



LA PRÉPARATION
DE LA CONFÉRENCE
INTERGOUVERNEMENTALE
DE 1996

Yves GUÉNA
Sénateur

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

N° 104

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

Anne... au procès verbal de la séance du 2 décembre 1994

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1),

sur

la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996

Par M. Yves GUENA,

Senateur

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Gentin, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rossière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François Poncelet, Yves Guena, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Guy Penne, Jacques Rocca Serra, René Tregouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

Union européenne Institutions communautaires Elargissement de l'Union Réforme institutionnelle Rapports d'information

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-----------|
| Introduction | 1 |
| I. LES OBJECTIFS DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996 | 5 |
| A. Les indications du Traité | 5 |
| B. Les enjeux liés à l'élargissement | 9 |
| C. La procédure de préparation de la Conférence | 10 |
| II. UN DEBAT PUBLIC DEJA ENTAME | 13 |
| A. Les premières déclarations françaises | 13 |
| B. Le document du Groupe CDU/CSU du Bundestag | 17 |
| C. Les réactions officielles au document du Groupe CDU/CSU | 19 |
| 1. L'attitude du gouvernement français | 20 |
| 2. L'attitude du gouvernement allemand | 23 |
| 3. L'attitude du gouvernement britannique | 25 |
| 4. L'attitude du gouvernement italien | 27 |
| 5. Les autres prises de position gouvernementales | 33 |
| 6. Les déclarations de membres de la Commission européenne | 34 |
| 7. La position du Parlement européen | 35 |
| III. BILAN ET PERSPECTIVES DU GROUPE DE TRAVAIL DE LA DELEGATION | 37 |
| A. L'objet du groupe de travail | 37 |
| B. Les enseignements des premières activités | 38 |
| EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DELEGATION | 43 |
| LISTE DES ANNEXES | 49 |
| Annexe 1 : Reflexions sur la politique européenne des partis allemands CDU/CSU | 51 |
| Annexe 2 : Compte rendu intégral de l'audition de M. Claude Cheysson | 55 |

Mesdames, Messieurs,

Les débats institutionnels qui ont entouré l'élargissement de l'Union à l'Autriche, à la Finlande, à la Suède et à la Norvège, ont eu pour conséquence de renforcer l'importance de la Conférence intergouvernementale de 1996 prévue par le traité de Maastricht. Cette conférence, limitée à l'origine à certaines questions précises, a été également chargée d'adapter les institutions de l'Union à la perspective d'une augmentation sensible du nombre de ses membres. En vérité, disons-le d'entrée de jeu, ce ne sera pas un simple aménagement, mais une véritable rénovation du traité.

La délégation du Sénat pour l'Union européenne a donc décidé le 5 mai 1994, de créer un groupe de travail à ce sujet. Le débat public sur la Conférence de 1996 est d'ores et déjà entamé ; par ailleurs, l'approche de certaines échéances - la réunion à Paris, en février prochain, de la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC) qui associe les Parlements des Douze et le Parlement européen, puis le lancement, en juin 1995, de la phase préparatoire de la Conférence intergouvernementale - conduit à envisager que la délégation rende ses conclusions dans les premiers mois de l'année prochaine.

C'est pourquoi votre rapporteur, qui préside le groupe de travail de la délégation, a souhaité faire un premier bilan en indiquant l'état actuel de ce débat institutionnel et en précisant quels pourraient être les principaux thèmes d'une prise de position éventuelle de la délégation.

I- LES OBJECTIFS DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

A - Les indications du traité

L'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne dispose que *«une conférence des représentants des Gouvernements des Etats membres sera convoquée en 1996 pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent traité pour lesquelles une révision est prévue.»*

Cet article a été introduit dans le traité sur l'Union européenne comme solution de compromis : un accord n'ayant pu se faire autour de certaines propositions avancées par certains Etats ou par la Commission européenne, mais celle-ci ou ceux-ci refusant qu'elles soient purement et simplement abandonnées, il a été décidé d'un nouveau rendez-vous sur ces thèmes.

Dans la procédure *«normale»* de révision, définie au premier paragraphe de l'article N, le Conseil doit décider à l'unanimité qu'il y a lieu de réviser le traité. Pour la révision de 1996, cette décision est d'ores et déjà prise : les Etats membres demandeurs ou la Commission européenne ont ainsi obtenu la garantie que les propositions qu'ils avaient avancées et qui avaient été provisoirement laissées de côté seraient examinées par une conférence intergouvernementale.

La révision de 1996 a donc été conçue pour porter sur certains thèmes seulement, explicitement mentionnés dans le traité sur l'Union européenne.

1. Il s'agit tout d'abord des *«politiques et formes de coopération instaurées par le traité sur l'Union européenne»*. L'article B du traité dispose en effet que : *«L'Union se donne pour objectifs de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer afin d'examiner, conformément à la procédure visée à l'article N, paragraphe 2, dans quelles mesures les politiques et les formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être*

révisées afin d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires.

Sont ainsi visés les deux piliers non communautaires de l'Union : la politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier), et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (troisième pilier). C'est à la demande de la Belgique que ces matières ont été introduites dans le domaine de la révision de 1996, avec l'objectif de faire entrer dans la procédure communautaire classique certaines au moins des compétences incluses dans les deuxième et troisième piliers de l'Union.

2. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est à nouveau mentionnée parmi les thèmes de la révision de 1996, dans une optique différente, par l'article J 4 du traité. Le paragraphe 6 de cet article stipule en effet que : *En vue de promouvoir l'objectif du présent traité et compte tenu de l'échéance de 1998 dans le cadre de l'article XII du traité de Bruxelles, le présent article peut être révisé, comme prévu à l'article N, paragraphe 2, sur la base d'un rapport que le Conseil soumettra en 1996 au Conseil européen et qui comprend une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise jusque la*

L'article J 4 définit certains principes de base pour l'action de l'Union en matière de sécurité et de défense : sa révision éventuelle mettrait donc en jeu le contenu même de la PESC (les modalités d'élaboration de celle-ci étant par ailleurs, comme on vient de le voir, également sujettes à révision en vertu de l'article B).

La référence faite à l'UEO au paragraphe 6 de l'article J 4 découle du paragraphe 2 de cet article, qui dispose que : *L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires.* Le traité de l'UEO, conclu en 1948 pour 50 ans (article XII), vient à échéance en 1998 (1) : il est dès lors apparu indispensable que la

(1) Toutefois, l'Assemblée parlementaire de l'UEO s'est prononcée à plusieurs reprises pour une autre interprétation de l'échéance cinquantenaire, estimant qu'elle court à partir de la révision du traité de l'UEO intervenue en 1954 pour l'admission de l'Allemagne, ce qui reporterait l'échéance à 2004.

Conférence de 1996 aborde le problème du devenir de l'UEO en rapport avec le développement de la PESC.

L'article J 4, paragraphe 6, a été introduit dans le traité à la demande de l'Allemagne et de la France, avec l'objectif de parvenir à une définition plus ambitieuse de la PESC. Cet article ne doit donc pas être interprété à la seule lumière de la problématique de l'avenir de l'UEO, mais dans une optique plus générale, ce que confirme l'article J 10 : *- Lors d'une révision éventuelle des dispositions relatives à la sécurité conformément à l'article J 4, la conférence qui est convoquée à cet effet examine également si d'autres amendements doivent être apportés aux dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune -*

3. Le troisième thème retenu par le traité pour la révision de 1996 est l'élargissement du champ d'application de la procédure dite de codécision. Cette procédure a été introduite par le nouvel article 189 B du traité instituant la Communauté européenne : elle accorde un droit de veto au Parlement européen sur certains aspects - limitativement énumérés par le traité - de la "législation" communautaire. Le dernier paragraphe de l'article 189 B précise que : *Le champ d'application de la procédure visée au présent article peut être élargi, conformément à la procédure visée à l'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, sur la base d'un rapport que la Commission soumettra au Conseil au plus tard en 1996*. C'est sur l'insistance de l'Allemagne qu'a été adopté ce paragraphe destiné à lui permettre de reiterer, le moment venu, sa demande d'un allongement de la liste des matières soumises à codécision.

4. Le quatrième thème envisagé n'est pas sans lien avec celui de l'élargissement du champ de la procédure de codécision : il s'agit de la définition éventuelle d'une hiérarchie entre les différentes catégories d'actes communautaires. Une déclaration relative à la hiérarchie des actes communautaires - annexée au traité sur l'Union européenne indique en effet que : *La Conférence convient que la Conférence intergouvernementale qui sera convoquée en 1996 examinera dans quelle mesure il serait possible de revoir la classification des actes communautaires en vue d'établir une hiérarchie entre les différentes catégories de normes -*

La question de la hiérarchie des normes met en jeu, d'une part, le partage des compétences - législatives - entre le Conseil et le Parlement européen, et d'autre part, le partage des compétences

d'exécution entre le Conseil et la Commission européenne. Un accord n'a pu être atteint sur ces points très sensibles qui engagent l'équilibre des institutions européennes. N'ayant pas obtenu les larges pouvoirs d'exécution qu'elle réclamait, la Commission européenne a fait admettre que ce problème serait à nouveau examiné en 1996.

5 Le dernier thème retenu est celui de l'extension des compétences de la Communauté à trois nouveaux thèmes : l'énergie, la protection civile et le tourisme. Une déclaration annexée au traité sur l'Union européenne précise que « la question de l'introduction dans le traité instituant la Communauté européenne de titres relatifs à ces domaines sera examinée conformément à la procédure prévue à l'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, sur la base d'un rapport que la Commission soumettra au Conseil au plus tard en 1996 ».

Ainsi, telle qu'elle a été conçue par le traité sur l'Union européenne, la conférence intergouvernementale de 1996 doit répondre à des questions en nombre limité, même si certaines sont d'une importance politique évidente :

- comment donner toute sa portée à la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune ?

- faut-il « communautariser » tout ou partie des deuxième et troisième piliers de l'Union ?

- quels doivent être les rôles respectifs du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne dans l'élaboration de la « législation » communautaire et des mesures d'exécution de celle-ci ?

- faut-il étendre les compétences communautaires à l'énergie, à la protection civile et au tourisme ?

Il est à noter que l'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne indique dans quel esprit la conférence de 1996 devra aborder ces questions : elle devra mener ses travaux « conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B », c'est-à-dire notamment dans l'optique d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens » et avec la volonté de « maintenir intégralement l'acquis communautaire ».

La Conférence de 1996 a donc été assez précisément -encadrée- par les négociateurs du traité sur l'Union européenne. Il convient cependant de remarquer que, dès lors qu'une conférence intergouvernementale est convoquée, il n'existe pas de limite à son pouvoir de modifier les traités ; de fait, l'idée s'est assez rapidement imposée que la conférence de 1996 ne pourrait se limiter à l'agenda fixé par le traité sur l'Union européenne.

B - Les enjeux liés à l'élargissement

Les négociateurs du traité sur l'Union européenne n'ont pas intégré à leurs travaux la perspective d'un élargissement de l'Union. Cette attitude leur a parfois été reprochée : le nouveau traité pouvait paraître en déphasage avec le bouleversement des données européennes résultant de la fin de la -guerre froide-. Les défenseurs du traité, au contraire, ont fait valoir que la réunification de l'Allemagne devait s'accompagner d'un renforcement de la construction européenne pour renforcer l'ancrage occidental de ce pays. Toujours est-il que les problèmes liés au processus d'élargissement de l'Union ont été laissés de côté. Or, très rapidement, il est apparu que l'élargissement en cours de réalisation à quatre nouveaux Etats : l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège, ainsi que les demandes d'adhésion de Chypre et de Malte, ne pouvaient être sans conséquence sur les équilibres de l'Union, qu'il s'agit du fonctionnement des institutions ou de l'équilibre entre -grands- et -petits- pays dans le processus décisionnel. La perspective, ouverte par le sommet de Copenhague en juin 1993, d'un élargissement de l'Union à certains pays d'Europe centrale et orientale a encore renforcé l'acuité de ce problème.

La difficulté est apparue au grand jour à partir d'octobre 1993, lorsque le Conseil a commencé à examiner les conséquences à tirer, sur le plan des institutions, de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède et de la Norvège, et notamment la question du nombre de voix dont disposeraient ces pays dans les votes à la majorité qualifiée du Conseil. Une transposition mathématique des règles en vigueur conduisait à accorder trois voix à la Norvège comme à la Finlande, et quatre voix à l'Autriche comme à la Suède. Le nombre total des voix au Conseil passait de 76 à 90 ; la majorité qualifiée passait de ce fait de 54 à 64 voix et la minorité de blocage de 23 à 27 voix. Or certains Etats membres, notamment l'Espagne et la Grande-Bretagne, tout en acceptant le nombre de voix affecté aux nouveaux adhérents, ont fermement demandé que la minorité de blocage reste fixée à 23 voix. Après de longues

discussions, le Conseil est parvenu en mars 1994 au compromis de Ioannina, qui donne partiellement satisfaction à cette demande, puisqu'il prévoit que si des Etats membres représentant au moins 23 voix s'opposent à ce que le Conseil statue à la nouvelle majorité qualifiée, celui-ci devra faire *-tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir (...) à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 88 voix au moins-*.

Conscients cependant du fait que ce compromis ne pouvait constituer une solution durable, surtout dans la perspective de nouvelles adhésions, les Douze ont en même temps adopté une déclaration précisant que *-la réforme des institutions, y compris celle de la pondération des voix du seul de la majorité qualifiée au Conseil, sera abordée lors de la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres qui sera convoquée en 1996, conformément à l'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne-*. De ce fait, la conférence intergouvernementale de 1996 s'est trouvée chargée de définir les conditions du fonctionnement institutionnel d'une Union élargie et appelée à s'élargir encore. Cela a conduit le ministre des Affaires européennes, M. Alain LAMASSOURE, à estimer que *-le rendez-vous de 1996 ne conduira pas seulement, comme le pensaient les auteurs du traité de Maastricht, à une simple mise à jour du texte, mais à une révision en profondeur des institutions de l'Union-* (1) révision qui constituera pour la construction européenne un *-nouveau contrat fondateur-* (2). Les déclarations du ministre confirment donc l'ampleur de la réforme prévue pour 1996.

C - La procédure de préparation de la Conférence

Les modalités de préparation de la Conférence ont été arrêtées par le Conseil européen de Corfou (juin 1994), qui a adopté sur ce point les conclusions suivantes :

-Conformément à l'accord de Ioannina, le Conseil européen décide de créer un groupe de réflexion qui préparera la Conférence intergouvernementale de 1996 et sera composé de représentants des ministres des Affaires étrangères des Etats membres et du président de la Commission. Il sera présidé par une personne désignée par le gouvernement espagnol et commencera ses travaux en juin 1995. Deux représentants du Parlement européen participeront aux travaux du groupe de réflexion. Le groupe aura également des

(1) *-Le Figaro-*, 29 septembre 1994

(2) *-Le Monde-*, 31 mai 1994

échanges de vues avec les autres institutions et organes de l'Union européenne.

-Les institutions sont invitées à établir, avant le début des travaux du groupe de réflexion, des rapports sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne, qui constitueront une contribution aux travaux du groupe.

-Le groupe de réflexion examinera et élaborera des suggestions concernant les dispositions du traité sur l'Union européenne dont la révision est prévue ainsi que d'autres améliorations possibles, dans un esprit de démocratie et d'ouverture, sur la base de l'évaluation du fonctionnement du traité contenue dans les rapports. Il élaborera également, dans la perspective de l'élargissement futur de l'Union, des options sur les questions institutionnelles figurant dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles et dans l'accord de Ioannina (pondération des voix, seuil pour les décisions prises à la majorité qualifiée, nombre des membres de la Commission et toute autre mesure estimée nécessaire pour faciliter les travaux des institutions et garantir leur efficacité dans la perspective de l'élargissement).

-Le Secrétaire général du Conseil prendra, en accord avec le président du groupe de réflexion, les dispositions nécessaires pour assurer le secrétariat de celui-ci.

-Le groupe de réflexion présentera un rapport en temps voulu pour la réunion du Conseil européen à la fin de 1995. La procédure prévue par le traité pour la révision s'appliquera à la phase suivante.

On peut observer qu'aucune représentation des Parlements des Etats membres n'est prévue au sein du «groupe de réflexion» qui commencera ses travaux le 2 juin 1995, alors que le Parlement européen aura deux représentants dans ce groupe. Cette situation peut paraître paradoxale : le Parlement européen, qui n'est pas compétent pour se prononcer sur la révision des traités, sera associé à la préparation de cette révision, tandis que les Parlements nationaux, seuls habilités à approuver ou refuser la révision, ne seront pas associés à son élaboration. Il convient d'espérer que cette lacune sera comblée le moment venu.

II - UN DEBAT PUBLIC DEJA ENTAME

A - Les premières déclarations françaises

1. Le débat sur la conférence intergouvernementale de 1996 a été lancé en France par un article de M. Alain LAMASSOURE intitulé : *-Europe 96 : pour un nouveau contrat fondateur-* (cf. *-Le Monde-*, 31 mai 1994). Dans ce texte, le ministre des affaires européennes estime *-qu'élargir encore l'Union sans la réformer serait tuer l'idée européenne-* et *-qu'un des objectifs fondamentaux de la réforme sera d'adapter l'Union à un nombre de partenaires proches de deux fois douze-*. Dans cette optique, il met notamment en avant trois principes :

- tous les Etats membres doivent, à terme, participer à toutes les politiques communes : *- la liste des politiques communes doit être la même pour tous, même si l'on peut accepter des délais différents pour participer à certaines d'entre elles -* ; il faut *-lancer le mouvement-* sans attendre certains Etats, mais *-sans les laisser au bord du chemin-*, car le *-point d'arrivée-* doit être le même pour tous : en effet une *-Union à la carte, où chacun ne prendrait, et ne donnerait, que ce qui lui convient, volerait rapidement en éclat-*.

- comme *-tous les Etats (...) ne sont pas prêts à avancer dans tous les domaines au même rythme-*, la conférence doit organiser la période transitoire pendant laquelle les Etats vont s'acheminer, à des rythmes différents, vers le *-point d'arrivée-* commun ; pour cela, elle doit définir *-d'une part, le socle des sujets à traiter immédiatement ensemble, et, d'autre part, les -matières à option-*, sachant qu'en l'espèce l'option ne porte pas sur le contenu, tout aussi obligatoire, mais sur l'échéance. Les principales matières à option seraient *-la participation à l'union monétaire, à l'UEO et au corps européen, au contrôle des migrations, à la coopération policière et judiciaire-*.

- un *-groupe de pays déterminés à donner l'exemple-* doit entraîner le convoi européen en appliquant d'emblée toutes les politiques communes optionnelles : ce groupe de pays comprendrait,

autour de l'Allemagne et de la France, tous les États qui en auraient la *-volonte politique*

Selon M. Alain LAMASSOURE, un accord autour d'un tel schéma doit être considéré comme un préalable à tout nouvel élargissement de l'Union : c'est *-ensuite, et seulement ensuite-* que l'Union doit s'ouvrir *-aux autres démocraties européennes qui sont en paix avec leurs voisins et qui partagent nos valeurs et notre vision de l'Europe-*

2. Quelques mois plus tard, le Premier ministre a précisé la position du Gouvernement dans un entretien accordé au *-Figaro-* (30 août 1994). Dans cet entretien, M. Edouard BALLADUR développe notamment deux thèmes :

- élargissement et diversification : -Le destin de l'Europe des Douze- est de s'élargir d'abord à tous les pays de niveau comparable du centre et du nord de l'Europe, ce qui est à peu près fait, puisque nous serons seize l'année prochaine, ensuite à ceux de l'Europe de l'Est.

-Cet élargissement entrainera nécessairement une diversification au moins temporaire de la structure de l'Europe comme je le disais. Plus l'Europe s'étendra, plus, en fait, elle ne pourra que se diversifier, au moins transitoirement. Telle est la vraie réponse au débat entre approfondissement et élargissement. Durant de longues années, sans doute la structure de l'Europe comportera un corps central homogène constitué essentiellement de la France et de l'Allemagne, soumis à des règles communes dans tous les domaines de la coopération, avec autour de lui des pays régis par des statuts différents selon qu'il s'agira des questions monétaires, sociales, militaires, commerciales, financières, ou diplomatiques.

Mieux vaut accepter l'idée que la création européenne est une construction originale - elle institue la solidarité entre les nations en Europe, mais elle les respecte naturellement dans leur existence et leur diversité - elle s'ouvre à l'ensemble des pays européens, mais sans prétendre les faire tous entrer dans un moule unique ; elle accepte, au moins à titre transitoire, la notion d'Europe à plusieurs vitesses, ce qui est d'ailleurs dans l'esprit même du traité signé en 1992 en ce qui concerne les affaires monétaires et sociales.

« Pour aller de l'avant sans susciter de nouvelles réactions de rejet, quelques principes simples devront être respectés : répartir plus clairement les responsabilités entre les différents organes de l'Union, renforcer l'association entre les États et instituer un contrôle accru des peuples à travers les Parlements nationaux et le Parlement européen ; continuer de construire cet espace économique européen dont dépend notre prospérité ; renforcer les liens entre les monnaies européennes en limitant la possibilité pour les uns et les autres de prendre des décisions contradictoires ; poursuivre l'effort visant à faire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) une véritable alliance européenne capable de permettre à l'Union européenne d'assurer elle-même la sécurité de ses membres ; préparer sans tarder l'ouverture de l'Europe aux pays de l'Est et son élargissement.

Voilà, pour les dix années qui viennent, l'ambition que nous devons nous fixer : étendre l'Europe en la diversifiant, mais en préservant un noyau central efficace. Ce sera notamment l'objet de la conférence intergouvernementale de 1996, où le problème des institutions de l'Europe sera à l'ordre du jour et devra être résolu. Je redoute, je ne le cache pas, qu'une certaine paralysie ne gagne l'Europe si l'on n'y prend garde

organiser l'Europe en trois cercles : « Ce qui vaut pour douze, comme organisation vaudra moins facilement pour seize, et moins encore pour vingt ou vingt-cinq.

Des lors, à mes yeux, l'objectif est clair : adapter la configuration de l'Europe à la diversité des situations. Grosso modo, il y aurait trois types d'organisation.

● *Tout d'abord, une organisation économique regroupant l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, même si certains nouveaux adhérents devaient bénéficier de périodes de transition plus ou moins longues. Ce serait le grand marché, avec ce que prévoit le traité ratifié en 1992, la politique étrangère et de sécurité commune avec aussi les politiques communes, en matière industrielle notamment. Cette organisation serait l'organisation de base, de droit commun en quelque sorte*

En son sein, l'action de répartition et de compensation entre les États, appelée politique des fonds structurels, devra être adaptée pour éviter qu'elle ne devienne une charge insupportable pour les principaux États contributeurs qui sont la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne

● *Un nombre plus restreint d'États membres de l'Union européenne devront bâtir entre eux une organisation mieux structurée, sur le plan monétaire comme sur le plan militaire. L'affaire est déjà en bonne voie, à l'initiative de la France et de l'Allemagne. Bien entendu, tous les États membres devraient y être invités, mais il est peu probable que tous puissent en même temps répondre positivement.*

● *Enfin, il faut se préoccuper du sort de l'ensemble de l'Europe, y compris des États qui ne sont pas membres de l'Union européenne et qui ne le seront pas avant très longtemps. Nous devons bâtir avec eux une organisation diplomatique et de sécurité et nouer des liens économiques et commerciaux. C'est l'objectif de la CSCE qu'il faudrait utiliser davantage et rendre plus efficace. C'est aussi l'objectif du Pacte de stabilité que nous avons proposé.*

Voilà les trois cercles auxquels on peut penser pour les années qui viennent. Plus tard, il faudra s'employer à rapprocher ces trois cercles, voire à n'en faire que deux, et peut-être beaucoup plus tard encore, un seul. Il faut procéder de façon pragmatique et progressive.

3. Le Président de la République a accordé à son tour, quelques jours plus tard, un entretien au «Figaro» (9 septembre 1994), dans lequel il s'est exprimé, au sujet de la position définie par le Premier ministre, de la manière suivante : *-Je crains qu'il y ait, dans ce schéma, une certaine confusion et un certain immobilisme. Or, la construction européenne est une dynamique. J'ai moi-même appelé - notamment en 1989 - à une nouvelle théorie des ensembles pour l'Europe. D'abord, la Communauté, l'Union européenne, à laquelle peuvent adhérer les pays capables d'en supporter les contraintes économiques et politiques. Ils ne sont pas nombreux, mais, avec le temps, d'autres les rejoindront. Plusieurs pays européens auront besoin de réussir leur développement, avec le concours de la Communauté, et de parfaire, si besoin est, leur démocratie. Les situations sont très variables. Je continue de penser que devrait être créée, en plus de la Communauté, une structure où se retrouveraient, avec ceux de l'Union européenne, tous les pays démocratiques de l'Europe. Ils parleraient de leurs intérêts communs, qui sont nombreux et ils s'habitueraient à vivre ensemble. C'est pourquoi j'avais parlé de confédération européenne. Mais ne touchons pas à l'Europe des Douze à partir de laquelle tout se fera*

B - Le document du groupe CDU/CSU du Bundestag

Au début du mois de septembre, le groupe CDU/CSU du Bundestag a rendu public un document conçu dans l'optique de la Conférence de 1996.

Après avoir estimé que l'Union risque de *s'engager inexorablement* dans la voie d'une *zone de libre-échange améliorée*, ce document analyse *l'intérêt de l'Allemagne* et en conclut :

qu'il importe pour celle-ci de trouver un ordre stable pour la partie orientale du continent, ce qui suppose *l'intégration des voisins centre- et est-européens de l'Allemagne* dans les structures de l'Europe occidentale et la mise en place d'un *large partenariat avec la Russie* ;

que cet élargissement doit s'accompagner d'un approfondissement, sinon l'Union ne serait pas en mesure de faire face aux tâches immenses résultant de l'extension à l'Est.

En fonction de cette analyse, le document propose cinq priorités :

développement institutionnel de l'Union, réalisation du principe de subsidiarité comprenant aussi le retransfert des compétences aux niveaux inférieurs ;

renforcement du noyau dur de l'Union européenne ;

intensification qualitative des relations franco-allemandes ;

renforcement de la capacité de l'Union à agir en matière de politique étrangère et de sécurité ;

extension de l'Union à l'Est ;

● En ce qui concerne le *développement institutionnel de l'Union*, le document souhaite la rédaction d'un texte *quasi-constitutionnel*, qui *délimiterait clairement les compétences de l'Union européenne, de ses États membres et celles des régions*. Ce texte devrait, dans une optique fédéraliste, appliquer le principe de subsidiarité non seulement à la répartition des compétences entre Union, États membres et régions, mais encore à la répartition des tâches entre les pouvoirs publics et la société. La Commission deviendrait un *gouvernement européen*, tandis que le Parlement européen aurait, en matière législative, les mêmes pouvoirs que le Conseil, qui jouerait dans ce domaine le rôle de *seconde Chambre*, c'est à dire de *Chambre des États*.

● Parallèlement, le document prévoit que le texte *quasi constitutionnel* devrait enterminer *l'idée de géométrie variable et d'une Europe à plusieurs vitesses* et permettre le *renforcement du noyau dur de l'Union*. Le *noyau dur* devrait rester ouvert à tout État membre ayant la volonté et la capacité de répondre à ses exigences.

En pratique, l'Allemagne, les pays du Benelux et la France devraient se concerter davantage et lancer plus d'initiatives communes ; parallèlement, les mêmes pays devraient *s'attacher systématiquement et résolument* à la réalisation de l'Union monétaire, qui est au cœur de l'union politique ; pour cela ils devraient mettre en place *une plus grande coordination dans le but d'établir une politique commune* dans les domaines suivants : *politique monétaire, politique fiscale et budgétaire, politique économique et sociale*.

● Le document précise que les relations franco-allemandes *doivent être portées à un nouveau stade qualitatif*, car elles constituent *le centre du noyau dur*. Cela suppose que la France corrige l'impression qu'elle donne, car *s'il n'y a aucun doute sur son désir fondamental de poursuivre l'intégration européenne, elle se montre souvent indecise lorsqu'il s'agit de prendre des mesures concrètes à cet effet, l'idée ayant toujours cours qu'il est impossible de renoncer à la souveraineté de l'État nation, alors que celle-ci ne constitue depuis longtemps qu'une enveloppe vide*. Il importe en outre de *surmonter les divergences d'opinion entre la France et l'Allemagne sur des questions politico économiques essentielles* : politique

industrielle, politique de la concurrence, organisation financière de l'Union, réforme de la PAC, défense européenne, relation avec l'OTAN.

• En ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité de l'Union, le document souligne la nécessité *d'un concept stratégique définissant en toute clarté les intérêts et les objectifs communs, fixant les conditions et procédures ainsi que les instruments politiques, économiques et financiers*. Les domaines prioritaires seraient la stabilisation de l'Europe centrale et orientale, le développement d'un partenariat avec la Russie, la stabilisation de l'espace méditerranéen, la mise sur pied d'un *partenariat stratégique avec la Turquie*, enfin, une *nouvelle orientation des relations transatlantiques*.

Sur ce point, le document souhaite *une politique commune de l'Union européenne et des Etats-Unis*, ce qui suppose la réalisation d'une défense européenne commune, permettant la transformation de l'OTAN en une alliance où les Etats-Unis et l'Union européenne se trouveraient à égalité. A bref délai, *il importe de trouver une solution autorisant les Européens, sur la base d'une décision ad hoc du Conseil de l'OTAN (et donc prise avec la participation des USA), à engager des actions indépendantes tout en faisant appel aux moyens de l'OTAN ainsi qu'à des éléments de ses états-majors*.

• L'élargissement de l'Union à la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie *doit intervenir autour de l'an 2000*, mais doit s'accompagner *pour l'adaptation économique, de très longues périodes de transition sans doute différentes selon les pays*.

C- Les réactions officielles au document du groupe CDU/CSU

La publication de ce document a eu un impact certain, ce qui a conduit nombre de gouvernements des Etats membres à préciser leur position à son égard, bien que ce texte n'émanât pas du gouvernement allemand. C'est principalement l'énumération des Etats appelés à figurer dans le *noyau dur* de l'Union - même si le

document précisait que ce «noyau dur» devait rester ouvert à tout Etat ayant la volonté et la capacité d'y participer - qui a suscité la controverse.

1. L'attitude du gouvernement français

La publication du document du groupe CDU/CSU étant intervenue presque au même moment que celle de l'interview de M. Edouard BALLADUR, celui-ci a été amené à déclarer en conseil des ministres, le 7 septembre 1994, que les conceptions qu'il avait exposées avaient «peu à voir» avec «la tonalité des propos» contenus dans ce document. Quelques jours plus tard, lors d'une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères de l'Union, M. Alain JUPPE a démenti l'existence d'une «initiative franco-allemande» autour du concept de «noyau dur», en récusant tout parallèle entre la doctrine du groupe CDU/CSU et la théorie des «trois cercles» présentée par le Premier ministre ; lors de la réunion préparatoire au «sommet-franco-espagnol, tenue le 18 septembre, il a réitéré cette position, en déclarant : *- La France n'est pas favorable à un noyau limitatif. Il doit y avoir un socle commun définissant la solidarité.* Le Président de la République s'est également opposé à la démarche proposée par le groupe CDU/CSU : au cours d'un entretien télévisé, il a déclaré à ce propos, le 12 septembre : *- Je ne demande pas à dissocier les Douze. J'estime que le Portugal ou l'Irlande méritent tout autant que l'Allemagne et la France de faire partie de cette Europe. Il est vrai que la politique britannique a beaucoup freiné l'Europe. Mais ce n'est pas pour cela qu'il faudrait réduire les Douze à un noyau dur de cinq ou six. Donc je ne suis pas favorable à cela.*

Le 6 octobre, M. Alain JUPPE a exposé plus complètement la position du Gouvernement lors de son audition par la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat (1). Il a souligné que la France avait pour sa part une vision précise de l'architecture future des institutions européennes, fondée, d'une part, sur l'idée que l'élargissement était indispensable et inéluctable et, d'autre part, sur le refus d'une Europe «à la carte».

(1) Voir le Bulletin des Commissions du Sénat du 12 octobre 1994

Il a précisé que, dans la conception française exposée notamment par le Premier ministre, les nouveaux adhérents devraient accepter un « socle de disciplines et de solidarités communes » constitué notamment par l'Union douanière, concrétisée par un tarif douanier commun et une politique commerciale extérieure commune, par la politique étrangère et de sécurité commune et par un certain nombre de politiques communes. A l'intérieur de ce cercle, des « solidarités renforcées » pourraient unir les Etats membres qui le voudraient et le pourraient pour des actions communes dans d'autres domaines. Un troisième cercle comprendrait tous les Etats qui, sans pouvoir, au moins à moyen terme, adhérer à l'Union, en seraient des partenaires privilégiés, comme par exemple la Russie.

S'agissant des institutions, le ministre a fait observer que l'inspiration fédéraliste du document CDD/CSU n'était pas celle du gouvernement français qui estimait, d'une part, que le détenteur légitime du pouvoir exécutif dans l'Union devait demeurer le Conseil, d'autre part que la Commission devait agir, chaque fois que nécessaire, dans le cadre de mandats précis du Conseil et, enfin, que les progrès du contrôle démocratique ne passaient pas nécessairement par un accroissement du pouvoir du Parlement européen, mais plutôt par une implication renforcée des Parlements nationaux dans la construction européenne.

Le 3 novembre, M. Alain JUPPÉ a apporté de nouvelles précisions sur la position du Gouvernement en s'exprimant devant l'Assemblée nationale de la manière suivante :

-L'Europe avance donc bien, et les «docteurs Tant-pis» qui ne cessent de prédire son échec ou sa paralysie ne regardent pas la réalité en face. Aussi me tourne-je maintenant vers l'avenir -au-delà de l'échéance immédiate que constitue la présidence française, dont nous aurons à débattre ici dans les prochaines semaines- pour combattre cette autre idée fausse, inspirée par une sorte de masochisme hélas bien français, qui voudrait que nous n'aurions pas, contrairement à certains de nos partenaires, d'idée claire de ce qui attend l'Europe dans les prochaines années.

-Quelle géographie, tout d'abord, pour la Grande Europe ? Je ne partage aucune des deux thèses extrêmes que l'on entend

défendre ici et là : ni celle d'un statu quo à douze, qui est d'ores et déjà dépassée du fait de l'élargissement en cours, processus irréversible auquel nul ne saurait s'opposer sans risquer de faire éclater l'Union telle qu'elle est ; ni celle d'une extension des frontières de l'Union jusqu'à Vladivostok, qui ne serait qu'une autre façon de la détruire.

-Le sommet de Copenhague a opté pour la voie de la raison, et établi une liste de dix pays -les six pays d'Europe centrale et orientale, les trois Etats baltes et la Slovénie- ayant vocation à rejoindre l'Union européenne. Encore faudra-t-il, la paix revenue -car elle reviendra tôt ou tard- poser la question des Balkans. Au total, les pays susceptibles de se retrouver autour de la table bruxelloise -ou luxembourgeoise- sont une trentaine.

-Quelle architecture, ensuite, pour le futur édifice européen ? Il faut d'abord faire un distinguo, qui n'est au reste pas tout à fait nouveau, entre les Etats membres et les Etats partenaires -entre ce que le Premier ministre a appelé le « cercle lumineux » et le « cercle extérieur », ce dernier comprenant en particulier la Russie et les pays riverains de la Méditerranée. De plus, parmi les Etats membres eux-mêmes, qui devront, pour mériter ce titre justement envié, accepter un certain nombre de disciplines communautaires -dont le grand marché, l'union douanière et une partie au moins des politiques communes-, tous ne pourront à l'évidence faire tout au même rythme, et c'est pourquoi l'idée de « solidarités renforcées », ouvertes à qui veut ou qui peut, et non pas réservées à un « noyau dur » figé dès le départ, fait son chemin. Nous en avons d'ailleurs déjà plusieurs exemples : l'union économique et monétaire, l'UEO, et même l'Europe sociale -à laquelle ne participent aujourd'hui que onze Etats sur douze.

-Quel fonctionnement institutionnel, enfin, pour l'Union européenne de demain ? Une évidence a fini par s'imposer : ce ne sera pas un super-Etat. La Commission n'a pas vocation à devenir une sorte de gouvernement fédéral, dont le contrôle démocratique serait assuré à la fois par les gouvernements et les parlements nationaux. Il nous faut rechercher une formule plus souple, plus respectueuse des légitimités nationales. Le Conseil doit voir ses attributions renforcées, et son efficacité améliorée grâce à une révision de la pondération des voix. La durée du mandat de la Présidence doit être prolongée et son rôle accru, notamment dans le domaine des relations extérieures : il n'est pas pensable d'envoyer demain à Washington, par exemple, des délégations comprenant seize, vingt, vingt-deux ministres ! Quant à la Commission, ses pouvoirs doivent redevenir plus conformes à ce que

prévoyait le traité de Rome : si sa capacité d'initiative est à préserver, sa responsabilité devant le Conseil européen est à réaffirmer. Le Parlement européen, enfin, doit jouer son rôle de contrôle sans que ce contrôle tourne au blocage : il convient donc de réformer tant son mode d'élection que les modalités de son intervention. On a recensé une bonne vingtaine de procédures de décision : une rationalisation s'impose à l'évidence. En outre, à seize et a fortiori à vingt-deux ou à plus, le contrôle démocratique du fonctionnement des institutions communautaires ne peut rester le monopole du Parlement européen : il faudra accroître le rôle des Parlements nationaux et, à cet égard, les expériences britannique, danoise et française peuvent être précieuses.

-Pour conclure, je tiens à m'inscrire en faux contre l'affirmation selon laquelle nous irions à tâtons dans un brouillard épais. Nous avons une vision, qu'on peut contester mais qui est aussi claire que possible, de ce que doit devenir l'Europe à échéance de dix ans. L'histoire de la construction européenne a connu peu de périodes calmes : à peine sortis des grandes négociations des années 1990, voici que nous nous interrogeons à nouveau pour l'avenir. Pour mener à bien cette réflexion, la France doit travailler en étroite concertation avec ses partenaires, notamment avec l'Allemagne dont nous pouvons nous séparer sur certains points, mais avec qui nous partageons la volonté de ne pas nous en tenir à une simple zone de libre-échange, selon les mots du Chancelier Kohl. Et tel est bien l'esprit dans lequel nous devons préparer la conférence intergouvernementale de 1996 ; il ne s'agit pas de se contenter d'un replâtrage, mais bien de fonder la Grande Europe !-

2. L'attitude du gouvernement allemand

Le document CDU/CSU a suscité certaines discordances au sein du gouvernement allemand. Le ministre des Affaires étrangères, M. Klaus KINKEL, a pris ses distances avec la notion de «noyau dur» en déclarant le 2 septembre 1994 : «Une Union forte et efficace ne doit pas être un petit groupe d'Etats à l'intérieur de l'Union Européenne». Le ministre de l'Economie, M. Gunther REXRODT, s'est également prononcé, le 7 septembre, «contre une Europe à deux vitesses et contre un noyau dur, car cela mènerait à des discriminations». Cette situation a conduit le chancelier Helmut KOHL, dans un entretien accordé simultanément à quatre journaux européens (cf. «Le Monde», 1er octobre 1994) à préciser sa position de la manière suivante :

● -D'abord, il faut être clair ; le texte que vous évoquez n'est pas un document officiel du gouvernement fédéral, mais une contribution du groupe parlementaire à la discussion. On peut discuter sur le point de savoir s'il était opportun de citer certains pays par leur nom. La question vaut aussi pour le moment choisi pour la publication du texte. Toujours est-il qu'il a provoqué un vif débat que je ne peux que souhaiter dans la perspective de la conférence gouvernementale de 1996.-

● -L'Allemagne ne veut exclure personne du processus d'intégration, ni confiner personne sur les rangs du fond.-

● -Si quelques Etats membres ne peuvent pas encore faire partie de certaines politiques intégrées ou si, sur la base de critères objectifs, ils ne sont pas en mesure d'appliquer pleinement les accords conclus, nous devons réfléchir sur la possibilité de surmonter certains problèmes par des périodes de transition et des exceptions limitées, sans que le gros de la troupe soit arrêté. Je peux aussi théoriquement imaginer qu'il y ait des domaines dans lesquels quelques Etats membres qui le veulent poussent plus avant l'intégration. Mais cela ne veut pas dire que nous devons diviser le train en tronçons. Nous ne voulons pas d'une Europe -à la carte.-

-Je pense que nous commettrions une grave erreur de marginaliser la Grande-Bretagne. Nous devrions montrer plus de compréhension pour les expériences historiques différentes des divers membres de l'Union. Je peux fort bien comprendre pourquoi par exemple les Britanniques ont plus de mal que beaucoup d'autres à renoncer à des pans de leur souveraineté.-

● -Nous n'en sommes qu'au début des préparatifs de la conférence intergouvernementale de 1996. Aujourd'hui, cependant, il nous semble que deux sujets devraient être au centre des discussions.

D'une part, il nous faudra procéder à une révision critique du traité de Maastricht sur la base des premières expériences, avant de le développer là où il apparaît insuffisant. A cet effet, nous disposerons avant la conférence des rapports du Parlement européen, du Conseil des ministres et de la Commission.

-D'autre part, notre devoir sera de préparer l'Union européenne aux défis qu'elle devra relever. Nous devons créer les conditions avant d'assurer que la capacité d'action, l'efficacité et les processus de décision ne souffrent pas de l'entrée de nouveaux pays dans l'Union. L'actuelle structure institutionnelle repose encore sur des décisions prises jadis pour l'Europe des Six. Une Union qui comptera demain seize membres ou plus ne pourra plus fonctionner sur de telles bases. Cette réforme institutionnelle sera une des tâches les plus importantes de la conférence de 1996.

-Au-delà, il y aura d'autres questions essentielles du développement européen, notamment le renforcement et l'application du principe de subsidiarité, le renforcement de la légitimité démocratique et la proximité avec le citoyen, le développement de la politique extérieure et de sécurité, ainsi que l'approfondissement de la coopération en matière de police et de justice.

• -Il y a certainement des questions pour lesquelles, pendant une période transitoire, la règle de l'unanimité devra être maintenue. On ne doit pas commencer à réduire pas à pas l'importance de cette règle. Il faut être très pragmatique.

3. L'attitude du gouvernement britannique

Dans un discours prononcé le 7 septembre, M. John MAJOR a exposé sa position de la manière suivante :

-La cohésion au sein d'une communauté de douze à seize pays exige de la flexibilité, comme je l'ai toujours soutenu tout au long des récentes élections européennes. Je suis donc content qu'un débat s'ouvre sur cette question, et j'ai lu avec grand intérêt les contributions d'Edouard BALLADUR, Wolfgang SCHÄUBLE et Karl LAMERS. Je me félicite de leur insistance sur une Europe plus flexible. La diversité n'est pas une faiblesse à supprimer : c'est une force à contrôler. Si nous essayons de forcer tous les pays européens dans le même moule, nous finirons par briser ce moule. Une plus grande flexibilité est le seul moyen par lequel nous pourrons construire une Union allant jusqu'à 16 et finalement à 20 Etats ou plus. La manière dont l'Union se développe doit être acceptable pour tous les Etats membres. Il me semble parfaitement sain que tous les Etats membres acceptent que certains doivent s'intégrer plus étroitement ou plus

rapidement dans certains domaines. Ce n'est pas une nouveauté. C'est le principe que nous avons convenu en ce qui concerne l'Union économique et monétaire à Maastricht. Cela pourra arriver aussi pour la défense. Mais le corollaire est qu'aucun Etat membre ne devrait être exclu d'un secteur auquel il veut participer, et pour lequel il est qualifié. Choisir de ne pas participer est une chose ; en être empêché est tout à fait autre chose -et cela est susceptible de conduire au type de dangereuses divisions que nous devons éviter par-dessus tout.

-Je vois donc un vrai danger dans les discussions sur un -noyau dur-, sur un cercle interne et des cercles extérieurs, sur une Europe à deux niveaux. Je recule face à l'idée d'une Union dans laquelle certains seraient plus égaux que d'autres. Il n'y a pas, et il ne devrait jamais y avoir, un noyau dur exclusif de pays ou de politiques. L'Union européenne comprend une vaste gamme de politiques communes et de secteurs de coopération étroite. Aucun Etat membre ne devrait prétendre à un statut privilégié sur la base de sa participation à certaines de ces politiques. Pendant presque quarante ans, les Etats membres de l'Union -d'abord six, puis neuf, dix, douze, bientôt seize- ont travaillé pour réduire les divisions en Europe. Nous ne devons pas les faire revenir.

-C'est pour cela qu'une composante essentielle de la future construction européenne doit être la flexibilité. Nous avons besoin d'un débat sur ce thème. Par la flexibilité, je ne veux pas naturellement me faire le défenseur d'un non-conformisme chaotique. Notre union dépend de la règle du droit. Si des pays ont accepté des obligations, ils doivent les respecter. S'ils ne le font pas, on doit -si nécessaire- les amener à les respecter. Rien n'est plus destructif pour l'engagement à des objectifs européens communs que la croyance populaire selon laquelle, alors que certains pays obéissent diligemment aux règles, d'autres trichent et on leur permet de le faire. Dans certains secteurs, la conformité est juste et nécessaire -en ce qui concerne notamment les règles qui gouvernent les échanges internationaux, le marché unique, l'environnement. Mais se conformer ne peut être juste s'il s'agit d'un principe automatique. La flexibilité est essentielle si l'on veut tirer le mieux de l'Europe -et respecter les souhaits de nos peuples.

-L'Union monétaire européenne est un cas d'espèce. Les dispositions du Traité de Maastricht pour progresser vers l'UEM non seulement permettent, mais exigent une approche différenciée. Ceci est essentiel. Quoique l'on pense de la Phase 3 de l'UEM -et j'ai estimé devoir réserver la position du Royaume-Uni, et je le pense encore-, l'introduction d'une devise commune sans la convergence économique préalable appropriée serait une calamité. Maastricht l'a reconnu. En général, les dispositions flexibles prises par Maastricht donnent aux pays la liberté et le choix sur comment ils décident de participer à la poursuite des objectifs que nous partageons.

Le Parlement européen se voit comme le futur centre démocratique de l'Union. Mais c'est une ambition entachée au départ, car l'Union européenne est une association d'États, qui dérive sa légitimité démocratique des parlements nationaux. Et il devrait rester ainsi. Les citoyens continueront de considérer les parlements nationaux comme leur point de référence démocratique. C'est la démocratie parlementaire nationale qui confère la légitimité au Conseil européen. Le Parlement européen n'est pas la réponse au déficit démocratique, comme la participation pitoyablement basse aux élections l'a si clairement démontré cette année. Le triste résultat est le fait que, dans le nouveau Parlement européen, nous avons une gamme de partis peu représentative et peu cohérente dans laquelle les groupes marginaux, la protestation et d'opposition sont sur-représentés. Nous devons attendre pour voir si, avec le temps, nos électeurs commenceront à prendre les élections européennes plus au sérieux. Mais, pour l'instant, il serait prématuré de prendre en considération un accroissement ultérieur des pouvoirs du Parlement européen. (1)

4. L'attitude du gouvernement italien

Le ministre des Affaires européennes, M. Antonio MARTINO, a pris position le 4 septembre au sujet du document CDU/CSU, en se montrant très critique : *« Si ce projet devait se réaliser, nous aurons une version camouflée d'un axe franco-allemand, je ne dis pas en position hégémonique, mais en tous cas privilégiée à l'intérieur de l'Union européenne. Et cela, l'Italie, qui est un des pays fondateurs de l'Union, ne peut l'accepter, comme ne peuvent l'accepter non plus les autres, la Grande Bretagne, l'Espagne et les plus petits pays. Cela signifierait la cassure de l'Europe. »*

Le même jour, le président du conseil des ministres, M. Silvio BERLUSCONI, a jugé que la perspective d'un « noyau dur » de cinq pays était « potentiellement explosive pour le processus d'intégration européenne » et « incompatible avec le traité de Maastricht ainsi qu'avec l'esprit qui devra présider à la révision du traité en 1996, une révision qui devra être adoptée à l'unanimité ».

(1) Allocution prononcée à l'Assemblee le 7 septembre 1994

La position du gouvernement italien a été précisée par M. Antonio MARTINO devant la Chambre des députés, le 12 octobre. En ce qui concerne le «deuxième pilier» de l'Union européenne, il a déclaré :

« Nous voulons une Europe qui parle haut et clair, d'une seule voix et avec un visage reconnaissable sur la scène internationale ; une Europe avec une vision cohérente et globale de son propre rôle dans la politique mondiale ; une Europe, donc, sujet politique, protagoniste, à l'égal des autres grands acteurs, des relations internationales, dans le respect naturellement du lien transatlantique. Telle est la ligne d'action sur laquelle le Gouvernement s'est nettement engagé avec ses partenaires. C'est un fait, comme je l'ai déjà observé devant le Parlement, que la politique étrangère commune n'a pas, jusqu'ici présent, atteint le degré d'efficacité que nous souhaitons.

« Il est vrai cependant que cette politique de l'Union n'a pas encore un an d'existence et ne peut donc bénéficier ni de l'expérience, ni du niveau d'intégration obtenus dans les autres secteurs communautaires au cours de presque quarante années de pratique. Les actions communes au titre de la PESC, engagées jusqu'à aujourd'hui, ont été de portée limitée sans doute, mais politiquement significatives.

« Dans un tel contexte, l'Italie propose la création d'un Secrétariat Général de haut niveau pour la politique étrangère et de sécurité commune sur le modèle de celui qui fonctionne à l'OTAN et qui coïnciderait avec celui de l'Union de l'Europe Occidentale ainsi que l'institution parallèle d'un Secrétariat exécutif fort au service du troisième pilier (c'est-à-dire les affaires intérieures et judiciaires).

« Mais la réforme des instruments et des mécanismes de décision de la PESC ne garantira pas à elle-seule leur efficacité, en l'absence d'une stratégie plus cohérente et moins conjoncturelle de l'Union sur la scène internationale

Les thèmes auxquels nous pensons sont variés : la création d'un climat de sécurité et de stabilité dans lequel l'Union puisse prospérer sous la forme qu'elle se donnera dans les années

2000, la solution des crises à ses confins ; la présence de l'Europe par des actions humanitaires ; le soutien aux transformations démocratiques de nouveaux pays ; l'assistance au développement et la solidarité avec les zones en difficulté.

- Le thème de l'efficacité du fonctionnement de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune, déjà inéluctable à seize, sera étroitement lié au processus des élargissements futurs. Le Gouvernement a l'intention de favoriser de tels développements, convaincu qu'il est aujourd'hui erroné d'opposer l'élargissement à l'approfondissement.

- L'extension progressive de l'Union vers l'Europe centrale et orientale représente d'ailleurs l'achèvement naturel des événements de 1989. S'opposer aux fragiles espérances démocratiques de l'Est signifierait n'avoir rien compris à l'occasion historique qui se fait jour, et ouvrirait la voie à une longue période d'instabilité et d'insécurité.

- Telles sont les motivations qui ont inspiré l'initiative prise par le Gouvernement italien, conjointement avec le Gouvernement britannique, en faveur d'un dialogue approfondi dans les domaines des second et troisième piliers, avec six pays de l'Europe centrale et orientale ; cette initiative a pris une actualité renforcée avec l'approbation que lui ont donnée les ministres des douze à Luxembourg, au début de ce mois d'octobre 1994 et les nouvelles propositions que j'ai avancées avec mon collègue HURD en matière de coopération entre l'Union et ces six pays de l'Europe centrale et orientale dans le cadre de la CSCE et en vue de la non prolifération.

- Cette stratégie vers l'Est doit s'accompagner également du développement de la composante méditerranéenne de la politique de l'Union. A cet égard, je peux assurer les députés qui m'interpellent que nous ne manquons pas une occasion de le rappeler à nos partenaires ; et cela, non seulement pour contrebalancer le déplacement vers le Nord et, dans l'avenir, vers l'Est, du barycentre de l'Union, mais aussi pour accorder toute l'attention nécessaire à une région qui revêt une importance fondamentale pour nous, mais pour tout le sud de l'Europe également.

Les recents developpements sont encourageants, en particulier le signal donne au Conseil europeen de Corfou qui, sur notre impulsion, s'est engagé à inclure Malte et Chypre dans la prochaine négociation d'élargissement et s'est prononcé également en faveur de la convocation d'une conférence sur les deux rives de la Méditerranée.

En ce qui concerne la politique de sécurité et de défense, également, la Conférence gouvernementale de 1996 représentera une étape importante. D'ailleurs, à cette occasion, un rapport prévu par le traité de Maastricht doit être présenté pour faire le point sur les résultats obtenus et poser les bases d'une nouvelle architecture de la sécurité européenne. Ce dernier objectif doit être poursuivi et, je tiens à le répéter, tout en maintenant intact le lien transatlantique et la présence militaire des États-Unis qui constituent encore aujourd'hui la principale garantie d'équilibre et de stabilité en Europe.

Nous devons cependant considérer, de façon toujours plus concrète, le fait que les réalités internationale et européenne ont évolué, que notre sécurité ne peut plus être conçue en terme de rapports Est Ouest et qu'il est inévitable que pesent désormais sur nos épaules, plus que par le passé, des responsabilités politico-militaires qui ne peuvent être déléguées à d'autres.

C'est pour cette raison que l'Union européenne a entrepris d'effectuer ses premiers pas dans le champ de la politique de sécurité et de défense, cherchant notamment à développer l'Union de l'Europe Occidentale aussi bien comme composante de la défense de l'Union que comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance Atlantique.

Par ailleurs, s'agissant de la réforme des institutions européennes, M. Antonio MARTINO a déclaré :

Je relève des analogies frappantes entre les prémisses qui caractérisaient l'Europe à la veille de la Conférence de Maastricht et la situation actuelle. Aujourd'hui comme naguère, l'Europe sort d'une guerre qui, quoique froide, a été caractérisée par une forte

confrontation idéologique et stratégique. Aujourd'hui comme hier, les nations anciennement ennemies doivent partager un destin commun. Il y a pourtant deux différences : avant tout, la souplesse de l'Europe post-bipolaire n'impose pas à l'Union des frontières géographiques préétablies. En outre, tandis que l'Europe divisée en deux choisissait un chemin communautaire graduel prolongé, selon un modèle organique, à présent, l'imposition d'un tel modèle montre ses limites face à l'élargissement de l'Union au Nord et à celle, prévisible, à l'Est.

Dans ces conditions, il devient à peu près obligatoire de répondre à la question de la nature de l'Union : pourra-t-elle se présenter comme une "forteresse" au sein de laquelle les pays membres poursuivront égoïstement leur propre développement ; ou, au contraire, ne devra-t-elle pas regarder vers l'extérieur, favorisant, selon une conception libre échangiste, le bien-être général et le progrès politique ? Nous ne pouvons que rejeter la perspective d'une Union introvertie, inward-looking, et nous considérons comme un fait naturel, qui dans un certain sens clôt le débat abstrait, l'élargissement progressif de l'Union. Cet élargissement ne doit pas pour autant être un motif pour diluer le processus d'intégration, mais les deux mouvements doivent aller de pair.

- Cette évolution comportera, comme l'ont observé certains des parlementaires qui m'ont interpellé, un développement institutionnel de l'Union. Je considère que les nécessaires adaptations devront être subordonnées aux orientations et à la finalité que j'ai mis en lumière. L'essence de l'idéal européen réside dans des institutions qui limitent le pouvoir des États de dresser des obstacles aux relations libres et pacifiques entre les citoyens européens. Je suis convaincu que vous me comprendrez si je me réclame de ce que mon père écrivit en 1966 : "Les institutions communautaires ont été conçues dans un sens dynamique et par conséquent avec des perspectives naturelles et logiques de développement que les traités eux-mêmes ont prévu." Il convient d'œuvrer aujourd'hui pour réaliser la "grande Europe" et non pas la "forteresse Europe", pas plus sur le plan économique que sur le plan politique.

La construction européenne ne peut pas aujourd'hui prendre la forme d'une structure pyramidale, mais elle doit au contraire viser à établir des liens harmonieux entre les divers niveaux de la légitimité démocratique, viser également au maximum de

participation des citoyens européens ainsi qu'à l'ouverture aux réalités de l'Est-européen et de la Méditerranée.

-Un premier élément peut être recherché dans la récapitulation, sous forme d'un texte unique, des différentes normes de valeur constitutionnelle aujourd'hui fragmentées dans au moins quatre traités, ainsi que des nombreuses normes additionnelles ou transitoires parfois caduques et bien souvent ésotériques : ce faisant, la transparence de la construction européenne gagnerait énormément, au bénéfice des citoyens de l'union.

-Un second élément pourrait être dégagé avec une meilleure définition des instruments normatifs et de leur hiérarchie de façon à distinguer, d'une part, les lois-cadres qui requièrent une procédure législative dans toute son acception avec la pleine participation du Parlement européen et, d'autre part, les normes d'application qui, quand elles ne sont pas dévolues aux Etats membres ou aux collectivités locales, devraient être arrêtées par le Conseil ou déléguées par lui à la Commission.

-A partir de cette condition préalable d'une plus nette hiérarchie des normes, il serait plus facile d'obtenir un accord sur la simplification du mécanisme décisionnel qui comporterait une pleine égalité entre le Conseil et le Parlement européen dans les délibérations de portée effectivement législatives et permettrait de transformer les complexes procédures actuelles de codécision et de coopération en un simple système à deux lectures, avec recours éventuel à un Comité de conciliation.

-Les pouvoirs du Parlement européen pourraient également être renforcés en matière d'exécution du budget. Le travail du Parlement européen pourrait en revanche être allégé si était laissé au Conseil ou aux Etats membres l'exercice des compétences de nature "réglementaire".

-On pourrait, en outre, envisager la possibilité d'établir un lien organique entre le Parlement européen et les Parlements nationaux, en prévoyant des sessions spéciales, conjointes ou synchronisées, appelées à débattre des grands thèmes de nature

constitutionnelle : par exemple, les accords internationaux les plus importants ou les perspectives financières pluriannuelles.

•Au sein du Conseil, laissant à part les procédures spécifiques particulières aux second et troisième piliers, on pourrait retenir comme principe général la règle du vote à la majorité, l'unanimité étant réservée aux seules décisions de portée "constitutionnelle"(ressources propres, procédures électorales, accords d'association) qui requièrent également l'approbation des Parlements nationaux.

•Il conviendrait de toute façon, d'insister sur une pondération modifiée des voix des Etats membres, plus nettement proportionnelle à leurs populations respectives, élément substantiel d'une meilleure légitimité démocratique. •

5. Les autres prises de position gouvernementales

• Le secrétaire d'Etat pour les Communautés européennes de l'Espagne, M. Carlos WESTENDORF, a estimé *-inacceptable par principe-* la doctrine du groupe CDU/CSU, en précisant : *-Nous sommes opposés à la création de classes ou de castes parmi les différents pays de l'Union européenne-* ; il a également indiqué que le gouvernement espagnol se refusait à surestimer la valeur de ce document de source parlementaire, qui n'engageait pas le gouvernement allemand (déclaration du 7 septembre 1994).

• Le ministre des Affaires étrangères d'Irlande, M. Dick SPRING, a déclaré partager *-les préoccupations de ceux qui ne veulent pas être liés par le rythme de celui qui bouge le plus lentement-*, mais a jugé *-fondamental-* que *-la participation au développement de l'Union soit ouverte à tous les Etats membres-* ; estimant que *-ce n'est pas un accident si l'option d'une Europe à plusieurs vitesses, bien que parfois examinée, n'a pas été accueillie favorablement-*, il a souhaité que la Conférence de 1996 *-recherche un résultat à une seule vitesse qui puisse concilier les désirs de tous les Etats membres-* (déclaration du 11 septembre 1994).

● Le ministre des Affaires étrangères du Portugal, M. Durao BARROSO, s'est opposé à *-toute institutionnalisation de la désunion-* en considérant que *-si certains Etats veulent aller plus vite, cela ne peut se faire sous forme de club-*. Par ailleurs, il a critiqué l'inspiration fédéraliste du document du groupe CDU/CSU, en précisant que *-le fédéralisme n'est pas le sentiment majoritaire au Portugal-*. Sur le plan des institutions, il s'est prononcé pour le maintien de la nomination d'un commissaire européen par tout Etat membre et pour une place accrue des Parlements nationaux : *-Pour conférer une légitimité démocratique à l'Union européenne, il faut renforcer le rôle des Parlements nationaux-* (déclaration du 4 octobre 1994).

● Le ministre des Affaires étrangères du Danemark, M. Niels HELVEG PETERSEN, a déclaré qu'il était *-irréaliste d'entamer des négociations sur la révision du traité de Maastricht en affirmant que cinq pays sont meilleurs que les autres et en aboutissant à un résultat qui ne soit pas le même pour tous-* (déclaration du 6 septembre 1994).

● Le secrétaire d'Etat pour les Affaires européennes de la Grèce, M. Yannis KRANIDIOU, a déclaré le 5 septembre que la doctrine du groupe CDU/CSU n'était *-pas acceptable-* pour son pays.

● Les Etats du Benelux semblent avoir accueilli favorablement le contenu du document CDU/CSU, tout en considérant que sa forme n'était pas adroite et que le moment de sa publication n'était pas bien choisi, ce qui les a conduit à s'abstenir de prendre position sur le fond.

6. Les déclarations de membres de la Commission européenne

Si M. Jacques DELORS n'a pas souhaité prendre position dans le débat, en revanche, Sir Leon BRITAN a publiquement critiqué le document CDU/CSU, en affirmant le 13 octobre que *-l'idée de repousser la Grande-Bretagne vers le cercle extérieur n'est acceptable ni pour elle, ni pour ses partenaires-*. Le vice-président de la Commission européenne, M. Henning CRISTOPHERSEN (Danemark) a

également commenté ce texte, en déclarant le 6 septembre 1994 que l'idée d'une Europe à plusieurs vitesses ne pourrait recueillir un consensus et que les institutions européennes étaient conçues pour *-servir à une seule vitesse-* et ne pourraient fonctionner avec des statuts différents selon les Etats membres. Mme Christiane SCRIVENER a pris position en faveur du document, dans un entretien accordé au journal *-Les Echos-* (25 octobre 1994) : *-La proposition allemande n'a eu qu'un aspect négatif : c'était de nommer les pays du noyau dur. En dehors de cela, le document positionne très bien l'Allemagne dans l'ensemble européen. Il permet de faire avancer le débat. De son côté, Edouard BALLADUR a aussi l'idée d'avoir un groupe de pays qui essaient d'avancer. Eh bien, tous ceux qui ont envie de faire partie de ce groupe sont les bienvenus ! Je ne voudrais pas qu'on fasse avancer l'Europe en s'alignant sur le plus petit commun dénominateur. Il faut avoir un moteur.-*

7. La position du Parlement européen

Le Parlement européen a consacré un débat à *-l'Europe à plusieurs vitesses-*, le 28 septembre 1994, pour définir son attitude vis-à-vis du document CDU/CSU. Il a adopté à ce sujet une résolution présentée notamment par les deux principaux groupes (PSE et PPE). Ce texte, voté à une très large majorité, s'abstient de prendre position clairement sur la conception proposée par le groupe CDU/CSU, notamment en ce qui concerne la notion de *-noyau dur-* :

-Le Parlement européen,

1. *-réaffirme sa vision d'une Union européenne dans laquelle tous les Etats membres soucieux d'aller de l'avant sur la voie de l'intégration sont à égalité de droits et de devoirs ;*

2. *-réaffirme qu'il serait inconcevable que soient exclus a priori de l'Union européenne des Etats membres désireux de continuer leurs efforts d'intégration européenne et prêts à le faire ;*

3. *-considère la solidarité et la cohésion et le respect des équilibres écologiques comme des valeurs clefs de l'Union européenne, notamment pour assurer une convergence réelle entre tous les Etats membres ;*

4. *-appelle les Etats membres à s'engager, dans le cadre de la future conférence intergouvernementale, en faveur du*

renforcement et de la démocratisation du système institutionnel global de l'Union ;

5. -demande que la conférence intergouvernementale de 1996 aboutisse à un accord sur la révision des traités permettant à l'Union européenne de progresser vers l'union politique et d'être plus transparente, plus efficace, plus compétente, plus démocratique, plus proche de ses citoyens et fondée sur une citoyenneté renforcée, tous les Etats membres et les citoyens ayant les mêmes droits et devoirs dans cette union politique ;

6. -rejette une Europe «à la carte» où chaque gouvernement national aurait le droit de dissocier de toute politique communautaire ;

7. -considère que, dans le cas où une petite minorité d'Etats essayerait d'empêcher tout progrès lors de la conférence intergouvernementale de 1996, il serait nécessaire, dans ces circonstances, de trouver des modalités qui permettent aux Etats qui le souhaitent de poursuivre néanmoins leurs efforts d'intégration européenne ;

8. -considère que, face aux importants défis de la stabilisation de l'Europe centrale et orientale et du bassin méditerranéen, l'Union doit pouvoir disposer des moyens nécessaires pour jouer le rôle de pôle stable et fédérateur qui lui revient, dans un souci d'efficacité et d'approfondissement de la démocratie ;

9. -reconnait que les dérogations obtenues dans le traité de Maastricht par certains Etats membres ont provoqué une spéculation dangereuse sur l'Europe «à la carte» ;

10. -affirme que, dans toutes les discussions relatives à l'évolution future de l'Union européenne, le Parlement européen est un interlocuteur que rien ne différencie des gouvernements des Etats membres et des autres institutions de l'Union ;

11. -charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des Etats membres et des pays candidats. •

III - BILAN ET PERSPECTIVES DU GROUPE DE TRAVAIL DE LA DELEGATION

A - L'objet du groupe de travail

• La création d'un groupe de travail, au sein de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, au sujet des perspectives de la conférence intergouvernementale de 1996, s'est inscrite dans la continuité des travaux de la délégation, qui avait adopté, lors des débats institutionnels qui ont entouré l'élargissement de l'Union à l'Autriche, à la Finlande, à la Suède et à la Norvège, un rapport sur la question du fonctionnement des institutions d'une Union élargie à seize membres (Rapport n°98, 1993-1994).

Il est à noter que la délégation de l'Assemblée nationale a créé, à son tour, un groupe de travail au sujet de la conférence de 1996.

• Les activités du groupe de travail devront prendre en compte certaines échéances :

- tout d'abord, la réunion de la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (C.O.S.A.C.) qui se tiendra au Palais du Luxembourg les 27 et 28 février 1995, puisqu'il a été décidé lors de la C.O.S.A.C. de Bonn que la C.O.S.A.C. de Paris serait consacrée en partie à certaines questions institutionnelles susceptibles d'être abordées lors de la révision de 1996.

- ensuite, la mise en place (le 2 juin 1995) du groupe de réflexion interétatique chargé de préparer la conférence de 1996. Le ministre des Affaires européennes, M. Alain LAMASSOURE, a en effet souhaité que le Gouvernement dispose des conclusions des délégations avant le début des travaux de ce groupe de réflexion (qui coïncidera à peu près, d'ailleurs, avec la fin de la présidence du Conseil par la France).

- Le but du groupe de travail ne peut et ne doit être de concurrencer la diplomatie française. L'embarras suscité pour le gouvernement allemand par le texte émanant du principal groupe de sa majorité parlementaire illustre bien les inconvénients d'une telle confusion des rôles. La tâche du Parlement ne peut être, en ignorant les contraintes d'une négociation internationale à quinze ou seize partenaires, de définir par avance toutes les réponses souhaitables à toutes les questions que pose la conférence de 1996.

Cependant, puisqu'aussi bien c'est au Parlement qu'il incombe - sauf le cas de recours au référendum, comme ce fut le cas pour le traité de Maastricht - d'autoriser la ratification du futur traité, il est de son droit et peut-être même de son devoir d'indiquer au Gouvernement, en temps utile, quelles sont ses préoccupations essentielles face à un enjeu aussi important. Sans prétendre donner toutes les réponses, il doit suggérer l'esprit dans lequel elles doivent être cherchées dans les domaines qu'il juge prioritaires. L'absence presque totale de débat public lors des négociations du traité sur l'Union européenne n'est pas une expérience à renouveler : elle correspond à un stade manifestement dépassé de la construction européenne, ou celle-ci s'effectuait très largement dans l'indifférence des opinions.

B - Les enseignements des premières activités du groupe de travail

- Le groupe de travail a entendu avec un engagement de confidentialité M. Yves-Thibault de SILGUY en sa qualité de Secrétaire général du SGCI (avant sa désignation comme membre de la Commission européenne), puis, dans les mêmes conditions, M. Joachim BERTERICH, directeur de la Chancellerie fédérale d'Allemagne, conseiller diplomatique du Chancelier.

Aux activités du groupe de travail se rattachent également l'audition, par la délégation, de M. Claude CHEYSSON, ancien ministre des Relations extérieures, ancien Commissaire européen, ancien membre du Parlement européen ainsi que l'organisation au sein de la délégation d'un débat sur le document du

groupe CDU/CSU du Bundestag (Voir le Bulletin des commissions des 5 et 12 octobre 1994).

Enfin, les échanges qui ont eu lieu lors de la C.O.S.A.C. de Bonn ont apporté certaines indications utiles pour le groupe de travail.

De ces premiers éléments, ainsi que du débat public né autour du document CDU/CSU, des enseignements semblent se dégager sur les thèmes que devrait plus précisément aborder le groupe de travail, dans les limites qui viennent d'être rappelées.

• Le premier est celui du fonctionnement d'une Union différenciée. Certes, les réactions à la publication du document CDU/CSU ont montré que de nombreux Etats membres s'opposaient à une différenciation conçue dans l'optique de la formation d'un «noyau dur» de l'Union. Cependant, la perspective d'une Union de plus de vingt membres ne conduit-elle pas nécessairement à retenir, sous une forme ou sous une autre, le principe d'une différenciation ? Ce principe a d'ailleurs été d'ores et déjà consacré par le traité de Maastricht. Celui-ci a défini des modes de fonctionnement différents selon les domaines : le régime des deuxième et troisième piliers de l'Union n'est pas le même que celui de l'union économique et monétaire, lui-même différent de celui des politiques communes «classiques». Le traité a également prévu des statuts différents selon les Etats membres : la Grande Bretagne et le Danemark ont été exemptés des mécanismes de passage «automatique» à la monnaie unique ; la Grande-Bretagne a été exemptée des contraintes du protocole social ; enfin, la politique de défense commune ressortissant au deuxième pilier a été conçue selon un schéma souple qui rend possible une participation différenciée. Mais ce qui est vrai de l'Union à Douze ne le sera-t-il pas plus encore de l'Union à vingt, voire vingt-cinq membres que doit envisager la conférence de 1996 ? Est il d'autre solution qu'une formule d'Union différenciée pour concilier la volonté d'approfondir la construction européenne, c'est à dire de la rendre plus efficace, et le refus d'exclure les pays membres ou futurs membres qui ne pourraient participer à toutes les politiques communes ?

Mais si une différenciation accrue paraît inévitable, elle ne pourra être sans conséquence sur le fonctionnement

institutionnel de l'Union. En effet, comme l'a souligné le vice-président de la Commission européenne sortante, M. Henning CRISTOPHERSEN, la plupart des institutions de l'Union se prêtent mal à un schéma de différenciation. La Commission européenne et la Cour de justice sont des institutions de nature supranationale et collégiale : bien que leurs membres soient désignés par les Etats membres, ils deviennent, lors de leur entrée en fonction, indépendants de ceux-ci et se définissent par leur appartenance à un collège ; on ne peut concevoir des commissaires ou des juges à éclipse, selon la liste des participants à telle ou telle politique commune. De même, le Parlement européen ne procède plus, depuis le traité de Maastricht, d'un schéma de représentation des peuples des Etats membres, puisque son corps électoral, dans chaque Etat membre, n'est pas limité aux nationaux mais comprend les ressortissants des autres Etats membres ; au demeurant, les parlementaires européens ne sont pas organisés en délégations nationales et l'on ne peut concevoir que le Parlement européen et ses organes, voire ses groupes, délibèrent en formation variable selon les domaines abordés. Le Conseil des ministres paraît donc la seule institution de l'Union capable de s'intégrer sans peine à un schéma de « géométrie variable ». Ne faut-il pas dès lors envisager, tant pour la préparation que pour le financement et le contrôle de ses décisions dans les domaines où l'Union fonctionnera de manière différenciée, songer à des formules institutionnelles originales ?

S'agissant de la préparation des décisions dans ces domaines, ne doit-on pas envisager la mise en place d'organes *ad hoc* ? Le ministre des Affaires étrangères de l'Italie, M. Antonio MARTINO, s'est prononcé dans ce sens au sujet des deuxième et troisième piliers de l'Union. Dans une intervention à la Chambre des députés, le 17 octobre, il a proposé de créer pour la PESC - *la création d'un secrétariat général de haut niveau, sur le modèle de ce qui existe à l'OTAN et à l'UEO* -, ainsi que - *l'institution parallèle d'un secrétariat exécutif fort au service du troisième pilier* -.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire dans les mêmes domaines, on peut se demander - pour reprendre les termes d'une question récemment déposée par le Président de la délégation - *si le Parlement européen ne pourrait pas être l'organe législatif d'une Union économique constituant le socle commun d'une Union différenciée tandis qu'une Chambre des parlements nationaux - aisément adaptable en fonction des Etats membres participants - serait l'ébauche d'un organe parlementaire dans les domaines*

d'approfondissement de l'Union (cf. Question n° QE 12 de M. Jacques GENTON, J.O. Sénat, octobre 1994, p. 4083).

● On est conduit ainsi au second thème que pourrait aborder le groupe de travail (d'autant qu'il figure à l'ordre du jour de la COSAC de février 1993), celui du rôle des Parlements nationaux dans la «démocratisation» de l'Union. Outre qu'il découle, comme on vient de le voir, des interrogations sur le fonctionnement d'une Union différenciée, le thème du rôle des Parlements nationaux est également souvent évoqué dans l'optique d'une Union plus démocratique et plus proche des citoyens : il a été évoqué dans ce sens - comme on l'a signalé plus haut - par les gouvernements de la France, de la Grande Bretagne, du Portugal. Lors de son audition par la délégation, M. Claude CHEYSSON, s'appuyant sur une expérience exceptionnelle des institutions européennes - puisqu'il a successivement été membre de la Commission, du Conseil et du Parlement - a beaucoup insisté, à son tour, sur la nécessité d'une réflexion sur l'accroissement du rôle des Parlements nationaux.

Ne doit-on pas admettre en effet que, compte tenu de sa place dans les institutions européennes, de son mode de fonctionnement, de son régime électoral, de la nature de ses rapports avec les électeurs, le Parlement européen ne peut prétendre, à lui seul, assumer l'exigence d'un fonctionnement de l'Union plus démocratique, plus transparent, plus proche des citoyens ? N'est-il pas indispensable que les Parlements nationaux complètent, sous une forme appropriée, la contribution du Parlement européen à la «démocratisation» de l'Union ? On peut retrouver ici, sous un autre angle, le débat sur la création d'une Chambre des parlements nationaux dont les attributions seraient différentes de celle du Parlement européen et qui ajouterait au contrôle exercé par celui-ci un contrôle enraciné dans les vies politiques nationales.

Quelles pourraient, le cas échéant, être les attributions d'une seconde Chambre ainsi conçue ? Elles pourraient concerner tout d'abord les domaines échappant au processus communautaire de décision car relevant de «l'Union différenciée», en premier lieu les deuxième et troisième piliers de l'Union. Elles pourraient concerner également certains domaines où l'intervention des Parlements nationaux reste nécessaire pour légitimer les décisions de l'Union, mais où cette intervention, s'exerçant à l'extrémité du processus de décision, a une portée démocratique réduite (recettes du budget

communautaire, élargissements de l'Union, accords d'association... Par ailleurs, la seconde Chambre pourrait exercer un contrôle sur le respect du principe de subsidiarité, tâche qui n'est à l'heure actuelle assumée par aucune des institutions de l'Union malgré l'importance de ce principe (cf. le rapport n° 45 de M. Michel PONIATOWSKI sur le principe de subsidiarité).

• Enfin, un troisième thème peut être extrait des auditions du groupe de travail et des premiers débats autour de la conférence de 1996 : il s'agit de l'équilibre entre la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne, thème qui au demeurant a déjà été abordé à plusieurs reprises, sous l'angle de problèmes précis, dans des rapports adoptés par la délégation.

Il existe à ce sujet un débat général. La Commission doit-elle exercer les attributions d'un gouvernement européen - comme le propose le document CDU (CSU), ou bien faut-il s'en tenir à la position traditionnelle de la France ? Selon celle-ci, le Conseil doit rester l'organe de décision de l'Union, comme l'a rappelé il y a un an le Premier ministre : *Il ne s'agit pas de brimer la Commission, qui reste un rouage essentiel, mais ce n'est pas elle qui, dans la Communauté européenne, doit detener le pouvoir politique : ce sont les Etats.* (entretien accordé au «Figaro», 28 octobre 1993). Ce débat général n'a cessé d'affleurer, à chaque fois sous un angle différent, dans un passé récent, à l'occasion par exemple des négociations du GATT, de la réforme des fonds structurels, de la redefinition de la PAC ou de la libéralisation des télécommunications - dans un grand nombre de situations, on a pu constater une interférence entre le fond du dossier et la controverse sur les pouvoirs de la Commission européenne. Ne serait-il pas souhaitable que la conférence de 1996 clarifie les responsabilités de chacun, qu'il s'agisse des mesures générales ou des mesures d'exécution, plutôt que de laisser se développer des rivalités qui perturbent à l'évidence le fonctionnement des institutions communautaires ? Il est intéressant de noter à cet égard que Mme Christiane SCRIVENER, commissaire européen depuis 1989, a elle-même souhaité récemment une telle clarification : *Chacun s'a son rôle : le rôle du Conseil est de décider, celui de la Commission est de proposer et non de gérer.* (entretien accordé aux «Echos», 25 octobre 1994)

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DELEGATION

La délégation du Sénat pour l'Union européenne s'est réunie le jeudi 1^{er} décembre 1994, sous la présidence de M. Jacques Genton, président, pour l'examen du présent rapport.

M. Yves Guena a exposé que le traité sur l'Union européenne avait prévu pour 1996 une conférence intergouvernementale portant sur des points précis. Il s'agissait de réexaminer certaines dispositions novatrices à la lumière de l'expérience et de surmonter les divergences qui persistaient dans certains domaines. Le Conseil européen de Corfou a décidé que cette conférence serait préparée par un groupe de réflexion composé de représentants des Etats membres, d'un représentant de la Commission et de deux représentants du Parlement européen ; ses travaux commenceront au début du mois de juin 1995.

Puis, il a rappelé que la délégation du Sénat avait créé, dans cette perspective, un groupe de travail. L'organisation de la COSAC à Paris, en février 1995, conduit à souhaiter que la délégation ait défini à cette date ses positions sur certains aspects au moins des problèmes que pose la Conférence de 1996 ; la COSAC de Paris traitera en effet notamment du rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et des répercussions que pourrait avoir une éventuelle différenciation de l'Union sur les rôles respectifs du Parlement européen et des Parlements nationaux.

M. Yves Guena a souligné que le présent rapport, conçu comme un rapport d'étape, s'efforçait seulement de cerner les principaux problèmes sur lesquels la délégation aurait, le moment venu, à prendre position.

Il a indiqué que la Conférence de 1996 aurait tout d'abord à examiner les cinq points prévus par le traité de Maastricht :

le devenir de la politique extérieure et de sécurité commune,

la -communautarisation- éventuelle du -troisième pilier- de l'Union (affaires intérieures et justice),

l'élargissement éventuel de la procédure dite de codecision (qui donne un droit de veto au Parlement européen),

la mise en place d'une hiérarchie des normes du droit communautaire,

l'élargissement des compétences de la Communauté européenne à l'énergie, à la protection civile et au tourisme.

M. Yves Guéna a ensuite souligné que les enjeux de la Conférence de 1996 avaient été transformés par deux éléments nouveaux : le processus d'élargissement de l'Union et la revendication d'une démocratisation du processus de décision. Le passage de l'Union à quinze membres est désormais acquis ; l'adaptation des institutions européennes à cet élargissement s'est effectuée difficilement, par le compromis de Ioannina ; la perspective d'un nouvel élargissement, dont le principe est accepté par tous les États membres, à une dizaine d'États d'Europe de l'Est, sans oublier les candidatures de Chypre et de Malte, exclut que l'on s'en tienne pour l'avenir à un simple ravaudage. Par ailleurs, les opinions publiques ont pris conscience des problèmes européens et l'attitude des Parlements nationaux a changé, comme l'ont montré la création de la COSAC et la mise en place, dans plusieurs Parlements, de procédures d'examen des propositions d'actes communautaires ; aujourd'hui, il paraît clair que la démocratisation de l'Union ne peut reposer seulement sur le Parlement européen : nombre de parlementaires nationaux ne pourraient désormais accepter une nouvelle version des -Assises de Rome- où le Parlement européen avait exercé une hégémonie de fait.

M. Yves Guéna a estimé que, dans ces conditions, la Conférence de 1996 serait appelée à définir, selon l'expression de M. Alain Lamassoure, un -nouveau pacte fondateur- pour l'Union. Elle devra, tout d'abord, préciser les conditions de fonctionnement d'une Union différenciée, car il est clair qu'un ensemble disparate de vingt-cinq États allant de la Finlande au Portugal ne pourra fonctionner à partir du schéma mis au point pour l'Europe des six. Plusieurs thèses s'affrontent à cet égard : la thèse

allemande d'un élargissement rapide accompagné de la formation d'un -noyau dur- ; la thèse française des -cercles concentriques-, des rythmes différenciés, et de l'approfondissement par des actions communes ; la thèse britannique, souvent présentée comme celle d'une -Europe à la carte-. Quoi qu'il en soit, il est indispensable de dépasser les querelles sémantiques et de mettre au point des formules viables de fonctionnement différencié pour conserver une Union malgré la disparité de la situation des États membres.

La Conférence de 1996 devra également aborder la question de la réforme des institutions européennes. La thèse fédéraliste de l'Allemagne ne paraît acceptable ni pour la France, ni pour la Grande-Bretagne ; peut-être faudrait-il éviter une controverse sur ce thème en abordant prioritairement trois points :

- les pouvoirs respectifs de la Commission et du Conseil : à cet égard, le gouvernement français souhaite que les pouvoirs de la Commission soient plus clairement délimités et que le contrôle du Conseil sur la Commission soit renforcé ;

- les rôles respectifs du Parlement européen et des Parlements nationaux : la nécessité de mieux associer les Parlements nationaux pose notamment le problème d'une deuxième Chambre représentant les Parlements nationaux et dotée de compétences précises, différentes et complémentaires de celles exercées par le Parlement européen ;

- le rôle directeur du Conseil européen, qui s'exerce aujourd'hui de manière trop discontinuée pour être efficace.

En conclusion, M. Yves Guéna s'est interrogé sur la cohérence de la position allemande, favorable simultanément à l'élargissement et au fédéralisme, et semblant menacer ses partenaires d'une -dérive vers l'Est- en cas de refus de ses thèses. Il s'est également étonné du fait que le Parlement européen soit associé à la préparation de la Conférence de 1996, tandis que les Parlements nationaux, qui auront seuls à en ratifier les résultats, ne le sont pas : il a souhaité à cet égard que les Parlements nationaux soient régulièrement informés de l'avancement des travaux pour pouvoir

s'exprimer en temps utile. Enfin, il a souhaité que le Sénat parvienne à définir une position en vue de cette conférence, sans chercher à empiéter sur les prérogatives de l'exécutif ; il a estimé à cet égard nécessaire que la délégation associe les groupes politiques à l'élaboration des priorités du Sénat.

M. Jacques Oudin a déclaré que l'Europe avait été trop longtemps confisquée et qu'aujourd'hui les peuples et les Parlements ne l'acceptaient plus. Il a souligné l'importance du principe de subsidiarité et approuvé l'idée que le processus d'élargissement rendrait nécessaire une différenciation accrue. Abordant la question des institutions, il a souhaité un réexamen du monopole de proposition de la Commission européenne et, en tout état de cause, un contrôle accru du Conseil sur celle-ci, notamment en matière de négociations commerciales internationales. Il s'est prononcé en faveur d'une seconde Chambre, représentant les Parlements nationaux, qui veillerait notamment au respect du principe de subsidiarité et au partage des compétences. Il a en outre souhaité une régulation des travaux des Conseils spécialisés par le Conseil européen et par le Conseil «éco-fin», une telle régulation lui paraissant indispensable pour une meilleure gestion de la dépense communautaire et pour un meilleur respect du principe de subsidiarité. Enfin, il a estimé que les propositions institutionnelles de l'Allemagne traduisaient la volonté de ce pays d'exercer une influence accrue.

M. Xavier de Villepin a souligné la complexité des problèmes que devra traiter la Conférence de 1996 et a approuvé le souhait du rapporteur d'aboutir à une prise de position claire du Sénat sur certains aspects au moins de ces problèmes. Après avoir exprimé le vœu que l'idée d'acte fondateur ne porte pas atteinte au pilier communautaire de l'Union, et notamment à l'Union monétaire, il a souhaité que la délégation n'adopte pas une vue réductrice de l'attitude de l'Allemagne ; l'opinion allemande est en effet loin d'être monolithique et l'inquiétude qu'expriment parfois les hommes de la génération du chancelier Kohl de voir la construction européenne cesser d'être prioritaire pour l'Allemagne, n'est de ce fait pas un simple argument tactique. Regrettant que la position de la France ne soit pas aujourd'hui facile à percevoir par ses partenaires, il a souhaité une clarification aussi rapide que possible. En conclusion, il a approuvé l'idée de la création d'une seconde Chambre représentant les Parlements nationaux qui pourrait tout à la fois faire respecter le contrôle de la subsidiarité et mener une réflexion sur le long terme.

M. Jacques Gollet a souligné à son tour la nécessité d'une analyse nuancée de la position allemande : l'Allemagne connaît elle aussi des divisions internes, et l'inquiétude de certains de ses responsables n'est pas feinte ; de plus, l'esprit du fédéralisme allemand n'est pas toujours bien compris en France. Abordant la question de l'Union différenciée, il a souligné que la différenciation n'avait pas le même sens selon qu'elle était ou non conçue comme transitoire, et a souligné l'intérêt d'un échéancier pour que tous les Etats membres convergent vers un même but. Il a estimé qu'un assouplissement du monopole de proposition de la Commission n'était pas inenvisageable, mais qu'il conviendrait de s'assurer que la Commission reste associée au processus de décision quand les propositions n'émaneraient pas d'elle. Puis il a souligné la nécessité de renforcer la présidence du Conseil, dont la faiblesse actuelle laisse le champ libre à la Commission : celle-ci remplit en réalité un vide, car les ministres ont une vue trop fragmentaire et discontinue des problèmes, ce qui fait que le Conseil ne peut s'affirmer suffisamment face à la Commission. En conclusion, il a approuvé l'idée de la création d'une seconde Chambre de l'Union, tout en notant que cette idée rencontrait de fortes oppositions.

M. Lucien Lanier a souligné que le fédéralisme européen tel que le concevait l'Allemagne était à bien des égards un prolongement du fédéralisme allemand, correspondant à une longue expérience historique. Estimant nécessaire de préserver l'axe franco-allemand, il s'est demandé si un rapprochement de la France avec les pays méditerranéens ne pourrait contribuer à préserver son équilibre. Enfin, il a souhaité que le processus d'élargissement soit étalé dans le temps, afin d'éviter que la charge d'un trop grand nombre d'Etats membres en grande difficulté économique n'affaiblisse finalement l'Union.

M. Jean Garcia a estimé que les résultats des référendums en Finlande, en Suède et en Norvège, après ceux enregistrés au Danemark et en France, illustraient la montée d'une opposition à l'Europe de Maastricht ; il a souhaité à cet égard la mise en place d'une commission d'enquête sur le bilan du traité sur l'Union européenne. En conclusion, il a approuvé le souhait du rapporteur de consulter les groupes politiques sur les perspectives de la conférence de 1996.

M. Daniel Millaud a souhaité que la conférence de 1996 clarifie enfin le statut des territoires d'outre-mer et a souhaité que le Sénat intervienne pour la prise en compte de ce problème, qui devrait être abordé dans le rapport final.

En réponse à ces interventions, M. Yves Guéna a souhaité que la délégation poursuive ses réflexions, entre autres thèmes :

- sur la création d'une seconde Chambre de l'Union ; il s'est réjoui de constater qu'un accord semblait se dessiner en ce sens ;

- sur le fonctionnement du Conseil ; il a suggéré à cet effet la nomination, par chaque pays, d'un ministre siégeant à Bruxelles et remplissant à un rang plus élevé les fonctions de représentant permanent, de manière à renforcer la permanence et l'autorité du Conseil ;

- sur la présidence du Conseil ; il a souligné les conséquences d'une rotation semestrielle de la présidence dans une Union élargie et la nécessité de mieux prendre en compte les poids respectifs des divers Etats membres ;

- sur le monopole de proposition de la Commission, qui pourrait éventuellement être assoupli au profit du Conseil ;

- sur les modalités de l'association des territoires d'outre-mer.

Il a souligné que la conférence de 1996 n'avait aucunement le mandat de remettre en cause l'Union économique et monétaire, dont les modalités ont été arrêtées par le traité de Maastricht. Par ailleurs, il n'a pas jugé utile la mise en place d'une commission d'enquête sur l'application de ce traité ; d'abord parce que le groupe de réflexion intergouvernementale dont les travaux commenceront en juin 1995 doit être saisi de rapports sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne établis par chacune des institutions ; ensuite parce que la délégation recueillera les contributions de tous les groupes politiques du Sénat.

Puis la délégation a approuvé à l'unanimité le présent rapport.

LISTE DES ANNEXES

1) "Reflexions sur la politique européenne" des partis allemands CDU/CSU (Bonn, 1er septembre 1994).

2) Compte rendu intégral de l'audition par la délégation de M. Claude CHEYSSON, ancien ministre des Relations extérieures, ancien membre de la Commission des Communautés européennes, ancien membre du Parlement européen (Paris, 5 octobre 1994).

"REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE EUROPEENNE" DES PARTIS ALLEMANDS CDU-CSU

(Source : Ambassade d'Allemagne à Paris)

I. Situation

Le processus d'unification européenne a atteint un stade critique de son développement. Si, au cours des deux à quatre années qui viennent, aucune solution n'est trouvée aux causes de cette évolution inquiétante, l'Union risque de s'engager inexorablement non pas sur la voie d'une plus grande convergence telle qu'elle est énoncée par le traité de Maastricht mais d'une formation plus lâche, limitée essentiellement à quelques aspects économiques et composée de divers sous-groupes. Une telle zone de libre-échange « améliorée » ne saurait permettre aux sociétés européennes de surmonter les problèmes existentiels et les défis externes auxquels elles sont confrontées.

Les causes principales sont :

- surextension des institutions, créées pour six États mais appelées à fonctionner avec douze et bientôt (vraisemblablement) seize membres.

- divergence croissante des intérêts reposant sur un degré de développement socio-économique différent et risquant d'occulter la communauté fondamentale d'intérêts ;

- perception différente des priorités internes et surtout externes (p. ex. : Maghreb, Europe de l'Est) au sein de l'Union européenne s'étendant du Cap Nord à Gibraltar ;

- une profonde mutation économique structurelle caractérisée par un chômage massif - impossible à surmonter à court terme - et qui menace les systèmes sociaux déjà rudement éprouvés et la stabilité de la société. La crise est une partie seulement de la crise de civilisation générale des pays occidentaux ;

- renforcement du nationalisme « régressif » dans (presque) tous les États membres, causé par les problèmes internes du développement des sociétés modernes et des menaces externes telle la migration. Les craintes profondes conduisent à chercher sinon des solutions du moins un refuge par un retour au nationalisme et à l'État-nation ;

- forte mise à contribution et faiblesses évidentes de certains gouvernements et parlements nationaux face aux problèmes évoqués ;

- question ouverte - du moins en ce qui concerne la date et les modalités - de l'intégration dans l'Union européenne des États d'Europe centrale et orientale, défi lancé aux États membres actuels et mise à l'épreuve non seulement en ce qui concerne la contribution matérielle qu'ils sont désireux et capables d'apporter mais aussi en ce qui concerne leur auto-définition morale et spirituelle. La réponse de l'Union sera révélatrice de sa capacité et résolution à devenir, à côté d'une Russie démocratique et à nouveau stabilisée, et tout en maintenant l'alliance avec les États-Unis, le pilier principal de l'ordre du continent.

II. L'intérêt de l'Allemagne

En raison de sa situation géographique, son étendue et son histoire, l'Allemagne a particulièrement intérêt à ce que l'Europe ne subisse pas l'effet de forces centrifuges confinantes à nouveau dans sa position inconfortable du milieu.

Cette position entre l'Est et l'Ouest l'a empêchée dans le passé de donner à son ordre intérieur une orientation sans équivoque et de trouver un équilibre stable et durable dans ses relations extérieures. Les tentatives de l'Allemagne de surmonter par la conquête de l'hégémonie cette situation au centre de tous les conflits euro-cens se sont soldées par un échec. La catastrophe militaire, politique et morale de 1945, conséquence de la durée de ces tentatives, non seulement a fait prendre conscience à l'Allemagne de l'insuffisance de ses forces mais a fait naître la conviction que la sécurité ne peut être réalisée qu'au moyen d'une modification profonde du système étatique en Europe rendant toute aspiration hégémonique inconcevable et la pri-

vant de tout attrait. Cette conviction est devenue la maxime dont s'inspire désormais la politique allemande. C'est aussi que le problème de la « sécurité à l'égard de l'Allemagne » fut résolu par la « sécurité avec l'Allemagne ». Ce nouveau système alliant le contrôle de l'Allemagne ne fut rendu possible que parce que la partie occidentale de l'Allemagne est devenue indispensable à la sauvegarde de la sécurité de l'Occident vis-à-vis de l'Union soviétique et parce que, dans le domaine militaire, l'OTAN, sous la direction des États-Unis, se déclarait prête à assumer cette double tâche de l'intégration de l'Allemagne. Sur le plan économique et de plus en plus sur le plan politique, la solution a consisté à intégrer l'Allemagne dans la CE/UE. D'où la nécessité d'établir des institutions communes pour gérer l'imbrication croissante des relations en Europe (de l'Ouest). À l'intérieur de ce système, la supériorité économique relative de l'Allemagne ne se traduisait pas par une prédominance de l'Allemagne mais s'avérait bénéfique pour tous. Ainsi, pour la première fois de son histoire, l'Allemagne - du moins sa partie la plus grande - devient partie intégrante de l'Occident, tant en ce qui concerne son ordre intérieur que son orientation extérieure. Pour l'Allemagne, il n'y a pas d'autre alternative que ce système d'après guerre, extraordinairement stable et éprouvé, puisqu'en raison de la confrontation Est-Ouest et de la défaite totale de l'Allemagne en 1945, il ne pouvait être question pour elle d'une politique à l'Est autonome, voire d'une orientation vers l'Est.

Aujourd'hui, le conflit Est-Ouest étant surmonté, il importe de trouver un ordre stable pour la partie orientale du continent également. Ceci est de l'intérêt de l'Allemagne en particulier : étant donné sa situation, elle serait la première à subir directement les effets de l'instabilité à l'Est. La seule solution pouvant empêcher le retour au système instable d'avant-guerre confinait l'Allemagne dans une position inconfortable entre l'Est et l'Ouest, consistait à intégrer les voisins centre- et Est-européens de l'Allemagne, dans le système d'après-guerre (Ouest-) européen, tout en établissant un large partenariat avec la Russie, il faut veiller à ce qu'il n'y ait jamais plus de vide au centre de l'Europe, menaçant la stabilité. Si l'intégration (Ouest-) européenne ne devait pas évoluer dans ce sens l'Allemagne pourrait, sous l'effet de contraintes de sécurité, être amenée ou incitée à établir seule et par les moyens traditionnels, la stabilité en Europe de l'Est, ce qui dépasserait largement ses forces et entraînerait l'érosion de la cohésion au sein de l'Union européenne, d'autant plus que le souvenir du passé où la politique à l'Est consistait essentiellement pour l'Allemagne à coopérer avec la Russie, au détriment des pays situés entre ces deux pays, est encore présent partout. L'Allemagne a par conséquent un intérêt fondamental à voir l'Union s'élargir à l'Est mais aussi à s'approfondir, l'approfondissement étant la condition même de l'élargissement. Sans consolidation interne, l'Union ne serait pas en mesure de faire face aux tâches immenses résultant de l'extension à l'Est et risquerait de s'effriter pour redevenir un groupement lâche d'États incapable de répondre au besoin de stabilité de l'Allemagne. C'est seulement si l'on réussit à développer davantage le nouveau système mis sur pied après 1945 en vue de régler les conflits, assurer l'équilibre des intérêts, encourager le développement mutuel et l'auto-affirmation vers l'estérieur et à l'étendre aux voisins centre- et Est-européens de l'Allemagne, que celle-ci aura une chance de devenir un pôle de stabilité au centre de l'Europe. Cet intérêt de stabilisation qui est celui de l'Allemagne est, en principe, identique à celui de l'Europe dans son ensemble.

La situation, son étendue et ses relations étroites avec la France, confèrent à l'Allemagne une responsabilité particulière en ce qui concerne l'intégration de la partie orientale de l'Europe et l'opportunité de jouer un rôle déterminant dans la promotion d'un développement qui lui serait bénéfique aussi bien qu'à l'Europe.

L'accession de l'Allemagne à la présidence de l'Union, le 1^{er} juillet 1994, marque pour elle le point de départ d'immenses efforts nécessaires à long terme pour atteindre cet objectif.

III. Que faut-il faire ? Propositions

L'objectif susmentionné ne peut être atteint que par une combinaison de diverses mesures tant dans le domaine institutionnel que

dans nombre de domaines politiques. Sont proposées les cinq mesures suivantes interdépendantes, formant un tout :

- développement institutionnel de l'Union, réalisation du principe de subsidiarité comprenant aussi le transfert des compétences aux niveaux inférieurs ;
- renforcement du noyau dur de l'UE ;
- intensification qualitative des relations franco-allemandes ;
- renforcement de la capacité de l'Union à agir en matière de politique étrangère et de sécurité ;
- extension de l'Union à l'Est.

Il va de soi que la lutte contre la criminalité organisée, l'établissement d'une politique commune en matière de migration, la lutte contre le chômage, une politique sociale commune, la compétitivité de l'Europe et la protection de l'environnement sont d'une importance décisive en particulier pour la perception de l'Union par les citoyens de l'Europe.

1. Développement institutionnel

Le développement institutionnel de l'UE par la Conférence intergouvernementale de 1996, doit se fonder sur les principes suivants :

- L'objectif doit être de renforcer la capacité d'action de l'UE et d'aménager ses fondements démocratiques et fédéraux.

- A cet effet, il importe de trouver une réponse au problème constitutionnel, c'est-à-dire à la question de savoir qui doit faire quoi. Cette réponse doit faire l'objet d'un document quasi-constitutionnel, délimitant clairement les compétences de l'Union européenne, de ses Etats membres et celles des régions tout en définissant les idées fondamentales sur lesquelles reposent l'Union.

- Ce document doit s'inspirer du modèle de l'Etat fédéral et du principe de subsidiarité non seulement en ce qui concerne à la fois la délimitation des compétences mais également la question de savoir si certaines tâches doivent être assumées par les pouvoirs publics, et donc aussi l'Union, ou être réservées à des groupements de la société. L'Allemagne, qui a demandé l'insertion du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht et jouit d'une certaine expérience à cet égard, est appelée à soumettre des propositions concrètes non seulement quant à l'application du principe de subsidiarité aux futures mesures de l'UE, mais aussi quant à l'adaptation des réglementations existantes à ce principe.

- Toutes les institutions existantes, Conseil, Commission, Présidence et Parlement européen, doivent être réformées. De nombreuses propositions ont déjà été faites à ce sujet, entre autres par le groupe parlementaire CDU/CSU. Les réformes doivent tendre vers une nouvelle conception de la pondération des institutions conférant progressivement au Parlement le caractère d'un organe législatif à égalité de droits avec le Conseil, ce dernier étant appelé à assumer, à côté d'autres tâches relevant essentiellement du domaine intergouvernemental, le rôle de seconde Chambre, c'est-à-dire de Chambre des Etats. La Commission exerçant les attributs d'un gouvernement européen.

A côté de l'accroissement de l'efficacité, la démocratisation de l'Union doit constituer le principe central, applicable aussi et surtout au Parlement européen, qui il faudrait au reste inviter d'emblée à collaborer étroitement et en toute confiance à la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996. Parallèlement, et non pas en priorité, il convient d'accorder une importance de premier ordre à la participation des parlements nationaux, à la formation de la volonté politique en Europe. S'agissant du Conseil, démocratisation est synonyme de meilleur équilibre entre le principe de l'égalité de tous les Etats membres, d'un côté, et le partage des voix en proportion du nombre d'habitants, de l'autre.

Le développement futur des institutions de l'UE doit allier à la fois cohérence et consistance, élasticité et flexibilité.

Les institutions de l'Union doivent être développées de manière à atteindre une élasticité capable de compenser les tensions inhérentes à une Communauté s'étendant du Cap Nord à Gibraltar et une différenciation suffisante pour tenir compte des capacités (et volon-

tes) d'intégration différentes des pays. D'un autre côté, elles doivent être suffisamment stables pour permettre un renforcement de la capacité d'action de l'Union face à des défis particulièrement importants.

En dépit de difficultés juridiques et pratiques considérables, l'idée de « géométrie variable » et d'une Europe « à plusieurs vitesses » devrait être autant que possible entendue et institutionnalisée dans le traité sur l'Union ou le document quasi-constitutionnel mentionné plus haut. Sinon, l'Union restera limitée à une coopération intergouvernementale favorable à « une Europe à la carte ». La question de savoir si, en cas d'amendement du traité de Maastricht, le principe de l'unanimité énoncé à l'article N devrait être remplacé par un quorum à spécifier, s'inscrit également dans ce contexte. Il est essentiel qu'aucun pays ne puisse opposer son veto et bloquer ainsi les efforts d'autres pays plus agiles et décidés à accroître leur coopération et intégration.

Le développement d'une approche flexible de l'intégration, telle que la prévoit le traité de Maastricht pour l'Union monétaire et qui est déjà mise en œuvre en dehors du traité, dans le cadre de l'accord de Schengen, paraît d'autant plus nécessaire que les difficultés du développement institutionnel mentionné plus haut, déjà immenses dans la présente constellation, ne devraient pas diminuer à l'avenir comme l'ont montré les négociations sur l'adhésion à l'Union des Etats de l'AELE. Ce serait déjà considérable si l'on pouvait absolument éviter le sur place et donc un recul du processus d'intégration.

2. Renforcement du noyau dur de l'UE

A côté de l'accroissement de l'efficacité décisionnelle au sein de l'Union européenne et de la démocratisation de la formation de la volonté politique, le noyau dur déjà constitué par les pays axés sur l'intégration et prêts à coopérer, doit être renforcé encore davantage. Actuellement, ce noyau dur comprend cinq ou six pays, mais il ne doit pas être fermé, il doit au contraire être ouvert à tout Etat membre désireux et capable de répondre à ses exigences.

Le noyau dur a pour tâche d'opposer un centre consolidé aux forces centrifuges dues à un élargissement constant, afin d'empêcher un développement divergent entre un groupe Sud-Ouest plus enclin au protectionnisme et dirigé en quelque sorte par la France, et un groupe Nord-Est favorable à un libre-échange mondial et dirigé en quelque sorte par l'Allemagne.

Les pays du noyau dur doivent à cette fin non seulement participer à tous les domaines de la politique, ils doivent par ailleurs orienter d'un commun accord plus résolument leur action dans un sens communautaire et lancer plus d'initiatives communes visant à promouvoir le développement de l'Union. La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas doivent être par conséquent associés plus étroitement à la coopération franco-allemande, d'autant que les Pays-Bas ont revêtu leur scepticisme quant à la fonction de ces deux pays en tant que force motrice de l'intégration européenne. La coopération entre les pays du noyau dur doit se concentrer en particulier sur les domaines ajoutés aux traités de Rome par le traité de Maastricht.

Dans le domaine monétaire on discerne également les signes d'une émergence d'un noyau dur de ces cinq pays. Avec le Danemark et l'Irlande, ce sont ces pays qui se rapprochent le plus des critères de convergence stipulés dans le traité de Maastricht. Ceci est d'autant plus important que l'Union monétaire constitue le noyau dur de l'Union politique (et non pas un élément supplémentaire de l'intégration, comme on le croit souvent en Allemagne). Si l'Union monétaire doit être établie selon le calendrier prévu, elle ne s'appliquera tout d'abord qu'à un petit groupe de pays - conformément à l'alternative prévue par le traité de Maastricht. Et même dans ce cas, elle ne sera achevée que si le noyau dur des cinq s'y attache systématiquement et résolument. A cette fin, ils devraient veiller à établir dans les domaines suivants :

- politique monétaire ;
- politique fiscale et budgétaire ;
- politique économique et sociale.

Une plus grande coordination dans le but d'établir une politique commune, et aussi - indépendamment des décisions formelles

de 1997 et 1999 - jeter les bases d'ici là d'une union monétaire au sein du groupe.

Le groupe du noyau dur en Europe doit convaincre tous les membres de l'UE - en particulier l'Italie, membre fondateur, mais également l'Espagne et bien évidemment la Grande-Bretagne - de leur volonté de s'intégrer aussitôt qu'ils auront résolu certains de leurs problèmes actuels et dans la mesure où ils ont eux-mêmes la volonté de prendre les engagements mentionnés. La formation d'un noyau dur n'est pas un objectif en soi, mais un moyen de concilier des objectifs contradictoires - approfondissement et élargissement de l'Union européenne.

3. Nouveau stade qualitatif des relations franco-allemandes

Les relations franco-allemandes doivent être portées à un nouveau stade qualitatif si le processus historique de l'unification européenne doit, non pas marquer le pas, mais atteindre son objectif politique. C'est pourquoi, aucune action significative dans les domaines de la politique étrangère et européenne ne doit être engagée sans concertation franco-allemande préalable. Le conflit Est-Ouest étant surmonté, la coopération franco-allemande n'est pas devenue moins importante mais plus importante encore que par le passé.

La France et l'Allemagne constituent le centre du noyau dur. Dès le début, les deux pays forment le moteur du processus d'unification européenne. Leur relation privilégiée est maintenant mise à l'épreuve : en effet, elle laisse aussi transparaître les signes d'une divergence d'intérêts et de perception surmenotées et donc le danger d'un développement divergent. En France, on craint que le processus d'élargissement vers le Nord, mais surtout l'adhésion de l'Autriche, puis plus tard le processus d'élargissement vers l'Est n'aboutissent à un lâche groupement d'Etats, où l'Allemagne jouirait d'un accroissement significatif de pouvoir et occuperait ainsi une position centrale. Pour la France, l'approfondissement de l'Union avant son élargissement est, par conséquent, d'une importance vitale. Désormais, alors que l'Allemagne est unifiée, et - ce qui est encore plus important dans ce contexte - alors qu'elle peut engager à nouveau une politique active à l'Est et jouer de la même liberté d'action que ses partenaires à l'Ouest, l'ancienne question qui s'était posée au début du processus d'unification européenne - limite tout d'abord à l'Europe de l'Ouest - de savoir comment intégrer une Allemagne puissante dans les structures européennes se pose sous une nouvelle forme, en fait sous sa forme réelle.

Il est important tout particulièrement pour les relations franco-allemandes que cette question soit posée clairement afin d'éviter malentendus et méfiance.

Soulignons tout d'abord, et ceci est également d'importance pour l'Allemagne, que la volonté des voisins de l'Est de l'Allemagne (tout comme les Etats de l'AELE) d'adhérer à l'UE, est inspirée de manière non négligeable par leur souhait de ne pas être trop dépendants de l'Allemagne, ce qui ne peut se réaliser que dans une communauté qui soit davantage une zone de libre-échange.

Il est décisif naturellement que l'Allemagne démontre par sa politique qu'elle adhère indéfectiblement et plus que jamais à l'objectif d'une Europe forte, capable d'agir et intégrée. L'Allemagne estime en avoir apporté la preuve depuis longtemps mais, comme le montrent les critiques exprimées sur son attitude lors de l'adhésion des pays scandinaves et de l'Autriche, ce n'est pas l'avis unanime. L'Allemagne doit fournir cette preuve dans ses propositions tendant à développer l'Union sur le plan institutionnel et politique, avant même l'élargissement mais aussi dans la perspective de l'élargissement.

Si l'Allemagne doit présenter sa position clairement et sans équivoque, la France, à son tour, est appelée à en faire autant. Elle doit corriger l'impression donnée : si il n'y a aucun doute en effet sur son désir fondamental de poursuivre l'intégration européenne, elle se montre souvent indécise lorsqu'il s'agit de prendre des mesures concrètes à cet effet, l'idée ayant toujours cours qu'il est impossible de renoncer à la souveraineté de l'Etat-naïve, alors que celle-ci ne constitue plus depuis longtemps qu'une enveloppe vide.

Etant donné l'importance de l'Union monétaire particulière-

ment pour les relations franco-allemandes, il importe - à côté des travaux préparatoires du noyau dur - de surmonter les divergences d'opinion entre la France et l'Allemagne sur des questions politico-économiques essentielles, par exemple en ce qui concerne la « politique industrielle » et le droit en matière de concurrence. Dans ce contexte, il serait hautement souhaitable d'aboutir à un accord sur la création d'un office des cartels de l'Union. Par ailleurs, une discussion est également nécessaire sur les objectifs à long terme de la PAC et sur les caractéristiques principales de l'organisation financière à venir de l'Union.

Il en est de même pour les fréquentes divergences entre la France et l'Allemagne sur la question centrale de la défense européenne et de sa relation avec l'OTAN (comme c'est le cas dans la discussion actuelle sur les moyens de mettre en œuvre la décision relative au Groupe des forces armées multinationales prise au sommet de l'OTAN de janvier 1994).

Concernant deux questions aussi fondamentales, les conseils franco-allemands correspondants (Conseil économique et social et Conseil de la Défense) devraient servir de forum pour une discussion de principe, objective et échappant à toute doctrine précise.

Plus que jamais, la relation avec la France constitue pour l'Allemagne un indicateur de son appartenance profonde à la culture politique de l'Ouest, en opposition à la tendance qui gagne à nouveau du terrain surtout dans les milieux intellectuels, favorable à un « Sonderweg », une voie particulière allemande. Ceci est d'autant plus vrai, que les USA ne peuvent jouer leur rôle traditionnel maintenant que le conflit Est-Ouest est surmonté. Un dialogue sérieux et ouvert sur les conceptions favorisant de telles tendances et sur les sentiments et ressentiments mutuels dans les relations franco-allemandes, est tout autant nécessaire que le renforcement de la coopération politique entre les deux pays.

4. Rendre l'Union capable d'agir dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité

Accroître considérablement la capacité d'action de l'Union dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité est d'une importance capitale pour l'avenir.

Les Etats nationaux européens ne sont plus en mesure, chacun pour soi, de garantir leur sécurité, d'autant que l'on a vu ressurgir en Europe des problèmes de sécurité que l'on croyait résolus depuis longtemps et que depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest l'assurance des Etats-Unis n'est pas assurée pour tous les types de conflits.

Or la capacité d'assurer sa sécurité, la capacité de se défendre, est la condition et l'essence même de la souveraineté des Etats.

C'est donc également vrai pour l'Union européenne en tant que communauté d'Etats, ceux-ci ne pouvant plus assurer leur souveraineté que par le biais de la Communauté. Or, la conscience de leur propre souveraineté étant le facteur déterminant du rapport des peuples à soi-même et vis-à-vis des autres, la capacité de défense commune de cette communauté européenne d'Etats constitue un facteur inaliénable de la stabilisation d'une identité propre de l'UE menaçant toutefois à chaque Etat membre une place à leur identité propre.

Au cours des quelques années qui se sont écoulées depuis la fin du conflit Est-Ouest, la définition d'une politique extérieure et de sécurité commune de l'Union s'est avérée beaucoup plus importante et urgente que prévue dans le traité de Maastricht. Même les pays membres les plus grands ne sont pas capables de faire face aux défis externes. Tous les sondages montrent, que la forte majorité des citoyens réclame une politique extérieure et de sécurité commune. Cependant, leur adhésion au processus d'intégration européenne a nettement faibli à cause de la réaction insuffisante de l'Union aux développements dramatiques dans la partie orientale de l'Europe. La question du statut des futurs membres en matière de politique de sécurité est déterminante pour le caractère politique et l'organisation politique générale du continent.

A la base de l'action de l'Union européenne en matière de politique extérieure et de sécurité, il faut un concept stratégique définissant en toute clarté les intérêts et les objectifs communs, fixant les

conditions et procédures ainsi que les instruments politiques, économiques et financiers. Les domaines prioritaires de la politique extérieure et de sécurité commune sont les suivants :

- politique commune visant à stabiliser l'Europe centrale et orientale ;
- développement des relations avec la Russie dans le but d'établir un vaste partenariat ;
- politique commune dans l'espace méditerranéen dont la stabilité présente un intérêt fondamental non seulement pour les riverains mais aussi pour l'Allemagne ;
- mise sur pied d'un partenariat stratégique avec la Turquie ;
- nouvelle orientation des relations transatlantiques.

Les relations transatlantiques revêtent une importance particulière car elles incluent l'ensemble des questions relevant de la politique extérieure et de sécurité commune et appellent de ce fait une politique commune de l'Union européenne et des États-Unis. En outre, il importe d'engager également une action transatlantique concertée face aux défis globaux à venir.

La mise sur pied d'une défense européenne commune est nettement plus prioritaire que ne le prévoit le traité de Maastricht : il y est question d'une définition « à terme ». Or le moment opportun, c'est aujourd'hui. Les difficultés intérieures entre pays européens de même que les difficultés qui se sont fait jour entre l'Europe et les États-Unis à l'occasion de la guerre ex-Yougoslavie menacent en relief toute l'urgence de ce postulat. Aussi faut-il redoubler d'efforts pour réaliser la défense européenne commune, les Européens étant appelés à assumer une part de responsabilité beaucoup plus large pour leur propre sécurité, à la fois en ce qui concerne les mesures propres à maintenir et rétablir la paix et bien plus encore en ce qui concerne le statut des futurs membres de l'Union en matière de sécurité. Dans une communauté d'États qui se conçoit comme une union, tous les membres doivent bénéficier d'un même statut en ce qui concerne la sécurité extérieure. C'est une des conditions préalables à la qualité de membre. Par conséquent si l'on attend des États-Unis non seulement de continuer à honorer leurs obligations sur l'actuel territoire de l'Alliance mais à les étendre (pour le moins) aux pays adhérent à l'Union, l'Europe devrait fournir d'elle-même la contribution la plus importante dans le domaine non nucléaire.

À plus long terme, l'OTAN doit donc être transformée en alliance au sein de laquelle les États-Unis et le Canada d'un côté et l'Europe, ensuite capable d'agir de l'autre, reviennent un poids égal. C'est en ce sens que la conférence de révision 1996 doit réorienter les relations entre CEE/UE, conformément à l'article 14, alinéa b.

Concernant la question actuelle de la reorganisation des relations entre l'UEO et l'OTAN quant aux tâches échappant à l'article 5 du traité de Washington (Groupe de forces interarmées multinationales), il importe de trouver une solution autorisant les Européens, sur la base d'une décision ad hoc du Conseil de l'OTAN (et donc prise avec la participation des USA), à engager des actions indépendantes tout en faisant appel aux moyens de l'OTAN ainsi qu'à des éléments de ses états-majors. Comme la montre une fois de plus le récent discours du président Clinton à Paris, les USA sont favorables à une venue européenne en matière de défense, ils la réclament même.

Pour être active et fructueuse, la politique extérieure et de sécurité commune ne saurait se passer d'une direction et d'une coordination plus souples et plus efficaces. À cet effet, il faudra notamment instituer une cellule de planification de la PESC hautement qualifiée, chargée exclusivement d'une action prospective et pouvant prendre contact directement avec les organes de décision nationaux.

Remarque

Les propositions tendant à désigner un noyau de l'Europe et à intensifier encore davantage la coopération franco-allemande ne signifient pas que l'on abandonne l'espoir de voir la Grande-Bretagne assumer son rôle « au cœur de l'Europe » et donc de s'intégrer dans ce noyau. Bien au contraire, elles reposent sur la certitude que le développement résolu de l'Europe est le meilleur moyen d'influer favorablement sur la clarification de la position de la Grande-Bretagne à

l'égard de l'Europe et sur sa volonté de participer à d'autres progrès dans la voie de l'intégration.

5. Élargissement vers l'Est

L'admission à l'UE de la Pologne, des Républiques tchèque et slovaque, de la Hongrie (et de la Slovaquie) doit intervenir au plus tôt l'an 2000 et est liée aux quatre mesures proposées ci-dessus : elle est dépendante de leur réalisation mais elle en est aussi le but ultime.

La simple certitude de l'admission en qualité de membre de l'UE et à plus forte raison l'adhésion même sont de nature à mieux promouvoir le développement politique et économique de ces pays que toute aide extérieure. À côté de cet avantage politico-psychologique manifeste, l'adhésion à cette date comporte pour les nouveaux aussi bien que pour les anciens membres des charges telles sur le plan économique que seule la combinaison de diverses mesures permettra d'y aborder. Il en va non seulement du rapprochement des législations des États d'adhésion, déjà prévu par les traités européens, mais aussi de réformes dans divers domaines politiques de l'Union, notamment dans l'agriculture. En outre, il faudra prévoir pour l'adaptation économique de très longues périodes de transition sans doute différenciées selon les pays et qui seront une application du concept de « géométrie variable ». En définitive, il ne devra pas résulter de part et d'autre des coûts plus élevés que dans le cas d'une adhésion plus tardive car il ne faut pas oublier que plus l'adhésion est tardive plus les coûts sont élevés.

L'admission de ces pays devra se faire par étapes et par le biais d'une coopération encore plus étroite. Voici les propositions à cet effet :

- réalisation systématique de l'ouverture du marché communée dans les traités européens ;
- harmonisation des politiques commerciales ;
- promotion du libre-échange et de la coopération entre les pays réformateurs ;
- plus large participation des États d'Europe centrale et orientale à certains aspects de la PESC, par exemple coopération plus multilatérale ;
- transposition de la coopération dans le domaine de la politique de sécurité telle que convenue dans la déclaration de Kirchberg relative au « partenariat associé » avec l'UEO ;
- participation à la coopération en matière de politique intérieure et de politique étrangère concernant la politique des étrangers, de la migration, de l'asile, des visas et EUROPOL.

La participation des États d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne doit s'accompagner d'une politique du partenariat global entre l'Union et la Russie. Il faut que la Russie gagne la certitude - dans la mesure où cela est possible de l'extérieur - qu'elle constitue sur le continent le second pilier politique à côté de l'Union européenne. L'accord de partenariat et la coopération avec la Russie représentent une première démarche importante dans ce sens qui doit être suivie par d'autres accords en matière de politique de sécurité, en rapport avec l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE-UEO et à l'OTAN.

La réalisation du programme proposé ci-dessus offre la meilleure chance de surmonter les incertitudes des citoyens concernant le processus d'unification. Contrairement aux déclarations irréalistes et dangereuses à la fois sur le plan de la théorie juridique et sur le plan politique, auxquelles se livrent certains intellectuels - parfois aussi certains politiques - à la parole facile et mal informés, la forte majorité des citoyens est partiellement consciente de la nécessité d'une Europe unie. Mais elle attend à bon droit plus de démocratie, une plus large pluralité et transparence et elle attend surtout que l'Europe enregistre des succès dans les domaines mentionnés. Au fond, les citoyens savent fort bien que les intérêts de l'Allemagne ne peuvent être réalisés que dans le cadre, dans l'espace et par l'intermédiaire de l'Europe. Ainsi, la nation non seulement ne s'expose à aucun danger mais garantit ses fondements, dès lors qu'elle garantit son avenir.

Bonn, le 1^{er} septembre 1994

**Compte rendu integral de l'audition de M. Claude CHEYSSON,
ancien ministre des Relations exterieures, ancien membre de la
Commission des Communautés europeennes, ancien membre du
Parlement europeen**

le 5 octobre 1994

M. Claude CHEYSSON - C'est pour moi un plaisir de discuter avec vous des institutions, de la construction europeenne. Mais tout de suite, je vous dis que je compte dépasser le sujet que vous m'avez propose. On ne peut pas parler de la construction europeenne en ne parlant que des Communautés. Il faut parler de l'ensemble des organisations, des structures dans lesquelles se retrouvent les Europeens, parfois avec d'autres, souvent entre eux seuls. Il est d'autant plus important d'en parler que des reponses a des problemes qui ont ete poses, a tort à mon avis, dans le cadre exclusif de la Communauté, devront être largement traites en dehors des Communautés.

Je suis evidemment un peu enclin à agir de la sorte compte tenu de mon experience europeenne. Vous avez bien voulu rappeler, Monsieur le President, que j'avais ete commissaire douze ans, ministre des Relations exterieures trois ans et demi dont six mois de presidence du Conseil, et cinq ans parlementaire europeen. Mais j'avais connu la future construction europeenne bien avant parce que j'avais eu la chance d'être à Bonn au moment où les Allemands venaient d'être autorises à rediger une Constitution. J'ai donc connu le personnel politique qui a conclu les premiers accords, Adenauer et autres, dans la periode où il n'était pas encore question d'une Communauté, mais où se dessinait le besoin d'une integration des destins entre la France et l'Allemagne, d'ou cette tendance à elargir le debat.

Maastricht a ete prepare, vous l'avez tres justement rappele, dans une autre perspective que celle que nous connaissons maintenant. Les evenements qui ont marque les dernieres annees ont completement transforme la relation entre les differents pays et ont largement modifie les raisons pour lesquelles la construction europeenne est necessaire. Ces evenements resultent de la fin de la guerre froide. La fin de la guerre froide cree d'abord un monopole de puissance dans les mains des Etats Unis, ce qui rend d'autant plus necessaire à l'Europe d'être capable en son sein de developper des instruments la mettant sinon à egalite avec les Etats Unis, tout au moins en position de partenaire de poids comparable.

La fin de la guerre froide ouvre les pays d'Europe Centrale, un peu moins l'Europe Orientale, mais disons aussi l'Europe Orientale, voire d'autres Républiques, à la démocratie, à l'économie de marché et par conséquent, crée une nécessité de relations économiques intégrées avec ces pays. La fin de la guerre froide permet l'unification allemande, refait donc de l'Allemagne un pays puissant, un pays qui est libre dans la définition de sa politique, ce qui n'était pas le cas du temps de sa division.

Elle crée également en Allemagne une angoisse, une inquiétude. Qui est l'Allemagne ? Que sont les Allemands ? Si on voulait prendre une image vulgaire, je dirais qu'actuellement, ils louchent un oeil vers l'Est, un autre vers l'Ouest. Reconnaissez que tout cela transforme profondément la perspective de la construction européenne. Alors tout le monde parle de l'Europe. On en parle n'importe comment. On dit un nombre de sottises absolument incroyables. Si vous le permettez, nous en identifierons quelques unes au cours de ce bref expose.

Je commencerai par les organisations européennes, partiellement ou totalement européennes, dans lesquelles siègent d'autres puissances : la plus importante, évidemment l'OTAN. 1949 signature du pacte Atlantique que rejoindront ultérieurement ceux qui en sont d'abord exclus. L'Alliance Atlantique est créée pour faire face à l'Union Soviétique. Quelle sera sa place demain, face à la Russie ? La préoccupation n'a pas disparu. Elle a moins d'acuité, mais elle n'a pas disparu. En dehors de cela, quelle est la place de l'OTAN ? A l'arrière-plan de cela, quelle est la place du nucléaire dans la sécurité ? Le nucléaire du faible au fort, le nôtre, est encore une nécessité puisque la menace russe ne peut pas être écartée totalement actuellement. Le nucléaire dans le jeu d'une dissuasion vis-à-vis du faible, je ne sais pas encore ce que c'est. Or, le nucléaire est à l'arrière-plan de la construction de l'OTAN, même si l'OTAN, en tant que telle, n'en dispose pas directement. L'OTAN construite face à l'Union Soviétique, face à Moscou, évidemment attire irrésistiblement les pays d'Europe Centrale et Orientale. Ils sont attirés par l'OTAN, et encore plus par la Communauté. Mais il est difficilement imaginable que l'OTAN, élément de puissance, élément de dissuasion vis-à-vis de Moscou, reçoive des pays qui devront garder une politique de neutralité vis-à-vis de l'Union Soviétique - pensez à la Finlande. Donc, l'OTAN, qu'est-ce qu'elle devient demain ? Moi je n'en sais rien et ne soyons pas surpris des difficultés que l'on a à définir l'OTAN. Parmi les sottises que l'on raconte, figure en bonne place l'idée que les Russes doivent devenir un partenaire plus ou moins intégré dans l'OTAN.

Laissons l'OTAN de côté. Une autre construction qui a été faite, et que l'on semble ignorer largement à l'heure actuelle, alors qu'elle avait pour objet de permettre une diplomatie préventive et la création de mesures de confiance, c'est la CSCE. L'Acte final conclu à Helsinki le 1er août 1975 regroupe 35 Etats membres, dont les Etats-Unis et le Canada. Sa fonction même était de permettre un dialogue lorsque les rapports avec l'URSS n'étaient pas des rapports de force, de puissance, de menaces réciproques. C'est précisément ce que nous pensons pouvoir atteindre maintenant. Ce que l'on essaie de mettre dans l'OTAN aujourd'hui relève directement de la CSCE. Mais naturellement, nos Gouvernements et le Gouvernement américain - le Président américain en particulier - n'osent pas dire tout cela et on joue, comme je l'ai dit tout à l'heure, dans le cadre de l'OTAN. Enfin j'évoquerai une organisation dépassant l'Europe dans la composition. En 1947, les Etats-Unis avaient créé une Commission économique pour l'Europe. Je la cite pour mémoire, quoique j'ai toujours regretté qu'elle ne soit pas plus utilisée, car y figurent tous les pays européens. Mais laissons-la de côté car elle n'a jamais joué de rôle important.

En revanche, à la suite du plan Marshall en 1947, est créée en 1948 l'OECE devenue par la suite l'OCDE qui comporte alors tous les pays d'Europe Occidentale plus les États-Unis et le Canada, qui devient donc l'élément majeur de coopération économique entre les pays industrialisés d'économie de marché, retenant l'approche libérale en matière économique. Le Japon vient alors y prendre sa place. Curieusement, l'Australie et la Nouvelle Zélande s'y joignent. Mais cette OCDE reste un élément bien intéressant, tout à fait complémentaire des organisations mondiales - organes de Bretton Woods, Organisation Mondiale du Commerce succédant demain aux organes du GATT - puisque s'y trouvent les pays qui se veulent démocratiques, qui ont retenu l'économie de marché comme base de leur développement économique et donc social, sans que les pays du tiers monde, sans que les pays nouvellement industrialisés y soient présents, contrairement à ce qui se passe à Bretton Woods ou dans l'Organisation Mondiale du Commerce.

Je me demande si, dans la réflexion que votre Délegation doit faire sur les affaires européennes, un chapitre ne relève pas de ce que doit être notre action, notre recommandation envers l'OCDE et si l'OCDE n'est pas un cadre où il serait bien intéressant de développer certains modes de coopération avec les pays d'Europe Centrale et Orientale, voire avec les pays méditerranéens.

Voilà pour les organisations auxquelles participent des non-européens et je tiens beaucoup à ce que, quand nous parlerons des organisations suivantes, nous maintenions cette distinction et nous ne laissions pas pénétrer dans ces organisations des pays qui ne relèvent pas de la construction européenne telle que nous la concevons.

Venons-en donc maintenant aux organisations purement européennes si j'ose dire. J'ai commencé par l'OTAN, donc je prendrai les problèmes de sécurité d'abord. L'Union de l'Europe Occidentale. Vous savez par quel jeu de l'esprit on est arrivé au traité de Londres, transformant un traité qui avait été fait contre l'Allemagne en un traité qui permettait d'introduire l'Allemagne dans un système de sécurité et qui permettait d'autoriser à l'Allemagne d'entrer à l'OTAN, comme les Américains le souhaitaient tellement. La construction était si étrange que l'Union de l'Europe Occidentale est entrée en léthargie aussitôt créée. Elle avait simplement apporté la justification de l'autorisation d'entrée de l'Allemagne en inscrivant des contrôles sur les armes lourdes, la marine ... éléments de contrôle qui, par la suite, sont tombés en désuétude.

Vous savez que c'est à partir de 1961 que Français et Allemands ont essayé de réveiller l'U.E.O. Je m'excuse de me mettre directement en piste, mais Genscher et moi avons joué sur ce plan un rôle, tout en développant des formules franco-allemandes directes dans le prolongement, dans la ressuscitation du traité de l'Élysée qui avait été conclu entre le Chancelier Adenauer et le Général de Gaulle. A partir de ce moment, on commence à voir réapparaître l'idée d'un système propre à l'Europe des 6, 8, 10, 12 (on ne sait pas très bien) animé à partir du pôle franco-allemand. Nous voilà bien dans la perspective que nous avons trouvée dans les Communautés. Cette perspective est si évidente qu'à Maastricht - où on a fait des choses excellentes, mais où on a aussi raconté n'importe quoi - on est arrivé à l'idée qu'il fallait avoir une politique de sécurité commune et que, par conséquent, l'U.E.O. devrait devenir une partie des Communautés européennes, ce qui est une ineptie. Comment des pays qui se veulent neutres, en tout cas des pays qui n'appartiennent pas à l'Alliance Atlantique, pourraient-ils faire partie de l'U.E.O. ? Je vous rappelle que l'Irlande ne fait pas partie de l'Alliance Atlantique et que, parmi les quatre nouveaux adhérents éventuels, trois ne font pas partie de l'Alliance Atlantique. Parmi ceux-ci, la Finlande dont on ne peut imaginer un instant qu'elle puisse

entrer dans l'Alliance Atlantique, ni qu'elle puisse entrer dans l'U.E.O. Ce serait totalement intolérable pour les Soviétiques. Cela ne correspondrait d'ailleurs pas du tout à la politique finlandaise. Donc, cette idée d'identifier l'U.E.O. et les Communautés est absurde.

L'U.E.O. doit poursuivre son développement avec ses structures propres, ayant comme pôle central d'action la France, l'Allemagne et quelques autres. Je commence à en venir au papier de la CDU/CSU, vous le remarquerez, bien que je voie cela se faire dans l'U.E.O. sur un plan différent et dans un cadre différent du cadre communautaire, même si ce qui n'est pas une institution - le Conseil Européen - avait son mot à dire sur ce plan sécurité.

Construction, coopération, politique. N'oublions pas que le Conseil de l'Europe a été créé très tôt - 1949 si mes souvenirs sont bons - et qu'aussitôt y sont venus tous les pays d'Europe d'Occidentale, sauf Andorre, Monaco, le Vatican et San Marin. Et le Conseil de l'Europe a continué à se développer et, dans certains domaines, à assurer une coopération qui établit en commun les contraintes de nature politique, en particulier le respect des Droits de l'Homme.

La Convention européenne sur les Droits de l'Homme est un modèle. La Cour européenne des Droits de l'Homme, qui a été créée en même temps, est un instrument d'efficacité remarquable quand les membres du Conseil de l'Europe en acceptent la juridiction obligatoire, ce que, comme vous le savez, la France a fait tard. Mais depuis qu'elle l'a fait, elle constate elle-même que, parfois, cette Cour européenne a des choses à dire bien intéressantes, même dans le cas de la France, a fortiori pour d'autres pays. Le Conseil de l'Europe a donc un rôle majeur à jouer dans la relation politique sociétale avec les pays d'Europe Centrale, voire d'Europe Orientale, qui est distinct de ce que sera le rôle des Communautés européennes, tout en étant largement complémentaire.

De nouveau, vous, Délégation des Affaires européennes, devez avoir un grand intérêt pour ce qui se fait dans ce cadre d'une trentaine de pays européens.

Nous arrivons ainsi aux Communautés européennes. A six depuis le Traité de Rome le 25 mars 1957, à 9 en 1973, à 10 avec la Grèce en 1981, à 12 en 1985, à 15 ou 16 en 1995. Rappelons-nous, si vous le voulez bien, comment cette affaire a commencé et c'est là que vous me permettrez d'évoquer des souvenirs personnels. Il y a eu une volonté politique, chez certains dirigeants français et allemands, avant même que l'Allemagne soit redevenu un État, alors qu'elle était encore sous gouvernement militaire, de rendre impossible ce qui s'était pu se tant de fois à travers les siècles. Tant de fois à travers les siècles, la France et chacun de ses voisins, à l'exception peut-être de la Belgique, sont occupés puis libérés, les occupants se conduisant fort mal quand ils occupaient, que ce soit nous en Espagne, les Allemands en France, ou d'autres. Il fallait que ceci devienne impossible, d'où cette idée fantastique d'intégrer nos destins, avec en outre, chez les Allemands de l'époque, l'idée que cette intégration du destin de l'Allemagne qui allait renaître avec l'Ouest allait modifier les équilibres intérieurs en Allemagne. Je me rappelle Adenauer, qui me faisait confiance puisque j'étais le seul Français à Bonn en cette période de préparation de la Constitution allemande, me disant un jour : *"si nous parvenons à faire cela - c'était au moment où on préparait l'entrée au Conseil de l'Europe - et si cela dure assez longtemps, les Rhénans (il y ajoutait les catholiques) les paysans retrouveront le poids qu'ils doivent avoir en face des Saxons, des Prussiens, des militaristes de l'Est"*.

La conception même de la Communauté est d'abord une conception politique. On peut être inquiet quand on voit, dans les livres d'histoire, qu'on a

crée la Communauté comme un élément d'action dans le conflit Est-Ouest. Ce n'est pas exact. La création de la Communauté, c'est la volonté de Schuman, Gasperi, Auenauer d'intégrer les destins. Volonté politique, ne l'oublions pas, même si on ne sait pas très bien comment l'exprimer. L'idée de Jean Monnet, c'est que si l'on intègre les industries sidérurgiques et charbonnières, on intégrera les destins puisqu'on ne fera pas d'armée... et la CECA est le premier traité qui est conclu. Malheureusement, ceci n'est pas significatif et la CED est prématurée, d'autant plus prématurée que la pression américaine a gêné beaucoup ceux qui auraient pu soutenir la CED.

Alors, au moins profitons de ce grand espace marchand, et la Communauté, qui se voulait politique, devient marchande, économique. C'est le Marché Commun. A ce moment là, bien entendu, un pays comme l'Angleterre - qui avait applaudi des deux mains à la volonté affirmée par la France, l'Allemagne et quatre autres, d'intégrer leur destin politique, mais qui avait dit cela n'a rien à voir avec nous, car l'Angleterre n'a pas connu les drames qu'ont connus la France et tous ses voisins - l'Angleterre, dans ce grand effort de construction marchande, fort intéressante, rentre dans la Communauté et nous sommes dans toute la période du Marché Commun, du développement d'une Communauté qui, de commerciale, devient économique.

Ce domaine économique connaît un tel développement avec l'Acte unique, la disparition des frontières et autres, qu'il crée des distorsions en politique intérieure, et c'est là qu'apparaît la nécessité de se donner la capacité de définir certaines politiques : politique économique, politique d'aménagement du territoire, au-delà de la politique agricole, politique de la pêche, politique d'ensemble qui sera couronnée naturellement par une union monétaire et c'est Maastricht, complètement nécessaire de l'Acte unique. On ne peut pas laisser aux seules forces du marché le soin de définir toutes ces politiques.

Voilà donc comment s'est faite toute cette construction. Mais permettez moi de souligner certains aspects. Cette construction est, dès le départ, je n'ose pas dire jusqu'à maintenant, l'affaire des Gouvernements. Ce n'est pas par hasard que les institutions ont été définies comme elles le sont. Dans les institutions, quel est l'organe important ? C'est le Conseil des Ministres. Il est le législateur, il est l'essentiel du pouvoir exécutif. La Commission certes a des pouvoirs : droit d'initiative, droit de négocier au nom de la Communauté, mais la Commission est un organe "...démocratique".

On me dira : et l'Assemblée ? Oui, en effet, en 1958, une Assemblée parlementaire européenne est constituée. Peu à peu des pouvoirs lui sont donnés. A partir de 1979, les parlementaires européens sont élus directement. Est-elle devenue pour autant un élément important de démocratisation, de contrôle démocratique ? Non, puisque l'institution importante est totalement indépendante : du Parlement. Dans quelques domaines, le Parlement européen peut, en ajoutant quelques dépenses non obligatoires, avoir une petite influence sur le budget. Il peut parfois retarder une décision. Mais c'est le Conseil des Ministres qui compte et le Conseil des ministres travaillant dans le secret. Jamais il n'a été admis que les débats du Conseil des ministres puissent être publics. Le Conseil des ministres travaillant sans aucun contrôle. Ce qui d'ailleurs a pour effet d'augmenter considérablement les sujets traités au niveau communautaire de façon déraisonnablement et, là, les technocrates - et j'en ai été - méritent beaucoup de critiques. Technocrates de la Commission, technocrates nationaux, combien de cas ai-je connus quand j'étais commissaire ou un Gouvernement, plus exactement une administration, disait : "on voudrait bien avoir un texte là dessus. Cela ne passera pas dans notre Parlement. Prenez-le à Bruxelles, cela passera au Conseil des ministres, comme une lettre à la poste". Je me rappelle même un cas très précis où une administration italienne nous a dit

ce que je viens de vous rapporter et a ajouté : *"d'ailleurs, le texte qu'on adoptera au Conseil des ministres, ils ne l'appliqueront pas. Alors, traînez les en Cour de Justice le plus vite possible. Comme cela, ils seront bien obligés d'accepter"*.

Prolifération de textes, ce qui crée un embrouillamini absolument invraisemblable. Et l'on peut faire de la Cour de Justice un élément constitutif du droit européen par la multiplication des textes. Tout ceci est une résultante évidente, naturelle, rationnelle de la construction européenne qui est une construction intergouvernementale. Et quand parfois certains ont eu l'imprudence d'aller au référendum ou quand l'élection européenne est apparue comme une forme de consultation, non pas sur l'élection des députés que tout le monde ignore, mais comme un moyen pour les uns ou pour les autres d'approuver la politique européenne, vous avez bien vu quelles en étaient les conséquences. N'oublions pas cela. Ne croyez pas que je suis amer, je vous dis les choses telles qu'elles sont. Alors, quand vous allez tout à l'heure parler des structures telles qu'elles doivent être modifiées en 1996, n'oublions pas ce que je vous dis là.

Est-ce à dire que nous devons alors aller vers un Etat fédéral avec une construction étatique fédérale de niveau européen ? Je ne le pense pas. Je me suis toujours élevé contre une expression qui a été très souvent employée : nous sommes en train de préparer les Etats-Unis d'Europe. Cette expression est absurde. Ceux qui sont allés constituer les Etats-Unis avaient d'abord rompu avec leur propre nation et, pour beaucoup d'entre eux, avec leur langue et leur culture. Ce n'est pas notre cas et nous ne souhaitons pas que cela devienne ainsi. L'Europe, telle qu'elle a été voulue, est une construction entre des Etats nations qui acceptent de mettre en commun des éléments de leur souveraineté, mais qui restent des Etats nations. Je ne crois donc absolument pas que l'on puisse imaginer un exécutif communautaire responsable devant un parlement communautaire. Qu'il faille cependant introduire un peu de démocratie, il n'y a pas le moindre doute.

Mais introduire de la démocratie, cela veut dire quoi ? Cela veut dire qu'il faut essayer d'obtenir que ceux qui font les lois au niveau communautaire et qui les adoptent soient contrôlés démocratiquement. Il importerait d'ailleurs, dans la vie communautaire, de distinguer beaucoup plus nettement entre loi et règlement et de limiter le domaine des lois, comme cela est fait dans chacun de nos pays, en particulier en France.

Et bien ceci, Monsieur le Président, je suis obligée, en simplifiant à l'extrême cet exposé, de dire que cela se fera au niveau national ou que cela ne se fera pas. Je n'ai pas simplifié le problème, mais la responsabilité des Parlements nationaux, dans la construction européenne doit être singulièrement accrue. Pour que cela puisse jouer, il faut que cela porte sur un nombre de sujets moins grands, je n'ai pas dit sur un nombre de domaines moins importants, mais sur un nombre de sujets moins grands et qu'une coopération se fasse entre les Parlements nationaux, le Parlement européen et les autres organes qui ont été créés. Le Comité des régions pourrait être un instrument intéressant, compte tenu de la place que doivent avoir les politiques communautaires en matière d'aménagement du territoire, de développement régional, de décentralisation, d'appuis aux associations, d'appuis aux pouvoirs locaux.

Comment est-ce possible ? Les Français étaient particulièrement en retard. Les Danois avaient établi un système de contrôle de leur gouvernement qui était efficace, difficilement imaginable au niveau d'un pays de la dimension de la France, a fortiori de l'Allemagne. Comment le faire ? Je ne sais pas, mais je suis convaincu que c'est un point important. Vous remarquerez que dans cette

évolution mes propos ne visent pas particulièrement la Commission. Je crois que la Commission, telle qu'elle a été prévue, est un organe utile, irremplaçable, et que le problème est au niveau du contrôle du Conseil des Ministres et de l'amélioration de la capacité d'expression du Parlement européen. J'ai dit capacité d'expression, je n'ai pas dit pouvoir. Je ne crois pas aux vertus d'un accroissement des pouvoirs du Parlement européen ; mes cinq ans d'expérience comme parlementaire européen m'ont renforcé dans cette opinion.

Je n'en ai pas fini avec les difficultés. En effet, à Maastricht, qui comporte de bonnes choses, on vient de reconnaître sans en tirer les conséquences, que tous les sujets, tous les domaines ne pouvaient pas être traités de la même manière et ne seraient pas traités par les mêmes.

Maastricht a dit "politique de sécurité commune". J'ai fait justice de cette expression tout à l'heure. Il est évident que "politique de sécurité commune", ce n'est imaginable qu'entre les pays qui sont liés par le système européen de sécurité, c'est-à-dire qui sont membres de l'UEO.

Maastricht traite de la politique étrangère commune, ce qui est une véritable plaisanterie. Comment des gens sensés peuvent-ils dire que nous serions capables d'une politique étrangère commune ! Comment voulez-vous qu'au Moyen-Orient, qu'au Proche-Orient il y ait une politique commune entre l'Angleterre (qui mène une certaine politique depuis la première guerre mondiale, politique maintenant reprise par les Américains intégralement), la France (qui a toujours affirmé qu'elle avait une autre politique et qui, depuis la première guerre mondiale, n'a pas cessé de dire que sa politique était différente de la politique anglaise), et surtout l'Allemagne (qui n'avait aucune politique au Proche et au Moyen-Orient, sachant que, si elle commence à avoir une politique là-bas, elle risque de s'opposer aux Américains et ce n'est pas le souhait des Allemands là où cela n'est pas indispensable, qu'elle risque de perdre la clientèle des uns et des autres et qu'enfin, on va lui rappeler la Shoah). La constance allemande dans le refus d'avoir la moindre politique dans cette région du monde est évidente. Comment dès lors faire une politique étrangère commune ? Comment imaginer une politique étrangère commune face aux Etats-Unis ? Quoi qu'il arrive, les Anglais seront derrière les Américains.

Peut-on avoir une politique étrangère commune face à la Russie ? Je l'espère, sans en être certain. Donc, politique étrangère commune, cela n'existe pas dans le domaine véritable de la politique étrangère. D'ailleurs un codicille de Maastricht le reconnaît puisqu'il est prévu qu'un domaine ne pourra être couvert par une politique étrangère commune qu'après une décision à l'unanimité du Conseil européen. Autant dire que rien ne sera fait. La politique étrangère commune n'est possible, n'est alors nécessaire, que là où il y a une politique intérieure à la Communauté commune, et en effet, nous devons en commun défendre notre politique agricole. Nous devons en commun, pour ceux qui y seront liés, défendre notre politique monétaire dans les organes de Bretton Woods, nous devons en commun demain siéger à l'Organisation Mondiale du Commerce, etc ...

Mais revenons au traité de Maastricht. Maastricht a, sans le dire, posé un principe qui, pour moi, est absolument indispensable si l'on veut progresser, si l'on veut ne pas être arrêté au point maximum que peuvent atteindre certains des membres de la Communauté, et ceci deviendra encore plus vrai après le deuxième élargissement et troisième élargissement de la Communauté. Il faut que des décisions puissent être prises par ceux qui peuvent et veulent une action complémentaire ; ces décisions ne lient que ceux-là.

C'est ce que l'on a fait en déclarant que les Anglais et les Danois étaient exonérés des politiques économiques menant à l'Union monétaire et que les Anglais étaient exonérés des politiques sociales. Je crois que ceci devra devenir une règle beaucoup plus clairement établie. Sinon, nous serons condamnés à ne pas aller plus loin que le plus mal armé dans un domaine déterminé ne peut le faire lui-même.

Voilà qui complique de nouveau la réflexion sur les institutions. Comment va-t-on à 12, à 15 - plus on sera nombreux, plus ce sera difficile - gérer, traiter, financer, exécuter des politiques qui ne lieront que certains. Ce sont des difficultés considérables. Il aurait été souhaitable que l'on établisse plus clairement la différence entre le sort à venir des pays d'Europe Centrale, voire d'Europe Orientale, et la Communauté après son élargissement à 16. J'étais pour ma part séduit par l'expression de Confédération qu'a utilisée le Président Mitterrand. Elle n'a pas - que l'on m'excuse de porter jugement - été exprimée avec habileté. C'était à un moment où les Allemands étaient complètement fascinés par la reouverture vers l'Est. Elle est donc abandonnée. Il est maintenant entendu qu'on jouera l'élargissement. Il faudra quand même faire la même chose que si l'expression était reconnue. On fera cela au titre de périodes de transition, d'exception. Juridiquement, on arrivera à la justifier. Matériellement, ce ne sera pas facile à gérer, dès maintenant d'ailleurs. Prenez Maastricht. Voulez-vous m'expliquer comment, demain, un Conseil des ministres présidé par un Anglais, pourra prendre une décision sur un sujet qui ne lie pas les Anglais. Qui financera les conséquences de cette décision ? Le budget communautaire, un budget plus réduit ? Avec quelle clé ? Il faudra bien en traiter. On y arrivera. Savez-vous qu'on l'a fait déjà pour la Convention de Lomé. Quand nous sommes arrivés à la fin de la négociation de Lomé, dont j'étais responsable en tant que Commissaire, on s'est aperçu qu'on avait des difficultés avec certains pays de la Communauté. On a donc décidé que les dépenses de Lomé, du fonds européen de développement et autres, ne seraient pas inscrites au budget communautaire. C'est un budget intergouvernemental, complètement distinct du budget communautaire, qui n'est pas soumis aux institutions communautaires. Je ne dis pas que c'est bien. Je dis qu'on peut y arriver.

Mais quand, en 1996, on parlera des structures, il sera indispensable de clairement établir que ceux qui le peuvent et le veulent, peuvent entre eux, prendre, en dehors de la Communauté bien entendu, mais dans le cadre des institutions de la Communauté, des décisions qui ne lieront qu'eux et qui ne seront gérées que par eux. Cela ne va pas faire une architecture simple et, pourtant, ce dernier point est pour moi absolument essentiel.

Dernière série de remarques.

Dans cet expose, j'ai évoqué le couple France-Allemagne à propos des analyses de départ sur la future Communauté, au moment où l'on ne savait pas encore que ce serait une Communauté. L'exercice communautaire, l'exercice européen est avant tout destiné à lier les destins de la France et de ses voisins. C'est ainsi que nous l'avons voulu, c'est ainsi que l'ont voulu les Allemands, les Italiens, les gens du Benelux ; c'est ainsi que, quand ils en ont eu la possibilité, ont raisonné les Espagnols ; et je vous surprendrai probablement en vous disant qu'il y a quatre, cinq, six ans, j'entendais les Suédois raisonner exactement comme cela, en rappelant leurs propres aventures européennes passées, le fait qu'ils s'étaient ensuite repliés sur la Scandinavie, mais qu'ils savaient bien revenir en Europe pourvu que leur destin soit lié.

Le pôle franco allemand est vital au sens propre du terme. Cela ne veut pas dire qu'il faut écarter les autres, mais c'est à eux de dire si, sur telle nouvelle avancée, ils veulent et peuvent participer.

La plupart du temps, les Anglais nous diront tout de suite qu'ils ne veulent pas. Dans certains cas ils suivront. C'est bien ce qui s'est passé lorsque l'Acte Unique a été mis en discussion. Margaret THATCHER avait commencé par pousser des glapissements à l'idée qu'on discute des problèmes de l'ouverture des frontières, etc... et puis, par une astuce de procédure, on a déclaré qu'on convoquait une Conférence intergouvernementale, que c'était une décision de procédure, et que, par conséquent, on n'avait pas besoin de l'unanimité ; et Margaret THATCHER a rejoint.

Mais, dans d'autres domaines, ne nous faisons pas d'illusions, les Anglais ne nous rejoindront pas. Le pôle franco allemand est absolument déterminant en l'affaire. Il n'est pas limité à la France et à l'Allemagne. Est ce à dire alors que je parle d'une communauté à géométrie variable ou de cercles concentriques ? Mon raisonnement est malheureusement plus compliqué parce que, vous l'aurez remarqué, les politiques dont la France et l'Allemagne, sont au centre ne se placent pas sur le même plan, ne se placent pas dans les mêmes structures, UEO, etc... Donc vous avez un pôle commun, foyer commun d'orbites qui se placent dans des plans différents.

La dernière proposition CDU est pour moi une très bonne nouvelle, pour deux raisons.

La première est que, pendant un temps, le regard des Allemands vers l'Est était particulièrement aigu, y compris celui du Chancelier. C'est dans cette maison que le Chancelier a utilisé pour la première fois une formule que d'ailleurs il n'a pas abandonné : *"jamais la frontière orientale de la Communauté ne sera la frontière orientale de l'Allemagne"*.

Pendant un temps, il avait un peu tourné le dos à l'Europe de l'Ouest, mais il a maintenant parfaitement compris - et c'est le sens de la proposition CDU-CSU - que, pour pouvoir mener une politique à l'Est, l'Allemagne, ce doit être l'Europe, et cela, pour moi, c'est une évolution tout à fait remarquable.

La deuxième raison, et je finirai par cela, pour laquelle j'apprécie cette proposition de la CDU, c'est qu'elle nous met au pied du mur. Alors, la France qu'est ce qu'elle veut ? Est ce que, comme à plusieurs reprises dans le passé, à la dernière minute, elle bloquera parce qu'elle ne veut pas perdre les Anglais ? Est ce que oui ou non elle se lance ? Et j'en suis très heureux car je souhaite que la France soit capable de dire si elle va de l'avant ou pas.

1996 sera une occasion. De toute façon, aucune occasion ne peut se présenter avant les élections allemandes, puis l'élection présidentielle française.

Après les interventions de MM Yves GUENA, Xavier de VILLEPINet Maurice BLIN, M. Claude CHEYSSON a repris la parole

M. Claude CHEYSSON - Les diverses questions qui ont été évoquées peuvent être regroupées autour de trois sujets.

Premier sujet : l'OTAN. Je crois que nous avons tous bien compris comment se pose le problème de l'OTAN. Un point que j'avais abordé tout à l'heure n'a pas été repris par vous, probablement parce que vous êtes d'accord, c'est qu'en tout cas l'OTAN n'est pas le lieu de la coopération militaire avec les

Russes. L'invitation de l'OTAN à des manoeuvres militaires en Russie et inversement, est totalement absurde.

Deuxièmement, nous sommes tous d'accord sur le fait que les raisons pour lesquelles l'OTAN a été constituée n'ont pas encore disparu. Donc, nous avons besoin encore pendant un temps, qui est absolument imprévisible actuellement, de l'OTAN comme moyen d'équilibre par rapport à l'Est et en particulier de l'OTAN comme moyen d'accompagnement des négociations dans lesquelles sont engagés les Américains pour essayer de diminuer l'arsenal nucléaire de l'Est, qui n'est pas seulement en Russie.

Mais, pour la suite, et la suite se présente dès maintenant, certains d'entre vous disent que nous avons besoin d'un appareil pour assurer notre sécurité. Dès maintenant j'estime que les menaces à notre sécurité ne sont plus principalement du côté Russe. Elles peuvent le redevenir, mais les menaces sont d'une toute autre nature. Je crois, mais c'est un sujet qui mériterait toute une discussion, je crois que la menace que représente l'intégrisme - pour le moment musulman, mais qui pourrait prendre bien d'autres formes - est une menace infiniment plus grave pour les dix ans à venir que la menace militaire Russe. Je pense que des menaces peuvent parvenir aussi de pays moins puissants que ceux de l'ex-Union soviétique, disposant de l'arme nucléaire, ou disposant d'autres armes de destruction massive car la littérature est abondante sur les dangers que peuvent présenter l'arme chimique, l'arme bactériologique et autres. C'est d'ailleurs pour cela que tout à l'heure j'avais fait une incidente en disant qu'il faudra que nous arrivions à définir un instrument crédible de dissuasion nucléaire vis-à-vis de cela.

Actuellement, notre instrument de dissuasion nucléaire n'est pas crédible vis-à-vis de ces pays. On ne peut pas croire un instant qu'on va effectivement utiliser les mégatonnes. Il y a donc là une adaptation de l'instrument nucléaire qui me paraît absolument indispensable. Ceci doit-il se faire en marge de l'OTAN ou directement ? Il ne serait pas déplaisant que cela soit fait en coopération avec les Américains.

Sur l'OTAN, je garde, mais cela c'est une déformation qu'ont tous les anciens ministres des Affaires étrangères, je garde un souvenir très pénible des réunions du Conseil Atlantique. A chaque réunion des ministres des Affaires étrangères de l'Alliance Atlantique, depuis Couve de Murville, les Américains essaient d'étendre le champ de compétences de l'OTAN, soit géographiquement, ils ont sauté sur l'aubaine de la Yougoslavie, soit fonctionnellement, en disant que relèvent de l'OTAN des menaces autres que des menaces militaires dans la zone définie par le traité de Washington.

Je resterai marqué par cela et lorsque je vois les Américains essayer d'utiliser l'OTAN comme moyen de négociation directe avec les Russes, j'estime que nous ne devons pas y prêter la main.

Deuxième sujet : les propositions de la CDU/CSU. Je retiens tout à fait ce qui a été dit, et en particulier la remarque du Président GUENA. Les Allemands nous font la leçon ou nous mettent au défi et, en même temps, dans d'autres domaines, ils n'avancent pas. Mais je trouve dans cette remarque la réponse à sa question suivante, que devons-nous faire ? Et bien les mettre au pied du mur là-dessus. Alors soyons très concrets. Il faut que nous arrivions à avoir des politiques industrielles, des politiques de services communes avec les Allemands et que nous les défendions ensemble au niveau mondial.

La dérégulation du transport aérien est une catastrophe. Il faut que Français et Allemands et puis d'autres, j'espère, disent : terminé. Ceci n'est

malheureusement pas du tout le cas. Il faut que nous arrivions à avoir des politiques industrielles communes. Il faut contraindre Siemens, Alstom à avoir un TGV ou un train ultra-rapide de demain et à se présenter en commun sur des marchés extérieurs, c'est absolument indispensable.

On me dira que j'empiète ainsi sur l'économie de marché. Oui et non car je ferai remarquer que les clients d'Alstom et de Siemens sont des entreprises publiques. Nous avons donc des moyens d'action. Encore faudrait-il que les Allemands l'acceptent. Or, dans les différents domaines industriels, dans chacun des domaines où la France a une certaine force, parfois une force supérieure aux Allemands, la lutte avec les Allemands est une lutte au couteau et là-dessus le Gouvernement allemand ne fait rien. Ceci n'est pas tolérable.

Donc, répondons au défi de la CDU/CSU mais mettons-nous en mesure de dire aux Allemands : *"alors sur tel ou tel sujet, industrie d'armement, oui, non, l'avion de chasse, oui, non ?"* Donc, faisons exactement la réponse symétrique de celle de la CDU/CSU en choisissant bien nos sujets et, croyez-moi, ceci est possible.

L'Allemagne est devenue très forte, c'est vrai. Il faut donc, là où nous avons nos propres atouts, que nous les valorisions dans la construction commune avec l'Allemagne, l'intégration de nos destins comme je le disais. Notons qu'il y a quelques domaines où nous avons des atouts propres. Vous me direz que je suis très déformé, mais la France a une capacité en politique étrangère supérieure à l'Allemagne encore actuellement : l'instrument diplomatique, la tradition, les politiques que nous avons menées par moment, le respect d'identité de tel ou tel pays, nos interventions depuis un certain nombre d'années dans des conflits dans des conditions qui étaient coûteuses mais qui donnaient à certains pays une chance d'affirmer leur indépendance, ce sont des atouts que n'ont pas les Allemands. Nous avons dans les organisations internationales mondiale, une position qui n'a rien à envier à celle de l'Allemagne et qui parfois est supérieure à l'Allemagne, c'est bien.

Sur le plan industriel, sur le plan des services, il y a quelques domaines où nous sommes plus avancés qu'eux. Nous coopérons avec eux. Nous remarquons bien qu'en ce qui concerne le nucléaire nous sommes plus avancés qu'eux. Notre production électrique nucléaire est un modèle. Notre électricité est la meilleure marche du monde ; c'est un des postes positifs de notre balance commerciale. Nous voulons aller plus loin. Les Allemands essaieront de nous freiner dans ces domaines là ; ou ils essaieront de retrouver le contrôle des entreprises conjointes, comme cela se passe à l'heure actuelle pour le domaine Airbus où les Allemands essaient de racheter des parts de droite et de gauche, et en particulier les parts anglaises dans la construction d'ensemble Airbus, pour arriver au moins à l'égalité avec nous. Gardons nos éléments de supériorité, c'est jouable. Je ne dis pas que ce soit facile.

Troisième sujet : la gestion des institutions. Je n'ai pas parlé en effet du nombre des commissaires. Je ne considère pas, contrairement à la plupart, que le nombre actuel de 17 soit abusif. Un gouvernement comporte bien plus de 17 ministres. Le chiffre de 17 n'est pas abusif du tout compte tenu du nombre de domaines que la Commission a à suivre. Je pense d'autre part que, si les commissaires étaient plus liés à leur pays, j'aimerais que les commissaires soient régulièrement entendus par les commissions parlementaires nationales. Le Parlement européen ne remplace pas les parlements nationaux. La démocratie ne pénétrera pas dans les structures communautaires par un développement du Parlement européen. Je le dis très nettement. J'irai presque jusqu'au paradoxe de dire que la décision de faire élire le Parlement européen par le suffrage universel a représenté un recul de la démocratie car,

auparavant, c'était des députés nationaux qui avaient donc un lien avec la réalité de leur pays.

Comment gérer à 15 États membres ou plus ? Franchement je ne sais pas. Heureusement, sur ce qu'il y a d'important à faire dans l'avenir, nous ne serons pas 15. Donc, là, je retourne l'argument. Si nous sommes décidés à aller de l'avant, est-ce que ce sera à 6, est-ce que ce sera à 8 ? Ce ne sera certainement pas à 15 et encore moins à 17, à 21 ou à 24. Je reconnais que cela ne va pas être facile à faire. Est-ce que pour autant cela augmentera les pouvoirs de la Commission ? Je ne le pense pas. L'élément important est le Conseil des ministres, et le COREPER, dont la puissance, l'efficacité est supérieure à celle de la Commission, mais dont personne ne parle. C'est singulièrement technocratique. Je reconnais que c'est une très grande difficulté d'avoir à définir, puis à gérer, des politiques qui ne regroupent que certains membres de la Communauté tout en restant dans un cadre communautaire comprenant un nombre croissant de pays qui ne pourront pas être associés aussitôt à ces politiques là.

Quand je dis qu'ils ne pourront pas être aussitôt associés, c'est un geste de courtoisie, car il est évident que si l'on développe des politiques intégrées à 6 ou 7, les pays qui n'en sont pas au départ auront beaucoup de mal par la suite à rattraper.

Mais dans cette réponse, je tiens beaucoup à ce que j'ai dit tout à l'heure en réponse à Yves GUENA. Attaquons résolument les Allemands sur des réalisations concrètes qu'il faut mener ensemble, qu'il faut défendre ensemble, qu'il faut vendre ensemble.

LA PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

La conférence intergouvernementale de 1996, prévue par le traité sur l'Union européenne en vue d'objectifs limités, apparaît aujourd'hui comme un rendez-vous majeur qui devra définir les conditions de fonctionnement d'une Union de plus de vingt membres. Le débat public sur cette échéance est d'ores et déjà engagé : ce rapport d'étape en fait un premier bilan et dégage quelques thèmes de réflexion prioritaires.



La collection "Les rapports du Sénat" met à la disposition du public les travaux, conclusions et propositions formulés par les missions d'information des commissions permanentes, les délégations et les commissions d'enquête du Sénat.

Prix: 25 francs

ISSN 1249-4350

ISBN 2-11-088012-0