le budget de la défense. Il n'est pas possible de tenir un discours sur les questions de défense européenne, sur une ambition de sécurité européenne commune, si les budgets ne suivent pas. Le jour venu, la vérité s'impose brutalement et avec réalisme. Ce n'est pas un simple problème financier, mais de cohérence des politiques militaires et de défense des différents pays d'Europe. Cette cohérence doit être basée sur la mise en commun et la coordination des politiques de recherche et développement.

Le *gap* technologique entre Europe et Etats-Unis est très important. Il est vrai que quelques-uns de nos systèmes de défense sont assez proches de ceux dont sont dotés les Etats-Unis, mais eux en disposent dans des proportions infiniment plus grandes et de façon plus organisée. Les pays européens doivent se coordonner pour ne plus avoir à mener chacun de leur côté les mêmes recherches.

La cohérence opérationnelle est un problème de contenu politique. On ne peut pas raisonner sur la défense en termes de convergence comme

on l'a fait pour la monnaie unique. Il faut raisonner en termes de cohérence. Il s'agit d'une dynamique de moyens qui doit créer une cohérence de défense.

Les deux points essentiels à résoudre sur le très court terme sont le renseignement et la capacité de commandement commune. Cette dernière ne pose guère de problème, si ce n'est technique et financier. La question du renseignement est plus compliquée, car certains organismes habitués à vivre aux côtés les uns des autres doivent commencer à travailler ensemble.

L'année 2000 se présente très bien de ce point de vue. Il faut dire que nous sortons d'années moroses, notamment en ce qui concerne le renseignement spatial pour l'observation, l'écoute électronique ou l'écoute tout court. La prise de conscience européenne est en train de se faire. Si dans un an, l'Europe pouvait disposer d'une capacité autonome à évaluer seule les crises sans recourir aux photos ou aux écoutes du Pentagone, ce serait le début de l'indépendance politique, car le début de l'indépendance dans la décision.

Je passerai rapidement sur deux faux débats. Le nucléaire tout d'abord. Il ne correspond pas à la doctrine générale d'une défense européenne telle que définie, il est mis en œuvre par des politiques nationales coordonnées entre la France et la Grande-Bretagne. Aborder ce dossier serait lancer un débat théologique qui serait une impasse. Laissons aussi de côté la politique de missiles antimissiles que nous proposent les Etats-Unis, qui serait très onéreuse et totalement inefficace militairement et politiquement.

Si nous étions arrosés par des missiles venant du sud de l'Europe et que nous réussissions à en arrêter une quinzaine ou même la moitié, le résultat politique serait le même que si nous les recevions tous. Les Américains oublient de dire que, compte tenu du fait que les missiles avancent à 60 km/s, une politique de ce genre est plus efficace si on a un océan de chaque côté de son territoire. N'entrons pas dans ce débat de politique intérieure américaine, qui, lui aussi, serait une impasse.

L'Europe de la défense se construit avec pragmatisme et c'est parce que les Européens ont décidé de construire des moyens nécessaires à une définition stratégique, parce qu'ils ont pris les choses dans cet ordre, que la politique de défense avance et avancera bien.

**M. Bernard SCHREINER,
Premier Vice-Président de la Délégation française à
l'Assemblée de l'UEO**

Sans revenir sur la disparition du bipolarisme en Europe du fait de la chute du mur de Berlin, je rappelle que la France s'est investie dans les négociations pour l'élaboration de la dimension européenne de sécurité. Ceci apparaît très normal quand on connaît son rôle dans la grande aventure de l'Union européenne. Cette dimension européenne de la sécurité commande une évolution des alliances et un aménagement du dispositif interne de la France.

Force est de reconnaître que la France, à travers les prises de position et les décisions du Président de la République, n'a pas ménagé ses efforts pour apporter sa contribution au renforcement de la sécurité.

Sur le plan extérieur, elle n'a eu de cesse que de rapprocher ses conceptions d'une défense commune de celle de ses partenaires. Il faut se rappeler de l'impulsion sans précédent donnée par le Sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998. Que ce soit le Gouvernement ou le Président de la République, les principaux responsables de la politique étrangère et de défense ont œuvré sans ménager leur peine aux fins de jeter les bases de l'architecture de sécurité commune. Ces efforts ont trouvé leur prolongement aux Conseils de Cologne et d'Helsinki au cours desquels un pas décisif a été franchi pour la défense européenne.

L'Union européenne pouvait agir jusque-là sur le plan humanitaire avec des moyens politiques et économiques, mais ne disposait que d'un embryon de moyens militaires. Il a été décidé à Helsinki de franchir une nouvelle étape, puisque les chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé de doter l'Union des capacités militaires indispensables à la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité commune.

Ceci n'a été rendu possible pour notre pays que parce qu'il avait entrepris, sur l'initiative de Jacques Chirac, une profonde mutation de son appareil national de défense. Il convenait, à travers la professionnalisation des forces armées françaises, de doter la France d'un outil militaire moderne adapté aux opérations militaires rendues nécessaires par la nature des conflits en Europe et en dehors, qui réclament une grande

disponibilité et une interopérabilité des forces armées dans le cadre de la constitution des forces multinationales d'intervention.

L'Europe, première puissance économique du monde, a décidé de se doter de moyens lui permettant, si elle le juge nécessaire pour défendre ses intérêts, d'intervenir militairement, même s'il s'agit d'un problème qui n'intéresse pas ses partenaires américains. Une capacité européenne autonome de défense apparaît comme un élément de nature à renforcer la défense atlantique et non à l'affaiblir.

La présidence française devra poursuivre les actions engagées pour permettre l'édification et la mise en forme de la politique européenne de sécurité commune ; elle disposera à cet effet d'un outil sans précédent : l'Union de l'Europe Occidentale, qui a une expérience du dialogue entre les membres de l'Union européenne et bien au-delà grâce à l'association d'autres pays européens.

Qui plus est, l'UEO présente l'originalité de la dimension parlementaire, son assemblée constituant aujourd'hui la seule institution démocratique permettant d'établir un lien entre des décisions européennes de défense et leur traduction budgétaire nationale. Cette capacité de contrôle démocratique apparaît d'autant plus incontournable que l'Europe et l'ensemble de la communauté internationale s'efforcent de renforcer le développement du processus démocratique dans de nombreux pays. On peut souhaiter que la France, qui aura la responsabilité d'animer la politique de sécurité commune s'attache à mieux faire comprendre à l'opinion publique les enjeux de cette politique, celle-ci apparaissant bien souvent trop complexe aux yeux de nos compatriotes.

**M. Henry ZIPPER DE FABIANI,
Adjoint au directeur chargé des affaires stratégiques du
ministère de la Défense**

L'Europe de la défense est née à Helsinki et pourtant tout reste à faire ; tel est le défi résultant de l'extraordinaire accélération intervenue depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo.

Les priorités de la présidence française en matière de défense commune.

Sans revenir sur le parcours impressionnant et les progrès remarquables déjà enregistrés, on en retient la méthodologie, dont l'efficacité repose sur le pragmatisme. C'est ce que M. Boucheron évoquait en mentionnant la nécessité de contourner les débats théoriques.

La période intérimaire ouverte à Helsinki nous place devant un vrai défi et un paradoxe : il faut aller de l'avant sans perdre la dynamique acquise en sachant qu'il s'agit d'une œuvre de longue haleine. Les priorités de la présidence française seront placées sous le signe du transitoire et du durable. Il nous faudra progresser dans les aspects liés à la défense avec des instruments en cours de création à Bruxelles et dont certains ne sont pas encore formés, comme le nouveau noyau d'état-major.

La dynamique engagée place naturellement devant nous deux ordres de priorités. Le principal concerne les deux grands chantiers ouverts au cœur du projet d'Europe de la défense, celui des capacités d'une part, et celui de la mise au point des organes politico-militaires d'autre part ; l'autre ordre de priorités consistera à créer les conditions d'une concrétisation des ambitions affichées par les Quinze à Cologne, Helsinki et confirmées bientôt à Feira. Cela ne doit pas se faire à n'importe quelles conditions, ni en devenant prisonnier d'échéances artificielles.

En ce qui concerne les capacités, le débat de l'année écoulée s'est orienté vers cette question et la conférence d'engagements de capacités, qui devrait se dérouler sous la présidence française, pour permettre aux membres de l'Union européenne de se répartir la charge du fardeau des nouvelles missions définies dans le cadre de l'Europe de la défense.

Avant d'examiner comment se partager le fardeau, il convient de voir de quel fardeau il s'agit. Nous avons défini un objectif global - *headline goal* - c'est-à-dire ce minimum absolu qui a été fixé de façon que les Quinze soient capables d'accomplir les missions de Petersberg, y compris les plus exigeantes, depuis les interventions humanitaires en milieu sécurisé jusqu'aux opérations de rétablissement de la paix comparables à celle du Kosovo. Cet objectif a débouché sur la notion de corps de réaction rapide. Chacun aura noté que ce corps de réaction rapide, qui n'est pas une amorce d'armée européenne, est exigeant de par la mobilisation qu'il demande en termes de déploiement et de durabilité sur le terrain.

Ce qui est original dans cette approche de l'objectif de capacité est le fait qu'il s'agit d'une méthode responsabilisante, volontariste, intergouvernementale et par laquelle les engagements pris par les différents membres de l'Union européenne concrétiseront leur volonté et leur détermination à atteindre les objectifs fixés. La méthode de travail sera intergouvernementale et fera intervenir le Conseil Affaires générales renforcé par les ministres de la Défense et le comité militaire actuellement intérimaire.

La méthodologie capacitaire consistera à s'appuyer sur des scénarios possibles, à s'approcher des réalités de façon à définir des capacités indispensables et à les traduire par des forces que les pays se diront prêts à mettre à disposition de l'Union européenne, comme d'ailleurs à la disposition, pour la plupart d'entre eux, de l'Alliance Atlantique ; il n'y aura pas d'exclusive de ce point de vue-là.

Au terme de ce processus, pendant la présidence française, chacun devra poursuivre son travail chez lui et, si certaines forces ont été profondément réformées, comme les forces françaises ou britanniques, d'autres devront s'adapter.

Les objectifs collectifs de capacité, qui ont été identifiés comme essentiels pour assurer l'autonomie de décision et de conduite d'actions par l'Union européenne, concernent le renseignement, le commandement et le contrôle et les capacités de projection. Le terrain est loin d'être vierge, car une série d'initiatives ont déjà été prises : franco-allemandes pour transformer le Corps européen avec le concours de trois autres participants et fédérer les moyens existants ou à venir dans le domaine spatial pour améliorer le renseignement ; franco-britanniques, pour multinationaliser les états-majors de niveau stratégique en France (le COIA) et en Grande-Bretagne (le PJHQ) de façon à les rendre aptes à conduire des opérations menées par l'Union européenne ; franco-

espagnoles et franco-italiennes sur la transformation des Euroforces ainsi que franco-néerlandaises sur la capacité de projection maritime.

Les travaux pratiques ont commencé et l'Eurocorps va assurer la phase III de la KFOR, moment important d'un point de vue symbolique, mais aussi pour démontrer la capacité des Européens à œuvrer dans une opération de type Petersberg de niveau élevé et en harmonie avec l'Alliance Atlantique.

Le second volet de nos travaux concernera la « boîte à outils », terme qui exprime la démarche pragmatique adoptée en coopération avec les Britanniques, consistant à rechercher les fonctions nécessaires pour que l'Union européenne soit capable de mener des opérations de maintien de la paix de façon autonome sans duplication inutile.

Les trois fonctions qu'il nous faudra définir et affiner dans l'élaboration des modalités de travail et de constitution du futur état-major européen sont :

- l'alerte rapide, essentielle puisqu'il s'agit d'intégrer toutes les sources d'information et de renseignement qui parviennent à nos pays et aux organes centraux de l'Union européenne, de façon à déceler suffisamment à l'avance des risques d'évolution vers des crises ;

- l'évaluation des situations pour permettre aux décideurs de prendre les décisions ;

- la planification stratégique : il s'agit d'être capable de présenter aux autorités politiques une gamme d'options crédibles comprenant toutes sortes de composantes civiles et militaires ;

Ces trois fonctions sont la capacité de savoir, de choisir et de conduire. L'état-major devra être constitué autour de ces fonctions et devra être capable de soutenir la PESC menée dans le comité politique et de sécurité lorsqu'il sera pleinement constitué dans sa structure définitive. Le comité militaire sera l'instrument par lequel les pays contribueront directement à l'élaboration de cette politique européenne de sécurité et de défense et de sa mise en œuvre.

L'Europe de l'armement et la base industrielle et technologique sont capitales également.

L'essentiel du travail de fond vise à doter l'Union européenne de moyens propres à lui donner « *cette capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de construire* »

des opérations militaires en réponse à des crises internationales ». Au-delà de ce travail de fond, une partie de nos énergies sera destinée à surmonter les enthousiasmes tendant à accélérer indûment certains processus et les lourdeurs inévitables.

Le second ordre de priorités est la réussite de la transition, tout d'abord en définissant en temps utile et de manière appropriée la nature des relations, avec l'OTAN ou avec les pays tiers.

Les relations avec l'OTAN.

Il s'agit de définir quelle relation de travail doit et peut s'établir entre l'Union européenne et l'Alliance Atlantique, deux organisations de nature très différente, qui n'auront à se coordonner que pour la dimension militaire de la gestion des crises. Il faudra aussi tenir compte de la visibilité que certains alliés souhaitent donner à cette question.

L'Alliance Atlantique doit poursuivre ses travaux sur la mise en œuvre des principes agréés au Sommet de Washington sous le chapitre « Berlin plus », à savoir les diverses mesures à prendre pour permettre à l'Union européenne de mener des opérations en ayant recours aux moyens de l'OTAN. Cette option n'est pas exclue, loin s'en faut, même s'il y a une option d'action autonome.

Par ailleurs, il est important de veiller avec la plus grande attention à la cohérence des travaux menés au sein de l'Union européenne avec ceux conduits par l'Alliance Atlantique sur l'interopérabilité dans le cadre de l'initiative sur les capacités de défense.

Les relations avec les Etats tiers.

Il est nécessaire pour l'Union européenne de dialoguer et de coopérer avec tous les pays candidats ou membres de l'Alliance Atlantique sans discrimination artificielle, mais en tenant compte, le cas échéant, de ce que six pays sont membres de l'Alliance Atlantique. Dans certaines occasions, ils travailleront avec l'Union européenne quand elle aura recours aux moyens de l'OTAN. Le développement de l'objectif de capacité mentionné précédemment doit s'effectuer à Quinze, mais n'exclut pas des contributions additionnelles qui viendront s'ajouter au travail de fond de l'Europe des Quinze.

Le sommet d'Helsinki a prévu la création de comités de contributeurs avec les pays qui souhaiteront mener les opérations avec des moyens militaires, concurremment avec l'Union européenne. C'est un point important quand on envoie des hommes sur le terrain de décider sur

un pied d'égalité des opérations au jour le jour avec les autres pays impliqués.

Le passage au dispositif définitif.

Ce passage n'est pas acquis à une date déterminée et nous ne sommes pas dans l'obligation de respecter un calendrier, même si nous souhaitons parvenir au premier semestre de l'an prochain à mettre sur pied les instruments définitifs. Il s'agira de « déprogrammer l'UEO » en incorporant les fonctions nécessaires à l'Union européenne.

Le comité militaire de l'Union européenne devrait très logiquement entraîner la mise en sommeil du comité militaire de l'UEO. En revanche, certains éléments de l'UEO resteront nécessaires comme l'article V pour les pays qui y souscrivent. L'Assemblée parlementaire pourrait subsister et pourquoi pas le Conseil, qui est un lieu de concertation avec beaucoup d'autres pays européens. Ce terrain est extrêmement ouvert.

La modification éventuelle du traité.

A nos yeux, cette question ne devrait pas être un préalable pour freiner les travaux de l'Union européenne, mais nous attendons le rapport qui sera présenté à Feira. Une partie du sujet est encore relativement opaque.

En conclusion.

L'articulation entre les volets diplomatique et militaire de la prévention et de la gestion des crises constitue l'essence même de la PECSO comme partie intégrante de la PESC. L'outil militaire est au service d'un projet politique, la PECSO n'est qu'un volet de la PESC.

L'accent mis sur les capacités vise à crédibiliser le processus en cours, mais il ne doit pas conduire à tomber dans le travers d'une focalisation sur la dimension militaire de la gestion des crises. L'un des atouts de l'Union européenne est sa capacité de gestion globale grâce à la palette des instruments civils et militaires dont elle dispose.

Enfin la présidence française se situera à un moment décisif. La nécessité de réussir ne peut toutefois nous pousser au-delà de ce qui est acceptable, notamment en ce qui concerne la prise par l'Union européenne d'une responsabilité réelle dans les affaires internationales sans compromettre son intégrité institutionnelle ni son autonomie.

**M. Jean FOURNET,
Directeur de la Coopération et des Affaires
industrielles au ministère de la Défense**

On ne peut pas parler de politique étrangère et de sécurité commune, ni de politique de défense sans politique européenne d'armement. L'Europe de l'armement se construit quoi qu'on dise sur le plan industriel (EADS, B.A.e Systems, etc.) et sur celui de l'offre. Ce mouvement touche les organes de tête, mais depuis des années, au niveau des métiers, les sociétés européennes ont commencé à s'organiser. Eurocopter est un exemple ancien.

Du côté des Etats, un certain nombre de choses se sont passées ces dernières années. En ma qualité de Président du Conseil de surveillance de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), je remercie Jean-Michel Boucheron d'avoir déclaré qu'il faut développer l'OCCAR et lui donner plus de moyens.

La personnalité juridique de l'OCCAR devrait être obtenue cette année. Nous aurons alors un organisme permettant à ses membres ainsi qu'aux Pays-Bas de commencer à réfléchir sur les moyens d'acquérir en commun. Cela est essentiel pour travailler avec des industries qui se restructurent sur une base transnationale.

La lettre d'intention (LDI) est un ensemble de dispositions que les Etats essaient d'introduire pour faciliter les restructurations entre leurs entreprises. Il ne sert à rien de créer de grands groupes multinationaux si toutes les réglementations nationales anciennes persistent, certaines d'entre elles ayant été élaborées à une époque où chaque nation se trouvait dans des situations de conflit vis-à-vis d'autres. Ce chantier a été engagé à la mode des poupées russes : on définit un cadre général, puis plus restreint. Cela durera de nombreuses années, mais nous devons consolider l'édifice étape par étape pour faciliter les restructurations.

Le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) est un forum dans lequel on peut discuter, conservons-le, nous verrons quelles idées permettront d'aller plus loin. Beaucoup de structures de coopération sont constituées de cinq ou six membres. Pourquoi pas Quinze ? L'OCCAR n'a pas été créée au sein de l'UEO en raison de certaines réticences, mais ce n'est pas une raison pour ne pas progresser demain.

Faut-il aller plus loin ? La réponse est oui. L'OTAN a développé l'initiative sur les capacités de défense (ICD), l'industrie américaine s'est plus vite restructurée, mais l'industrie européenne peut bénéficier des acquis et des erreurs de l'industrie américaine. Helsinki nous donne quelques directives pour travailler sur les aspects capacitaires, mais aussi sur la notion de marché européen.

Si l'on veut une industrie européenne, une politique européenne d'armement, il faut un marché commun, car l'armement est une industrie spécifique. On peut commencer à partir des indications d'Helsinki à développer la politique européenne d'armement à partir de quelques thèmes comme les C3R ou le transport stratégique.

Je conclurai en disant que si l'on veut développer une politique européenne d'armement, il faut en examiner les fonctions en termes de capacités et d'ouverture de marchés et essayer de choisir, entre plusieurs possibilités, les instances appropriées : bilatérales, intergouvernementales, ou des structures à treize, quinze ou dix-neuf selon les formats potentiels de l'Europe.

**M. Loïc HENNEKINNE,
Secrétaire général du ministère des Affaires
étrangères**

Monsieur le Président, vous avez parlé des maux de la PESC. Il faut cependant aussi constater que la PESC existe et fonctionne déjà de façon assez satisfaisante. Ceux qui ont connu les premiers pas de la coopération politique il y a une vingtaine d'années peuvent prendre la mesure du chemin parcouru. Il y a dans la salle l'une de nos plus brillantes diplomates dont le quotidien est de s'occuper de la PESC. Elle est mieux placée que moi pour dire comment, grâce aux divers instruments du traité de l'Union européenne, les Quinze ont multiplié dans les dernières années les positions communes, les actions communes, certes concentrées très souvent dans la zone des Balkans.

Au-delà de ces positions et actions communes, grâce à la PESC, nous avons pris l'habitude à Quinze, notamment dans les organisations multilatérales, de nous coordonner et de faire le maximum pour développer les mêmes thèses et voter de la même manière. Dans 90 % des cas, dans les organisations de la famille des Nations Unies, les Quinze adoptent des positions communes et, le cas échéant, votent de la même manière.

L'Union européenne s'exprime d'une seule voix, elle entretient un dialogue politique en dehors de la zone de l'Union avec les grands pays, avec des pays de zones géographiques telles que l'ASEAN et l'ASEM. Cette PESC se renforce avec la nomination d'un secrétaire général du Conseil, également Haut Représentant pour la PESC. La France a joué un rôle décisif pour que ce Haut Représentant soit une personnalité politique unanimement appréciée dans le monde et puisse jouer le rôle que l'on attend de lui dans les prochaines années.

La PESC serait restée boiteuse si on ne lui avait pas adjoint le complément nécessaire de l'Europe de la défense et de la sécurité. Je suis d'accord avec Mme Nicole Gnesotto et M. Pierre Lellouche sur le tournant considérable qu'a représenté le Sommet de Saint-Malo et sur ce qui s'est passé entre les Quinze depuis cet événement.

En effet, depuis quarante ans, pour nous Français, la nécessité d'un pilier européen de la défense est une évidence. Elle n'était pas partagée pour des raisons tenant certes au contexte stratégique, mais également aux positions de nos partenaires. Au lendemain de la chute du Mur, nous avons fait une tentative pour faire progresser ce pilier européen.

Ce qui nous a permis d'avancer, en dehors des décisions du Sommet de Berlin en 1987, c'est la conjonction de cette volonté française avec l'ouverture nouvelle de la part des Britanniques relayée par les Allemands et de proche en proche acceptée par nos quatorze partenaires. C'est un événement tout à fait nouveau dans la vie de l'Union européenne.

Bien entendu, les décisions du Conseil européen d'Helsinki du mois de décembre ne sont pas une fin. Il reste beaucoup de travail à faire. L'une des priorités de la présidence française sera de rendre permanents les organes intérimaires qui fonctionnent depuis le 1^{er} mars 2000.

D'autres problèmes importants vont se poser : sur les capacités militaires, ce qu'a dit M. Pierre Lellouche est vrai concernant le fossé entre les efforts accomplis par les Etats-Unis et ceux consentis par les Etats de l'Union européenne en matière de défense. C'est pourquoi la France a beaucoup insisté auprès de ses partenaires pour mettre en place

ces indicateurs de convergence destinés à apprécier l'effort de chacun. Il est vrai que nous avons un grand chemin à parcourir. Cela dit, je trouve dommage que M. Pierre Lellouche, si éloquent, n'ait pas tenu ce discours à Berlin, à Madrid, à Rome ou dans d'autres capitales ; c'est là qu'il faut convaincre actuellement.

Parmi les autres points que nous aurons à régler, il y a les relations entre l'Union européenne, les six alliés et les pays candidats, entre l'Union européenne et l'OTAN. Cela a été traité très largement par M. Henry Zipper de Fabiani. Je suis d'accord avec ce qu'il a dit.

Concernant l'Europe de l'armement, la France a beaucoup insisté sur cet aspect déterminant, depuis Saint-Malo jusqu'à Helsinki. Le problème est complexe, dans la mesure où il échappe déjà en partie aux gouvernements. Les entreprises du secteur de l'armement ont en effet leur propre logique et il est vrai qu'à côté d'entreprises comme EADS qui représentent un espoir dans ce domaine, d'autres entreprises du secteur raisonnent en termes d'alliances, le cas échéant conclues avec des entreprises extérieures à la zone européenne. Les gouvernements des Etats membres doivent convaincre leurs entreprises.

S'agissant des gouvernements des pays candidats, la conviction européenne doit exister aussi au moment où l'on s'équipe militairement. On ne peut pas se porter candidat à l'Europe et faire en matière d'équipements militaires des choix qui seraient non européens. La volonté de faire partie de l'Europe doit aussi se démontrer en cet instant important de la vie d'un gouvernement.

Nous ne pouvons pas espérer régler tous les problèmes à la fois, même si nous sommes en train de mettre en place des institutions. Il faut que nous abordions les choses de manière pragmatique en ayant conscience que les moyens sont une chose, mais que la volonté d'agir à Quinze en est une autre. Nous ne devons pas nous dissimuler la timidité dont font preuve certains pays européens à l'idée d'agir quand les Etats-Unis ne l'ont pas encore décidé.

L'exemple concret qui m'a beaucoup frappé dans la période récente concerne la levée de l'embargo aérien vis-à-vis de la République fédérale de Yougoslavie (RFY). Depuis octobre, nous, Français, estimions qu'il fallait lever l'embargo, parce que c'est plutôt par l'ouverture que par la fermeture qu'on lutte contre les régimes autoritaires et parce que tous les dirigeants de l'opposition démocratique yougoslave nous demandaient de pouvoir communiquer avec l'extérieur.

Nous avons attendu quatre mois et demi que Mme Madeleine Albright fasse une déclaration pour la levée de l'embargo aérien à l'égard de la R.F.Y. Alors que cela avait donné lieu à des heures de débat à de multiples occasions au Conseil Affaires générales, il n'a alors fallu que quelques minutes pour obtenir l'unanimité sur la levée de l'embargo. Tel est le quotidien de la PESC et des efforts que nous devons faire au sein de l'Union européenne.

Nous devons également éviter de poser des problèmes consubstantiels aux choix politiques de certains de nos partenaires. Je partage le point de vue développé par Mme Nicole Gnesotto sur la neutralité. Traiter tout de suite de cette question et de l'inclusion de l'article V de l'UEO dans le traité de l'Union européenne est inutile et nous ferait prendre du retard.

Le débat sur le nucléaire est aussi très important, mais élaborer une position des Quinze sur ce sujet serait également prématuré. C'est encore un problème de politique nationale, évitons de mélanger les genres en l'incluant dans le débat sur l'Europe de la défense et de la sécurité.

**Général de Division Jean-Philippe WIRTH,
Commandant en second du Corps européen et futur
Représentant de la France à Pristina**

L'Europe de la défense bouge, le Corps européen bouge, puisqu'il est à l'épicentre militaire. Une dynamique nouvelle est à l'œuvre et il est confronté à un défi important. Je souhaite donner un éclairage sur l'évolution du corps européen vers un corps de réaction rapide et son engagement prochain à la KFOR. Il existe un lien étroit entre ces deux actions prioritaires. Vu du Corps européen, il ne faudrait pas manquer cela durant la présidence française.

Sur l'évolution du Corps européen, à l'occasion du Conseil européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et le Luxembourg ont décidé d'adapter le Corps européen, en particulier son état-major, au nouvel environnement stratégique, pour en faire un corps de réaction rapide européen disponible pour les actions de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique.

En renforçant les capacités européennes en matière de défense, cette démarche contribue aussi à la vitalité de l'Alliance atlantique et à la mise en œuvre de l'Initiative sur les capacités de défense. Le comité commun du Corps européen a adopté des dispositions concrétisant la mise en œuvre de la décision de Cologne. Cela a été intitulé le « rapport de Luxembourg », avec une référence au « rapport de La Rochelle », qui en 1992 avait mis en place le Corps européen.

Les attributions du Corps européen.

Ce rapport de Luxembourg définit le cadre d'engagement et les missions du Corps européen en les actualisant. L'engagement peut se faire dans le cadre de l'ONU, de l'Union européenne, de l'UEO, de l'OTAN, de l'OSCE ou d'une décision commune prise par les cinq nations, qui est nécessaire dans tous les cas. C'est ce qui s'est produit pour la KFOR.

Les missions du Corps européen se résument à deux grandes catégories : défense principale des alliés et gestion des crises. Compte tenu du nouvel environnement stratégique, c'est bien dans la gestion des crises que les engagements du Corps européen apparaissent les plus probables. Cela correspond concrètement à l'engagement de son quartier

général en tant que noyau de commandement de composantes terrestres, dans des délais réduits. Dans certaines circonstances, ce Q.G. pourrait assurer le commandement d'une force limitée et essentiellement terrestre. Le mot « force » s'entend au sens d'entité interarmées. Dans ce cas, le Q.G. est la locomotive.

Le second cas est l'engagement du quartier général et de tout ou partie des forces en tant que corps de réaction rapide pour des missions article 5 et non article 5. C'est la locomotive et ses wagons. Le Corps doit être capable dans cette configuration d'intégrer d'autres unités à haut niveau de disponibilité, y compris celles fournies par des pays non membres du Corps européen. Pour la défense collective, le Corps doit pouvoir être engagé comme corps d'armée conventionnel avec des délais sensiblement plus importants.

Les renforts dans le cadre de missions.

Le second point du rapport de Luxembourg est la participation d'autres nations aux activités du Corps européen. Compte tenu de la décision d'engager le Q.G. du Corps au Kosovo, de sa transformation en corps de réaction rapide et des évolutions en cours dans la politique européenne de sécurité et de défense, les cinq pays membres ont considéré qu'un éventuel élargissement du Corps n'était pas pour le moment à l'ordre du jour.

Cependant, les cinq nations membres du Corps européen sont très sensibles à l'intérêt croissant porté par de nombreux partenaires à cette grande unité multinationale, aussi ceux-ci pourront-ils participer aux activités, exercices, séminaires et opérations du Corps. En outre, les cinq nations sont prêtes à examiner avec l'attention voulue la mise en place de détachements de liaison de manière permanente ou temporaire auprès de l'état-major du Corps à Strasbourg. Fin janvier, la Grande-Bretagne a mis en place un officier de liaison auprès de l'état-major du Corps à Strasbourg. Les Pays-Bas se sont déclarés intéressés par une mesure de même nature.

Les adaptations majeures pour faire évoluer le Corps européen vers un corps de réaction rapide.

Le Corps européen pourrait évoluer vers un corps de réaction rapide grâce à quatre adaptations majeures :

- la transformation de l'état-major du Corps en une structure du type G1-G9, c'est-à-dire otanienne, garantissant une meilleure adaptabilité aux missions de gestion de crise et une pleine interopérabilité avec l'OTAN et

traduisant son basculement de priorité du corps d'armée conventionnel vers le corps de réaction de crise ;

- la réorganisation du bataillon du Q.G., qui soutient au quotidien le travail de l'état-major organisé en Poste de Commandement, pour mettre l'accent sur les tâches de soutien sur le théâtre et en base arrière à Strasbourg, en prévision d'une montée en puissance rapide et avec un effort mis sur le caractère projetable et la rapidité de réaction ;

- l'élaboration de « *crisis establishment* » c'est-à-dire un document de référence pour générer les forces qui permettront une montée en puissance flexible adaptée à la mission, plutôt qu'une préorganisation rigide, et rendre aisée l'incorporation de renforts fournis par d'autres nations (concept 5 + X). Cette approche traduit une souplesse d'adaptation et un effort de modularité qui renverse les données : nous ne construisons plus en partant du temps de paix et en cherchant ce qui nous manquerait pour faire face à la crise, mais en dimensionnant pour la crise et en déduisant les moyens avec lesquels il suffit de fonctionner pour le temps ordinaire ;

- l'accroissement sensible des moyens d'aide au commandement par la création d'une grande unité, avec pour conséquence très vraisemblable que la nation – pilote de cette fonction système d'information et de commandement qu'est la France – soit amenée très prochainement à consentir à la multinationalisation de cette fonction, compte tenu de l'élargissement du dispositif des moyens de transmission nécessaires.

Une fois ces mesures décidées dans le détail, probablement à la fin 2000 - c'est bien l'un des objets majeurs du champ couvert par la présidence française - le Corps européen disposera des moyens nécessaires pour s'engager dans tous les cas de figure, avec une montée en puissance dans des délais réduits via un processus de génération de forces pour atteindre la capacité opérationnelle requise, en particulier pour le besoin d'une opération, en faisant appel aux ressources nationales.

C'est donc bien dans cette perspective capacitaire, accessible probablement à la fin 2001, que les cinq nations accordent aujourd'hui la plus grande priorité à l'engagement du Q.G. du Corps comme noyau de la KFOR III.

L'engagement du Q.G. du Corps comme noyau de la KFOR III.

Il s'agit du premier engagement militaire du Corps européen sous commandement OTAN, ce qui devrait être considéré comme rassurant. Le noyau que fournit le Corps européen à la KFOR III représente 35 % du

PC et 55 % des postes-clés. Le mandat dure six mois. L'opération est et reste une opération OTAN. Le dispositif des brigades multinationales sur le terrain reste inchangé.

Cet engagement a été préparé soigneusement malgré la décision tardive du 22 janvier dernier que nous avons heureusement largement anticipée, notamment en 1998 lorsque nous avons fourni trois contingents successifs de renfort individuel à la SFOR.

Trois mois de préparation intensive avec l'OTAN en collaboration étroite avec Shape et Asaos débouchent sur une crédibilité reconnue par l'OTAN, avec une qualité attestée de la préparation, une capacité avérée d'honorer les postes sans épuiser nos réserves et, enfin, un avantage pleinement constaté en matière de cohésion et de pratiques multinationales.

La multinationnalité est une affaire d'équilibre, qui fonctionne à la façon du Corps européen sur le principe de la copropriété, que je tiens à différencier de la nation-cadre, modèle de l'ARC armé principalement par nos amis britanniques à plus des deux tiers.

Pour le Corps européen, cet enjeu peut être qualifié d'existentiel. Naturellement, pour l'Europe et pour la France à qui revient la présidence, ce premier engagement visible nous semble être de la plus haute importance.

**M. Paul QUILÈS,
Président de la commission de la défense nationale et
des forces armées à l'Assemblée nationale**

Nous nous intéressons à la présidence française, qui se déroulera au deuxième semestre 2000, alors que la PESC a été relancée à Cologne et à Helsinki. Nous pouvons penser que la période se prêtera plus à une sorte de mise en application concrète des décisions des trois sommets précédents qu'à des initiatives nouvelles majeures.

On ne devrait pas en déduire pour autant que notre rôle sera mineur pendant ce semestre, pour deux raisons.

D'une part la base de la PESC reste fragile. Les consensus sont difficiles à obtenir parce que nous recherchons des avancées pratiques significatives, il faut faire progresser et solidifier la PESC. Les progrès seront malaisés à matérialiser si nous ne nous accordons pas sur des mécanismes concrets qui permettent de décider et d'organiser sans délai de véritables opérations de l'Union européenne.

D'autre part, nous avons à gérer un ménage à trois entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, pays moteurs de la politique européenne de sécurité commune, mais qui entretiennent un rapport de rivalité sur ce sujet. Il faut pourtant éviter de délaissier les autres membres de l'Union européenne qui ne peuvent pas prétendre jouer un rôle de leaders dans ce domaine, veiller à les associer à nos décisions, notamment les pays neutres dont la spécificité, si on sait l'utiliser correctement, peut être un atout pour parer à l'accusation de concurrence avec l'OTAN.

En apparence, la présidence française ne se prête pas aux initiatives majeures. Après la révision du traité d'Amsterdam, les sommets de Cologne et d'Helsinki, nous sommes plus en phase de mise en application des décisions que d'initiatives majeures. Il faut mettre en pratique ce qui a été décidé.

Cette tâche pourrait suffire à remplir l'agenda. Il faut installer les instances intérimaires et les faire fonctionner ; il faut également que M. Javier Solana occupe toute la place que le traité d'Amsterdam lui confie, qu'il incarne la prétention des Européens à définir une politique commune.

Une révision des traités pour prendre en compte ces évolutions serait prématurée, parce qu'elle retarderait d'autant la création d'une véritable capacité d'intervention militaire de l'Union européenne et pourrait même, d'une certaine façon, créer des difficultés avec les pays les plus réticents à avancer. Il faut aussi progresser sur les capacités, notamment sur la définition de cette force projetable de 50 000 à 60 000 hommes.

Ces dossiers semblent suffisants pour la présidence française. Cependant nous devons être plus ambitieux sur les problèmes techniques, sur la démarche politique qui sous-tend la PESC et qui me semble être quelque peu ambiguë.

En étant plus ambitieux, on donnera une vraie assise à la PESC. Cela est nécessaire, parce que nous rencontrons une difficulté théorique provenant du manque de lisibilité politique de la PESC. Malgré l'expression de la nécessité pour l'Europe d'avoir une politique extérieure et de défense commune, nous n'avons pas défini ce que nous voulions faire et pourquoi. Cela nous pose des problèmes avec nos partenaires au sein de l'Union européenne, avec l'extérieur, avec les Etats-Unis et aussi avec des membres de l'OTAN non membres de l'Union européenne.

Nous devons démontrer que les objectifs politiques de la PESC présentent des caractéristiques propres, distinctes de celles d'autres organisations internationales. Cela doit permettre de légitimer la démarche politique qui sous-tend la PESC et de nous disculper du soupçon de vouloir dupliquer l'OTAN.

On peut constater que les forces européennes sont parfois majoritairement et parfois uniquement impliquées dans les déploiements au sol de forces de maintien de la paix en Europe. Dans le cadre de ces opérations, les Européens, notamment les Français et les Britanniques, ont acquis une compétence militaire spécifique. En ce qui concerne la mission politique de ces forces, elle est inspirée par notre intérêt européen de restaurer la stabilité et la démocratie en Europe et non pas par la volonté d'entrer en conflit avec tel ou tel pays.

Il semble nécessaire d'explicitier la démarche politique qui sous-tend les missions de Petersberg, ce qui permettrait de faire le lien entre les membres de l'Union européenne tout en nous dégageant de toute comparaison avec l'OTAN. Je ne pense pas que la référence aux opérations des chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies soit un bon élément pour distinguer les opérations qui pourraient revenir à l'Union européenne de celles qui pourraient revenir à l'OTAN. Même pour les opérations les moins importantes, on fait de plus en plus référence au chapitre VII de cette charte pour ne pas être handicapé quand

le recours à la force apparaît nécessaire parce qu'il faut maîtriser des risques de reprise des conflits.

En revanche, il faut définir une vraie doctrine politico-militaire d'emploi de nos forces armées avant de traiter des capacités. La France peut y jouer un rôle important, car elle est quasiment la seule à avoir une vision des opérations extérieures où le but n'est pas de gagner une guerre, mais de rétablir la paix, de participer à la reconstruction et de prévenir la survenance de conflits ultérieurs.

Deux autres problèmes plus techniques se posent, avec des implications potentielles importantes. Il est en premier lieu nécessaire que l'Europe arrive à une coordination en matière de budgets. Si nous parvenons à définir une doctrine générale d'emploi de nos forces, on aboutira à un rapprochement des programmes, donc à une certaine coordination budgétaire -je ne m'avance pas sur la formule. Il faudra donc éviter une trop grande spécificité des programmes et des matériels.

La tendance naturelle consistant à définir les spécifications opérationnelles des matériels constitue un handicap pour la coopération en matière d'armement alors qu'elle ne trouve pas toujours de justification opérationnelle. C'est d'autant plus net que la nature des opérations peut évoluer sur le terrain et que cela nécessite une certaine souplesse dans l'emploi des matériels.

Deux exemples : au Kosovo l'été dernier, j'ai vu l'utilisation des chars Leclerc. Dans les opérations extérieures, l'important est la présence, l'effet dissuasif et pas obligatoirement l'adaptation rigoureuse d'un matériel à la mission. Théoriquement, le char Leclerc n'a pas grand-chose à voir avec la mission au Kosovo. On s'aperçoit aussi que, après plusieurs années de recours aux *crash programs*, malgré une définition la plus précise possible des matériels, il est parfois nécessaire au cours de conflits de remplir d'autres missions ou de les accomplir différemment.

En second lieu, l'Europe de l'armement est un dossier en apparence technique qu'il faut faire progresser. Dès juillet 1998, six pays de l'Union européenne (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Suède) ont décidé de travailler en commun de façon à créer un cadre favorable aux sociétés transnationales d'armement. Cependant il n'y a pas d'espace commun européen dans ce domaine, puisque le contrôle des exportations se fait sur une base nationale et que le produit de la R&D engagée dans un pays ne peut pas circuler dans d'autres pays, dans la mesure où les besoins d'un état-major sont généralement déterminés au plan national. Cet environnement n'est pas favorable.

La L.D.I. a pour objectif de régler ces questions, mais force est de constater un certain retard dans ce processus, dont la lenteur est d'ailleurs accentuée par le fait qu'il doit faire l'objet d'un traité. Or la constitution de EADS nous impose d'aller plus vite et plus loin. Nous devons veiller à ce que certains dossiers progressent, notamment la question du financement et de la diffusion du produit de la R&D. Les effets bénéfiques à en attendre ne sont pas négligeables : cela permettra de rationaliser l'utilisation des crédits de recherche en Europe, de faciliter le rapprochement de nos procédures budgétaires dans le domaine de la défense et d'accroître la rentabilité de nos entreprises.

En conclusion, même si l'agenda de la présidence française paraît balisé dans le domaine de la PESC, notre contribution peut être significative. Traditionnellement, on attend beaucoup de la France sur la défense commune. Une forme d'attentisme de notre part pourrait démobiliser nos partenaires. Sur le fondement de la PESC, nous devons faire la preuve qu'elle est nécessaire si nous ne voulons pas la voir remise en cause, par les Etats-Unis par exemple.

Dans le domaine de l'armement, l'organisation des Européens entre eux est indispensable avant d'envisager des coopérations structurelles transatlantiques, même si certaines sont déjà envisagées. Je sais que nous serons sollicités très rapidement par les entreprises américaines avec l'appui du Gouvernement américain. Nous devons agir vite tout en nous efforçant de préserver le consensus européen sur le sujet.

Enfin, il nous faut continuer à renforcer le dialogue avec nos voisins allemands et britanniques, notamment au niveau parlementaire, même si nous ne sommes pas également avancés en ce qui concerne le contrôle parlementaire sur les questions de défense et de sécurité.

Ce travail au niveau parlementaire est indispensable, car l'intégration progressive au niveau européen nous impose de trouver des lieux de débat sur nos aspirations respectives, même si je ne doute pas que l'on s'efforce dans les réunions de ministres au niveau européen de répercuter ces aspirations. Rien ne vaut un bon débat entre les parlementaires des différents pays, même si cela n'est pas toujours une chose très simple. C'est très souhaitable et je m'efforcerai de contribuer à ce que ces rencontres se développent. Cette course de vitesse qu'est devenue la construction de la PESC aujourd'hui, nous devons tout faire pour la gagner et la France peut y contribuer grandement.

CONCLUSION

**M. Hubert VÉDRINE,
Ministre des Affaires étrangères**

Mesdames et messieurs les parlementaires, mesdames et messieurs les ambassadeurs, nous voici arrivés au terme d'une longue journée et je me bornerai à quelques commentaires sur la façon dont nous essaierons de tirer parti de cette présidence.

Notre présidence sera d'autant plus chargée qu'elle sera courte si l'on tient compte de la pause des vacances d'été et de la trêve des confiseurs de fin d'année.

J'observerai également qu'il ne faut pas exagérer la position de chaque présidence. Nous nous inscrivons en réalité dans une certaine continuité et notre travail dépendra de l'état des dossiers dont nous hériterons de la présidence portugaise qui précède la nôtre et travaille très bien. Il en est d'ailleurs ainsi pour toute nouvelle présidence succédant à la précédente.

Je tenais à souligner ce passage du flambeau, sachant qu'à chaque nouvelle présidence, le pays en charge de la conduite européenne a quelque peu tendance à partir d'une page blanche. Quand on est déjà dans la troïka et que l'on voit les dossiers depuis dix ans, on constate la continuité, et tout l'exercice consiste à s'inscrire dans ce travail collectif et à se comporter en « président », ce qui n'est pas la même chose que d'être un pays qui défend ses propres idées. La présidence doit avoir un comportement, une déontologie différents des pays participants en vue de dégager le consensus dynamique.

Les dossiers s'imposent largement à nous et sont tous connus. Naturellement, nous allons les marquer de notre style, nous allons les infléchir, nous allons développer de nouveaux volets. Pour ne prendre que l'exemple de la dimension de l'emploi, de l'innovation et de la croissance, tout le monde reconnaît que c'est à partir du moment où M. Lionel Jospin, nouveau Premier ministre, a insisté, au nom de la France, pour qu'il y ait un rendez-vous annuel centré sur cette question de l'emploi, que cela s'est vraiment produit et que c'est devenu un rendez-vous régulier. La régularité de ce rendez-vous dynamise les actions, fédère les initiatives et oriente les travaux.

Dans ce système européen qui peut paraître complexe, on peut donc -nous l'avons fait sans être président- marquer et donner des impulsions.

Lors de la présidence française, nous aurons à traiter la conférence intergouvernementale, les négociations d'élargissement, la poursuite de la mise en œuvre de la PESC et de l'effort en matière de défense, plus un nombre considérable de sujets que vous avez évoqués sans doute, chacun se décomposant en une infinité d'autres éléments. Sur ces dossiers, nous essaierons d'aller tous ensemble le plus loin et le mieux possible.

Reprenons-les rapidement pour voir ce que peut faire la Présidence française.

La première question concerne l'élargissement. Ce contexte nouveau s'impose à nous et va marquer toute la suite de la construction européenne.

On se rend compte - enfin ! - que cet élément est déterminant. En effet, il est urgent de réfléchir à ses conséquences sur le fonctionnement de l'Union, que ce soit en termes institutionnels, financiers ou géopolitiques. Les Européens les plus convaincus doivent intégrer cette donnée.

Il y a deux ou trois ans, au début de ce Gouvernement, régnait en France l'état d'esprit selon lequel on allait approfondir la construction européenne dans une extrapolation mécanique à la suite de la création de l'euro. Il y avait une sorte d'impasse intellectuelle sur la dimension de l'élargissement, non pas parce que l'opinion française était contre, mais parce qu'elle ne mesurait pas à quel point cela remettait en cause les données sur lesquelles ont été organisées cette construction européenne.

L'opinion française perçoit mieux la dimension de l'élargissement, sa nécessité historique et les problèmes qui en découlent ; les pays candidats mesurent mieux à quel point il est difficile de se préparer à entrer dans l'Union. Leur demande est moins absolutiste, sachant qu'eux-mêmes ont besoin d'étapes, d'efforts, et d'être aidés. Les autres pays de l'Union se sont rendus compte qu'il était difficile de décréter que tel pays pouvait entrer à telle date sans négociation sérieuse. Les points de vue se sont rencontrés sur cet élargissement.

A cet égard, les décisions prises à Helsinki sont raisonnables et traduisent la volonté des Quinze de reprendre le contrôle -dans le bon sens du terme- d'un processus historique qui doit être maîtrisé si l'on veut qu'il se déroule conformément à l'intérêt de l'Union et à celui des pays candidats.

Heureusement, nous avons dépassé cette apparente contradiction et les pays candidats veulent entrer dans l'Europe parce qu'elle est forte, riche, qu'elle fonctionne bien et non pas dans une Europe qui serait détraquée parce que leur entrée n'aurait pas été préparée ; ce serait une victoire à la Pyrrhus, un marché de dupes, et nous aurions perdu ce que nous avons mis des années à bâtir.

Ces éléments frontaux qui pouvaient paraître pénibles dans les années passées, ont trouvé à Helsinki une réponse assez consensuelle et dynamique. Cette approche consiste à négocier activement, pays par pays, en fonction des mérites propres de chacun d'entre eux et à ne pas fixer une date artificielle pour leur entrée, mais une date objective à laquelle l'Europe est prête à accueillir les pays eux-mêmes prêts. Cela me paraît plus rationnel, plus logique, plus raisonnable, avec de meilleures chances de fonctionner que la démagogie qui a pu régner sur cette question pendant des années.

De même était-il très important d'accepter l'idée d'une réforme institutionnelle préalable. Lors de l'échec d'Amsterdam, seuls trois pays - la Belgique l'Italie et la France - étaient d'accord pour adopter une déclaration demandant une réforme institutionnelle avant tout nouvel élargissement. A l'époque, les autres Etats membres condamnaient l'égoïsme affreux de ces trois pays, alors même que c'était une nécessité fonctionnelle soulignée avec une lucidité anticipant la suite. A Helsinki, les Quinze étaient d'accord et on a ensuite ouvert la conférence intergouvernementale.

Le premier point est donc bien le fait que notre présidence va marquer toutes les années qui viennent, tout en conservant à l'esprit que la durée des négociations avec les pays candidats n'est pas prévisible. Cela signifie que, dès lors que nous examinons l'un des domaines - défense, PESC, CIG et problèmes en résultant - il faudra réfléchir à la signification et au fonctionnement à vingt, vingt-cinq, voire trente Etats membres.

Il importait donc d'intégrer cette dimension pour travailler sur ces points.

La présidence est là pour suivre le travail de la Commission et pour s'assurer que les négociations progressent ; elle n'a pas à décréter que tel ou tel pays est prêt ou non à intégrer l'Union européenne ; cette intégration résulte de réalités.

En revanche, la présidence peut avoir un rôle d'impulsion très important pour que la négociation ait vraiment lieu ; on ne peut pas se borner à organiser des séances quelque peu formelles où l'on examine

chapitre par chapitre ce qui ne pose aucun problème. Il est grand temps d'entrer dans la vraie matière de la négociation et dans les sujets les plus difficiles.

Nous le savons tous : certains pays candidats posent peu de problèmes, d'autres en posent plus. Il y a des cas où l'intégration de tel ou tel pays met en péril la survie de telle ou telle politique commune, sauf à la financer différemment.

Lors du Conseil européen de Berlin en mars 1999, on s'est mis d'accord sur une enveloppe financière qui va de 2000 à 2006, hors élargissement. Or, certains pays seront probablement en état d'intégrer l'Union avant. Il faudra donc bien rouvrir cette discussion qu'il n'est pas question d'éluider.

Pendant sa présidence, vous verrez que la France, après avoir lancé un appel à la raison lors de la définition de la politique d'élargissement, qui a parfois été présenté comme un « toboggan » facile, poussera à une mobilisation et à une négociation sérieuses, sachant que plus on va au cœur des choses, plus on a de chances d'avancer.

Voilà notre rôle pendant la présidence. Il n'est pas question de masquer les problèmes. Il faut prendre les choses à bras le corps. A ce stade, il n'est pas possible de dire ce que l'on trouvera ; les négociations d'élargissement sont profondes. Cela dépend de la réalité de l'économie, des réformes, du degré d'avancement dans la reprise des acquis communautaires, très variables d'un pays à l'autre.

Certains pays s'entendront peut-être dire qu'ils ne sont pas avancés sur tel ou tel point. On peut le comprendre, car nous savons qu'il est difficile de faire des réformes, mais il faudra bien que ce débat ait lieu.

A cet égard, je vois notre présidence comme un stimulant pour des négociations effectives, réelles et utiles à tous pour progresser. Certes, tout cela ne va pas se conclure pendant la présidence française. Si l'on a entamé des négociations avec six pays l'an dernier et avec six autres cette année, rien n'est encore acquis, mais il est de notre responsabilité de les faire avancer le mieux possible et avec le maximum de clarté.

Sur la Conférence intergouvernementale, je peux redire que nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir, en tant que présidence française et en tant que Français, pour aboutir au Conseil européen de Nice. Je ne peux m'engager pour tous les autres et je ne peux pas dire que la difficulté réelle que posent les trois questions d'Amsterdam et les autres sujets qui pourraient être abordés si l'on avance bien sur les trois premiers

disparaîtront ni que les motifs de l'échec d'Amsterdam concernant la repondération, la majorité qualifiée ou la Commission, seront surmontés.

En la matière, il n'y a pas obligation de résultat mais obligation d'effort. Nous ferons donc le mieux possible mais vous connaissez les difficultés. Il y a un lien très étroit entre le meilleur système de repondération auquel nous parviendrons et l'extension de la majorité qualifiée. On ira d'autant plus loin dans l'extension de la majorité qualifiée que l'on aura un système de décision - que je souhaiterais unique - permettant de respecter la réalité dans des matières sensibles comme la fiscalité.

Mais il y a aussi le social. Cela n'a pas mal commencé. M. Pierre Moscovici a dû vous dire que l'on avait l'impression que le processus était entamé et qu'il progressait sous l'excellente impulsion portugaise, dans un esprit assez constructif résultant d'un sentiment de responsabilité collective. Il faut éviter de refaire Amsterdam et chacun sent bien qu'il y a une sorte d'« obligation historique », tout en sachant que les choix finaux ne sont pas faits.

Il nous appartiendra sans doute, à partir du travail de préparation et de décantation de nos amis portugais, exercer une pression amicale mais constante et forte - y compris sur nous-mêmes - pour aboutir en temps utile. C'est l'espérance que nous avons. Mais à un moment, il faudra arrêter de comparer sans fin tous les sujets et toutes les formules.

S'agissant de la Commission, pour la tenir plafonnée à une taille qui lui permette de fonctionner, se posera la question de la suppression du deuxième commissaire pour les « grands pays ». Certains ne veulent pas, d'autres l'accepteraient peut-être. Il faudra résoudre tout cela dans le cadre d'une présidence active -j'espère même décisive- que nous devons assumer.

Concernant la défense, la situation est différente car nous nous situons après le lancement d'une grande réforme. Il s'est passé des choses très importantes ces dernières années grâce aux évolutions britannique et française, marquées chacune d'un certain réalisme : nous avons pris acte de l'attachement fondamental de nos partenaires à l'Alliance atlantique, et les Britanniques ont pris acte de la force de l'Union européenne qui se construit étape après étape. C'est à partir de Saint-Malo que nous avons pu progresser, d'abord de deux, trois ou quatre pays, jusqu'à l'ensemble des Quinze, pour raisonner collectivement sur ce que nous pouvions faire en tant qu'Union. Cette approche commune a pu aboutir à un bon texte à Cologne et à des engagements à Helsinki.

Les choses vont vite : la chimère devient réalité, ce qui enchante certains en inquiète d'autres. Nous en sommes aujourd'hui à la mise en œuvre, sous l'autorité supérieure du Conseil européen et quotidienne du Conseil Affaires générales, des mécanismes de décision diplomatique et militaires que l'U.E. doit trouver demain pour réagir à toute crise éventuelle, ainsi que des capacités dont M. Alain Richard vous a déjà entretenus.

Nous avons joué un rôle important dans la genèse et nous nous retrouvons dans ce travail d'élaboration. Le rôle de notre présidence sera de maintenir ce rythme et de faire en sorte de tenir nos délais, d'être précis et concrets.

S'agissant de l'aspect militaire proprement dit, en matière de mécanisme de décision nous devons combiner deux choses : doter réellement l'Union européenne de mécanismes d'analyse, d'évaluation et de décision dans ce domaine qui ne relevait pas de sa compétence, et trouver en cours de route les modes d'information, de consultation et de concertation entre l'U.E. et l'OTAN, sans pour autant intervenir prématurément avant que l'Union européenne ait pu s'organiser et déterminer ce qu'elle veut faire et comment.

De même, il y aura une concertation particulière avec les pays qui font partie de l'OTAN mais pas de l'U.E., du fait de certaines hypothèses - théoriques ou lointaines - où l'Union européenne, agissant comme nous le souhaitons, ait à employer des moyens de l'Alliance. Même si tout cela reste théorique et lointain et ne justifie pas une inquiétude prématurée qui se manifeste néanmoins, on ne peut pas ne pas en tenir compte.

Il convient d'aborder le problème sans rien mettre en place qui soit de nature à freiner cette dynamique très précieuse, alors que l'on a cherché longtemps la quadrature du cercle : on a tenu pendant vingt ans des colloques où l'on parlait de défense européenne entre Français et où les autres présentaient leurs propres conceptions totalement divergentes.

La première de nos priorités doit être de préserver ce dynamisme en matière de défense.

Concernant la PESC, nous prenons la présidence à un moment où les mécanismes comportent des éléments nouveaux et où les crises et difficultés sont en recrudescence. Nous avons créé un Haut Représentant pour la PESC et il faut cerner ce que nous attendons de lui pour qu'il réponde à nos attentes sans lui demander des choses impossibles.

A la différence de l'exemple de la monnaie unique, nous n'avons pas décidé de créer une politique étrangère unique mais une politique étrangère commune. Il s'agit de travailler dans la partie commune de nos politiques étrangères. Aucun pays de l'Union n'a décidé de mettre un terme à sa politique étrangère nationale. A l'avenir, les politiques nationales fortes, inventives et dynamiques resteront le combustible de cette politique étrangère européenne. Je pense que la partie commune du système se nourrira de cette vitalité.

Aujourd'hui, dès que l'on est dans le champ de la politique étrangère, à travers les crises multiples qui se produisent dans le monde, on voit que cette diversité est une richesse, et qu'à travers l'histoire, les pays membres de l'Union étaient liés à tel autre, à telle ou telle région, parlent telle ou telle langue ; ce sont des éléments de rayonnement, de compréhension, de reconnaissance. Aux Etats-Unis, les communautés multiples sont en relation et parlent toutes les langues. C'est une façon interne d'être universel qui donne un atout aux Etats-Unis dans l'exercice de leur influence. En Europe, c'est la diversité des pays, des nations, des connaissances, des connexions historiques qui joue ce rôle. Cet élément doit être conservé.

Cela étant dit, à mesure que l'Union européenne progresse dans le développement planétaire extraordinairement complexe d'accords de tous types, de négociations, de rencontres annuelles ou semestrielles, d'interventions financières ou politico-diplomatiques, voire militaires, la trame d'une approche commune vient renforcer les politiques étrangères nationales dynamiques.

C'est ainsi que nous avons créé un représentant pour la PESC – M. Javier Solana - en choisissant un homme de grande expérience et d'une extrême subtilité pour réussir à donner un contenu dans cette situation nouvelle. Il faut donc beaucoup de finesse politique et de sens stratégique.

Quel est notre rôle de présidence européenne ? Faire en sorte que ces mécanismes se mettent en place le mieux possible. Cela a déjà commencé avec la présidence finlandaise et se consolide avec la présidence portugaise. A Lisbonne par exemple, au dîner réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères, le débat consacré aux Balkans a porté sur la question de savoir comment mettre de l'ordre dans les interventions multiples sur les Balkans et, en même temps, comment balayer devant notre porte pour mettre de l'ordre dans ce qui est européen.

On est arrivé à l'idée qu'il fallait demander à M. Solana, assisté par la Commission et donc par M. Patten, de mieux coordonner l'ensemble des actions de l'Union européenne dans ces secteurs. Il y aura autre chose à coordonner ensuite, parce qu'il n'y a pas que l'Europe, mais il faut commencer par elle.

Pendant notre présidence, nous allons donc veiller à ce que ces mécanismes nouveaux entrent dans la réalité et que le travail du représentant, en matière de défense et de politique étrangère commune, sur quelques points importants choisis judicieusement, commence à s'enraciner.

Il faut choisir de grands dossiers et se concentrer sur eux ; il faut prendre garde en effet à ce que le grand nombre de crises n'incite à l'éparpillement. A l'évidence, la question des Balkans s'impose d'elle-même.

Dans le même temps, je mets en garde contre la tentation de faire une trop grande confiance aux innovations institutionnelles, comme si elles nous dispensaient de poursuivre notre propre effort. Nous avons un travail à poursuivre au sein de l'Union européenne où j'ai pu constater les effets d'un contact « multi-bi-latéral » permanent.

Indépendamment de ce qui se passe au niveau de « M. PESC » et des commissaires compétents, le travail permanent entre les ministres des affaires étrangères, par petits groupes variant selon les sujets - Kosovo, crise des Grands Lacs, ASEAN, Timor, etc. - demeure fondamental. Petit à petit, nous sommes en train de bâtir un ensemble de références, d'approches qui convergent, ce qui n'était pas le cas au début.

En politique étrangère, on ne peut pas décréter qu'à une certaine date, on pensera tous la même chose sur l'Algérie, le Proche-Orient ou sur l'Afrique. Cela ne relève pas d'une décision politique. On est là au coeur des mentalités nationales les plus profondément enracinées. C'est un constat.

Quant à la question africaine, l'approche des Européens - ceux pour lesquels elle n'a aucune importance et ceux pour lesquels elle a une importance très sensible ou douloureuse - résulte d'expériences antagonistes. Dépasser ces expériences antagonistes, trouver une approche commune nouvelle tout en entraînant ceux pour qui c'est une nouveauté, nécessite un travail incessant. Mais ceci est un autre débat et ne fait pas l'objet de ce colloque.

Pour ce semestre présidentiel de la France, je pense qu'il faut continuer dans le sens des innovations institutionnelles et poursuivre ce travail de fond qui n'est pas forcément spectaculaire ni même visible. Il me paraît essentiel de conforter cette approche.

Il y aura peut-être des percées sur tel ou tel point ; la conférence sur l'Afrique des Grands Lacs se réunira peut-être un jour et on s'apercevra alors sans doute que la Belgique, la Grande-Bretagne, le Portugal, l'Espagne ont joué un rôle important dans ce domaine.

Je crois beaucoup à une méthode très concrète et tenace, très pragmatique, qui devrait être appliquée pendant dix à quinze ans, couronnée par des conclusions institutionnelles, mais conservant cette liberté d'initiative et d'approche.

En matière de PESC, la question centrale qui se posera à nous est tout à fait prévisible : ce sont les Balkans, où seront mis à l'épreuve le travail classique de nos diplomaties et les mécanismes institutionnels nouveaux de l'Europe. Selon moi, il ne s'agira pas tant de mettre à l'épreuve nos mécanismes nouveaux en matière de capacités militaires mais plutôt sur le terrain politico-diplomatique. Cela dit, il est clair que les suites de notre engagement au Kosovo et les autres problèmes de la région continueront à nous solliciter grandement. Là-dessus, nous aurons à apporter les meilleures réponses possibles et à démontrer que l'Europe, de crise en crise, se consolide et conforte sa capacité à apporter les bonnes réponses.

A cet égard, il convient de faire une appréciation honnête. Un an après les opérations militaires que nous avons été contraints de mener, je crois que nous avons fait à l'époque ce que nous devions faire, puisque toutes les autres voies avaient été fermées méthodiquement par le président Milosevic et les autorités serbes. Il ne faut pas être étonné de la difficulté : elle était prévisible pour quiconque connaît un peu cette région de l'Europe..

Pourquoi nous sommes-nous engagés ? De deux choses l'une : soit on considérait que, dans cette région de l'Europe, les affrontements historiques, culturels, ethniques, nationaux, étaient inéluctables et sans solution ; ou bien on considérait que l'on ne pouvait plus raisonner ainsi et que dans l'Europe moderne, il fallait s'engager pour « européeniser » cette partie de l'Europe. C'est ce choix d'un engagement sans limitation de durée qui a été fait.

L'Europe est engagée sous toutes ses formes dans cette partie de l'Europe aussi longtemps que cela sera nécessaire, pour toujours peut-être.

Le jour où elle ne sera plus engagée pour cause de crise, elle le sera autrement, dans des partenariats, des adhésions des associations. Nous aurons alors atteint notre but.

Aucun retour en arrière ne peut être envisagé sur ce plan. Mais en cours de route, nous aurons à prendre des décisions extrêmement difficiles. Il sera alors primordial que l'Union européenne se préoccupe du dossier.

Voilà les différents objectifs et les différents dossiers que la présidence française aura à traiter pour aller le plus loin possible, de façon à laisser à nos amis suédois le moins possible de problèmes non réglés, même s'il ne fait pas de doute que la continuité sera assurée.

Lors de cette présidence, nous serons inspirés par d'autres idées plus globales, à plus long terme, qui nous soutiendront néanmoins dans nos actions quotidiennes. En particulier, l'idée selon laquelle l'Europe doit devenir un pôle du monde de demain, que nous souhaitons, non plus unipolaire, mais multipolaire.

Chaque fois que nous avons à décider de mécanismes institutionnels ou de financement, nous sommes habités par cette idée que le monde de demain a besoin d'une Europe forte, qui joue son rôle, qui soit capable d'intervenir pour préserver la paix ou pour la rétablir, qui soit un facteur d'équilibre dans le monde et inspiratrice de règles permettant d'atteindre ces objectifs. Car dans le processus de mondialisation, les choses ne se jouent pas entre la civilisation et des mécanismes sauvages. Nous serons aussi habités par l'idée de faire de l'Europe et de l'espace européen un continent exemplaire pour l'économie, la croissance, l'innovation, la vie des gens.

Il est certain qu'à travers les grands principes qui seront rassemblés dans la charte des droits fondamentaux sur laquelle nous travaillons, à travers nos efforts en matière de police et de justice, à travers une série de politiques, comme le principe de précaution, la sécurité des consommateurs, les transports etc., nous oeuvrons au jour le jour pour que chaque citoyen européen ressente les bienfaits de cet espace exemplaire de liberté, de sécurité et de possibilité d'épanouissement.

Telle est l'Europe que nous voulons construire. Quand nous parlons de l'Europe comme l'un des pôles de demain, elle ne le sera pas uniquement parce qu'elle aura une politique étrangère forte et une capacité militaire nouvelle, mais parce les gens envieront, admireront ou apprécieront la façon dont on vivra et s'épanouira en Europe.

Voilà tous les objectifs, difficiles à faire figurer dans des documents officiels, mais qui nous animeront durant cette présidence semestrielle.

M. Alain Barrau, président - Merci, monsieur le ministre, de la conclusion, particulièrement brillante et convaincante, de cette journée. Je vous remercie tous, car nous avons travaillé longuement ensemble au cours de ce forum. Je remercie mesdames et messieurs les ambassadeurs et tous ceux qui nous ont fait l'amitié d'être présents au cours de la journée.