

L'EUROPE ET LES RELATIONS FRANCO-ALLEMANDES

Compte-rendu du colloque organisé par l'IFRI, *l'Institut français de relations internationales*, à Paris le 18 octobre 2000, avec le concours du DGAP, *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* et du Groupement d'études et de recherches *Notre Europe*.

par Jean-Louis Arnaud

Etude disponible en Français.

© *Notre Europe*, décembre 2000

Pour la bonne santé de l'Union européenne, le couple franco-allemand a besoin de se reprendre en mains. C'est ce qu'affirme **Thierry de Montbrial**, le directeur de l'IFRI qui ouvre cette journée d'études en observant que la France et l'Allemagne servent effectivement de moteur à l'Union européenne, mais que le couple, de son côté, a besoin de l'Union comme moteur. Le bilan qu'il dresse de quarante années de construction européenne est largement positif, mais son diagnostic sur l'état actuel de l'Union est sévère : « Nous sommes en train de tourner à vide et l'Europe que nous préparons est égoïste et impuissante, » dit-il, en avertissant qu'un divorce franco-allemand provoquerait une lente désagrégation de l'Union.

Ce qui inquiète Montbrial, c'est d'abord la perte de sens et le caractère incompréhensible des discours que l'on tient sur l'Europe en même temps que l'absence de contenu d'une Union en voie d'élargissement dans laquelle les pays membres comme les candidats ne défendent que leurs intérêts immédiats. Il invite donc à faire un effort d'imagination et à restructurer les mythes sans lesquels il n'y a pas d'élan fédérateur afin de « donner au citoyen européen le sens de l'appartenance à une entreprise commune. » Il invite aussi les Français et les Allemands à « passer à une autre échelle dans leurs rapports. »

Parmi les participants, des parlementaires et des hauts fonctionnaires, mais aussi des universitaires, des directeurs de recherches et des journalistes, ainsi que Jacques Delors, président de *Notre Europe*, et Günter Verheugen, commissaire chargé de l'élargissement dans la Commission Prodi. Dans leur ensemble, contributions et interventions porteront beaucoup plus largement sur l'actualité européenne que sur les relations franco-allemandes elles-mêmes, et plus particulièrement sur :

- la réforme des institutions qui servira de plat de résistance au prochain Conseil européen de Nice, en décembre,
- le système des coopérations renforcées et les perspectives d'avant-garde,
- les finalités de l'élargissement et l'idée même de fédération.

1° – La réforme des institutions

D'abord, l'état de la négociation entre les Quinze : Des discussions qui ont eu lieu à Biarritz les 14 et 15 octobre, **Pascale Andréani**, directeur de la Coopération européenne au ministère des Affaires étrangères, retient que les chefs de gouvernement sont d'accord pour étendre substantiellement le vote à la majorité qualifiée et pour assouplir le déclenchement comme le fonctionnement des coopérations renforcées. En revanche, sur les deux autres sujets à l'ordre du jour du sommet de Nice, la réorganisation de la Commission et la pondération des voix au Conseil, elle ne se hasarde pas à pronostiquer le dénouement.

Elle parle d'accord « proche » en ce qui concerne :

- le fonctionnement de la Cour de Justice (raccourcissement des délais, réorganisation des Chambres),
- les modalités du plafonnement au Parlement européen, mais aussi au Conseil économique et social et au Comité des régions,
- l'élaboration de mécanismes de surveillance chargés de sanctionner la violation éventuelle des droits fondamentaux dans un Etat membre.

Les incertitudes qui pèsent encore sur ce sommet de Nice invitent à préparer ce que sera « l'après-Nice ». Pour Mme Andréani, quelques sujets s'imposeront :

- la simplification des traités,
- la répartition des compétences (à laquelle l'Allemagne est particulièrement attachée),
- le statut de la Charte des droits, sur laquelle les Quinze se sont mis d'accord, mais qu'ils se limiteront à « proclamer » à Nice, sans décider pour autant de sa place exacte dans les institutions de l'Union,
- le débat sur l'opportunité d'une constitution et sur son contenu.

Mme Andréani prévoit que les Quinze évoqueront à Nice l'après-Nice. Elle estime aussi nécessaire de s'interroger sur le système actuel de présidence semestrielle qui lui semble inadapté à une Union qui compterait une trentaine de membres et dans laquelle chaque Etat n'accéderait à la présidence qu'une fois tous les quinze ans.

Sur cette dernière remarque, le secrétaire général de *Notre Europe*, **Jean Nestor** fera observer que c'est peut-être compliquer inutilement le problème de continuité de l'action communautaire qui, dit-il, devrait trouver une réponse, avec une réforme du Conseil, dans un retour au jeu normal des institutions. Mais pour Mme **Andréani**, on ne peut négliger l'allongement des délais entre deux présidences car, dit-elle « l'intérêt d'exercer une présidence, c'est d'être mieux impliqué dans ce qui se passe. » D'où l'intérêt qu'elle manifeste, à titre strictement personnel, pour des formules de présidence collégiale ou de présidence par matières.

Pour le député européen **Elmar Brok**, le débat institutionnel a deux volets : celui de l'équilibre entre la Commission, le Parlement et le Conseil et celui des relations entre les grands et les petits pays. L'Union ne peut fonctionner, observe-t-il, que si les petits pays ont l'impression que l'Europe est leur maison et c'est le Conseil des ministres qui doit être l'organe dans lequel les petits pays ont une représentation qui va au delà de leur poids démographique.

En ce qui concerne la Commission, il lui paraît difficile de ne pas en rester à la formule d'un commissaire par pays mais, dans ce cas, il estime indispensable de renforcer le rôle du président en lui donnant « un droit de sanction et de récompense », autrement dit celui de choisir les commissaires, de répartir les portefeuilles, de remanier et de licencier. Il faut donner au président de la Commission la possibilité de se défendre, dit-il, en rappelant l'affaire Santer qui n'avait pas les instruments dont dispose normalement un chef de gouvernement et a été frappé par un vote injuste. A ses yeux, cela aurait l'avantage de rapprocher la Commission des citoyens en rendant son travail plus lisible et compréhensible.

Le Parlement dont les pouvoirs ont été très sensiblement augmentés doit réviser ses méthodes de travail pour s'adapter à cette nouvelle donne mais, pour Brok, qui voudrait que

l'essentiel des décisions soient prises à la majorité, c'est surtout le Conseil qui doit se réformer afin d'échapper au blocage au plus haut niveau. Il insiste aussi sur une répartition claire des compétences : Là où les Etats membres sont compétents, l'Union doit s'abstenir mais lorsque ce n'est pas le cas, elle doit avoir les instruments pour agir. Dans tous les domaines où le vote a lieu à la majorité, le Parlement doit avoir le pouvoir de codécision, ajoute-t-il en notant que ce système fonctionne bien et que si retards il y a dans la procédure législative, ce n'est pas le fait du Parlement.

Brok met en garde contre la dérive intergouvernementale. Il condamne la tendance à développer le secrétariat du Conseil ou la formule du haut représentant et plaide pour un retour à la méthode Monnet. A propos du calendrier de l'élargissement, il estime possible que les traités avec les pays candidats soient au point à la fin de l'année 2002 et que les adhésions soient effectives avant les élections européennes de 2004, ce qui permettrait aux nouveaux membres de l'Union d'y participer. Il souhaite d'autre part que le débat constitutionnel soit mené avec la méthode de la Convention qui a été utilisé avec succès pour élaborer la Charte des droits et il est partisan de fixer à Nice la mission et la méthode d'une future « Convention constitutionnelle » qui pourrait s'acquitter de sa tâche en 2002 et 2003.

Directeur de recherches à la fondation *Wissenschaft und Politik* d'Ebenhausen, **Christian Deubner** remarque que la pondération des voix concerne non seulement le Conseil, mais aussi le Parlement qui, à défaut d'une représentation fondée sur la réalité démographique, perdrait de sa légitimité.

Tous les sujets sont liés, observe Pascale **Andréani** qui ne conçoit pas d'accord sur la majorité qualifiée sans accord sur la pondération et admet sans difficulté que la représentation parlementaire soit mieux équilibrée, mais insiste sur la nécessité d'une repondération au Conseil. Dans une Union à 27, dit-elle, si l'on retient la condition d'une majorité d'Etats-membres, 14 Etats représentant moins de 12% de la population suffiraient à bloquer une décision. Au lieu de l'échelle de pondération actuelle qui va de 2 à 10, elle verrait volontiers une échelle de 3 à 33, comme l'ont proposé les italiens.

Brok rappelle que la majorité qualifiée doit représenter au moins 58% des voix au Conseil et qu'il faut éviter, après l'élargissement, que des petits pays, qui ne représenteraient qu'une minorité de citoyens, puissent réunir une majorité contre les grands. Il signale aussi qu'on n'a jamais vu jusqu'à maintenant les grands se liguer contre les petits, ni les petits contre les grands, puisque les coalitions se forment au gré des intérêts en jeu entre pays d'importance démographique différente. Il rappelle aussi la position officielle du Parlement pour qui chaque pays devrait disposer d'un minimum de 4 sièges, les autres étant répartis proportionnellement au chiffre de la population.

Brok reconnaît volontiers que la proportionnalité absolue est illusoire, mais qu'il faut essayer de s'en rapprocher afin d'éviter qu'un député luxembourgeois représente 30.000 habitants et un député allemand 800.000. « Certes, dit-il, les grands pays doivent comprendre les petits, encore faut-il que les petits comprennent les grands ! »

Ulrike Guérot du DGAP s'inquiète pour le sort de l'euro et pour sa crédibilité auprès des marchés financiers aussi longtemps que les affaires fiscales et sociales resteront en dehors du champ de la majorité qualifiée. Elle voudrait savoir où en sont les demandes françaises d'harmonisation dans ce domaine et l'intérêt que la France porte dans l'immédiat à l'agenda social.

La France, comme la Commission, reste très sensible à tout ce qui, dans la fiscalité, est lié au marché intérieur, lui répondra Pascale **Andréani** qui observe cependant que les compétences des parlements nationaux ne permettent pas de passer à la majorité qualifiée dans plusieurs secteurs de la fiscalité. Pas question non plus, ajoute-t-elle, de remettre en cause les spécificités du système de Sécurité sociale dans chacun des pays membres.

A propos de la composition de la Commission, Mme Andréani signale que, pour la France, 20 commissaires, c'est déjà trop. « Si le plafonnement est rejeté, dit-elle, alors pourquoi ne pas avoir une Commission plus nombreuse, ce qui imposerait dans ce cas de mieux l'organiser. » Pour Brok, le nombre des commissaires n'est pas le problème principal et, pour améliorer la capacité de décision de la Commission, il est plus important de renforcer le rôle de son président. En ce qui concerne le Conseil, en revanche Brok estime que plus on augmente le nombre de ses membres, plus il devient urgent de séparer ses deux fonctions, législative et exécutive, et de préciser les conditions dans lesquelles elles sont exercées. « Lorsque le Conseil légifère, dit-il, le vote doit être public, ou en tout cas publié ultérieurement, de façon que les citoyens puissent vérifier et sanctionner les décisions de leurs représentants. »

Renforcer la présidence de la Commission, cela signifie-t-il que le président doit être élu par le Parlement et, dans ce cas, faut-il donner à la Commission le pouvoir de dissoudre le Parlement ? demande **Martin Kremer** du Ministère des Affaires étrangères à Berlin. Personnellement **Brok**, comme une minorité de ses collègues du PPE, n'en est pas partisan car il voit dans le Parlement européen une institution plus proche du système américain (où députés et sénateurs ne se répartissent pas entre majorité et opposition, où les lobbies jouent un rôle important et où des majorités différentes peuvent se constituer) que des systèmes parlementaires des Etats membres.

Plusieurs intervenants insistent sur le besoin de simplification et de clarification : l'ambassadeur **Immo Stabreit**, de la DGAP, pour qui peu importent les résultats de Nice, puisque l'opinion publique ne suit plus et affirme : « A notre époque, il faut que ce qui est important soit visible et attire l'attention » ; **Klaus-Dieter Frankenberger** de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* qui voit « le fossé grandir entre la population et l'élite » ; **Thierry de Monbrial** qui cite Boileau - « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement » - et demande que les citoyens puissent comprendre qui décide quoi et devant qui ; **René Foch**, directeur général honoraire à l'Union européenne, qui parle d'un « imbroglio extraordinaire » ; **Christian Deubner** qui voudrait savoir jusqu'où va la concertation franco-allemande sur tous les thèmes abordés.

Elmar Brok espère que les participants au sommet de Nice auront le courage de se jeter à l'eau et de traiter les questions difficiles. Lui aussi est partisan de simplifier les traités, dans l'esprit des recommandations faites il y a un an par le comité Dehaene, et de dresser la liste des compétences. Partisan également de plus de transparence, d'efficacité et de démocratie sans quoi les citoyens n'acceptent pas les décisions qu'on leur impose. Il se réfère une fois de plus à la pratique du Congrès américain qui publie deux fois par an des rapports d'activité, avec les votes des congressistes.

A Deubner, qui restera sans doute sur sa faim, Mme **Andréani** répondra, sans entrer dans plus de détails, que la concertation franco-allemande est constante, mais que l'exercice de la présidence par la France rend difficile toute initiative publique franco-allemande.

2 – Coopérations renforcées et avant-garde

Comment organiser la différence au sein d'une Union élargie qui deviendrait de plus en plus hétérogène ? C'est à cette préoccupation, rappelle **Françoise de La Serre**, directeur de recherches au CERI (*Centre de recherches internationales*, de Paris), qu'a cherché à répondre le Traité d'Amsterdam, avec la formule des « coopérations plus étroites » (couramment appelées « renforcées »), qui introduit le principe de la différenciation et lui donne un cadre juridique. Par la suite, la panoplie s'enrichira lorsque seront mises en avant les idées d'avant-garde, de centre de gravité ou de groupe pionnier.

Comme il était peu opérationnel, le dispositif d'Amsterdam n'a jamais été appliqué et c'est au sommet d'Helsinki, en décembre 1999, que les dirigeants de l'Union, mesurant l'urgence de trouver une formule de conciliation entre élargissement et poursuite de l'intégration, ajoutent à l'ordre du jour de la CIG l'examen des coopérations renforcées. Dans le débat qui s'est alors instauré et que le discours du ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, a beaucoup activé, en France en particulier, Mme de La Serre propose de distinguer trois approches :

- Celle qui se propose de rendre opérationnelles les dispositions d'Amsterdam, en facilitant la naissance et le fonctionnement d'une coopération renforcée, et oriente l'Union vers un système à plusieurs vitesses. Elle a la préférence de la Commission et, d'une façon ou d'une autre, celle des gouvernements des six pays fondateurs de la Communauté.
- Dans une démarche plus radicale et refondatrice, celle qui propose de créer une avant-garde, avec des institutions propres, avec un traité dans le Traité, et récuse la procédure des coopérations renforcées comme un moyen de maintenir la dynamique de l'intégration dans le système communautaire. C'est dans ce sens que vont aussi bien Delors que Giscard et Schmidt et que se dirigeraient sans doute certains partisans de la première formule en cas d'échec à Nice.
- Celle qui voit dans les coopérations renforcées une étape vers la formation d'un centre de gravité ou d'un groupe pionnier. L'idée figurait dans le rapport Quermonne et on la retrouve dans les propositions de Chirac à Berlin aussi bien que dans celles de Fischer. Le président français et le ministre allemand tentent, chacun à sa façon, de concilier les deux options précédentes, étant entendu que Chirac se contente pour son groupe pionnier d'une structure légère, du type secrétariat, tandis que Fischer envisage un traité spécifique qui servirait de fondation à la fédération à venir.

Dans l'hypothèse où les Quinze se mettraient d'accord à Nice sur la réforme des institutions, quel serait le domaine d'élection des coopérations renforcées ? Françoise de la Serre pose la question. « D'abord les politiques d'accompagnement de l'Union économique et monétaire, qui se présente elle-même comme une coopération renforcée de facto, mais aussi les matières couvertes par le troisième pilier, » répond-elle avant de signaler que la matière du deuxième pilier s'y prête moins bien et de s'interroger sur le résultat : - plus d'intégration ou effet de fragmentation produit par la juxtaposition de ces coopérations ponctuelles ? Les propos récents de Tony Blair à Varsovie lui paraissent indiquer qu'un assouplissement du mécanisme pourrait finalement faire prospérer la méthode intergouvernementale plutôt que la méthode communautaire.

En matière de sécurité et de défense (deuxième pilier), **Franz Borkenhagen**, qui appartient au ministère de la Défense fédéral, estime que les Européens pratiquent déjà la coopération renforcée sans l'avoir formalisée. Il rappelle que l'Union se veut capable d'agir préventivement et de maîtriser les crises et que 60.000 hommes devront être mis à la disposition de l'Europe d'ici à 2003. La République fédérale s'est engagée pour sa part à en fournir 18.000. Reste, explique-t-il, à définir les tâches que nous entendons remplir, les capacités nécessaires et les structures. Pour atteindre ces objectifs, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne travaillent à présenter projets et solutions. Il estime que cette façon de travailler s'est révélée efficace et il y voit une forme de coopération renforcée qui n'est dirigée contre personne mais doit être attirante et rester ouverte aux autres partenaires.

Pour les participants, les coopérations renforcées peuvent représenter une charge de travail supplémentaire, chacun devant définir son rôle et ses capacités, en fonction notamment de ses capacités financières et Borkenhagen précise que, pour l'Allemagne, la défense commune signifie plus de moyens financiers à la disposition de son armée. Cela impose d'en expliquer le sens et l'utilité à la population allemande, dit-il, car il ne s'agit pas seulement de promouvoir l'intégration mais de conforter son ancrage en la rendant transparente et attrayante.

Si on veut que l'opinion publique comprenne pourquoi on lui demande certains sacrifices, il semble difficile de ne pas lui ouvrir les yeux brutalement sur certaines réalités, observera **Dickran Indjoudjian**, le vice-président du groupe Europe de l'Ecole polytechnique de Paris, en se référant à la disproportion énorme qui existe entre les Etats-Unis et l'Europe lorsqu'on compare les volumes respectifs de leurs dépenses militaires et leur efficacité.

Pour **Borkenhagen**, l'essentiel est de décider ce que chacun peut apporter afin d'éviter le morcellement des organisations et des structures ainsi que les doublons et les dépenses inutiles, ce qui implique que tel ou tel pays renonce à développer certaines capacités, en se reposant sur un autre pour le faire. Il n'est plus possible d'avoir des profils de sécurité identiques dans chacun des pays membres, dit-il, en indiquant que le ministre de la Défense néerlandais, en visite à Berlin trois semaines auparavant, lui avait dit être tout disposé à contribuer significativement à l'achat des avions de transport dont l'Union a besoin, à condition, bien sûr, que les Pays-Bas puissent emprunter ces appareils en cas de besoin.

La question est donc de savoir si les capacités mises en commun doivent servir aux seuls participants ou à l'Union toute entière, en veillant cependant à ce que les pays restés à l'extérieur ne profitent pas de cette coopération sans aucune contribution de leur part.

« En Europe, chacun fait la même chose et de façon inefficace », estime de son côté **Frankenberger** en déplorant qu'il y ait autant de redondances dans les capacités militaires des Européens. « Si on décide de mettre des ressources en commun et de différencier les capacités, cela veut dire très concrètement que certains pays doivent abandonner telle ou telle de leurs activités militaires actuelles » déclare-t-il avant d'ajouter : « Alors, pourquoi pas la Marine aux Britanniques, l'Air aux Français, la Terre aux Allemands et le reste aux autres ? »

Borkenhagen signale le problème des normes qui se pose dans tous les domaines de coopération. D'une façon générale, il faut éviter le nivellement par le bas, dit-il, en faisant remarquer qu'on ne peut rien organiser en matière de défense avec des normes différentes. « Si des troupes arrivent au Kosovo avec des standards différents, ajoute-t-il, ce n'est pas sur place qu'on y mettra bon ordre. » Il signale également les objectifs assignés à l'Agence

d'armements qui est en train d'être mise en place et à laquelle participent sept pays : une capacité de transport, une capacité de reconnaissance par satellite spatial et des moyens de communication, trois domaines dans lesquels l'avance américaine est considérable. Il rappelle enfin que, dans l'état actuel des choses, la défense collective reste de la compétence de l'OTAN. La question des garanties entre participants ou Etats membres ne se pose donc pas, l'Union limitant ses ambitions aux missions dites de Petersberg (prévention et gestion des crises).

De la coopération franco-allemande Borckenhagen affirmera en conclusion qu'elle est et doit être la pièce essentielle de toute coopération renforcée ou de toute forme d'avant-garde et, tout en souhaitant que les relations soient « plus intenses », il notera que, dans le domaine de la défense, l'Allemagne n'a aucun autre partenaire avec qui elle travaille autant qu'avec les Français.

Les coopérations renforcées peuvent-elles être autre chose qu'une solution provisoire, le relais étant pris ensuite par les institutions communautaires ? Interrogé par le journaliste **Henri de Bresson**, **Elmar Brok**, répond que la formule, en ce qui concerne le premier pilier, ne peut être qu'une solution du dernier recours - et dans des domaines novateurs - car s'il est à la rigueur possible de faire fonctionner les ministres en formation restreinte, en limitant leur nombre à celui des pays « coopérants », le Parlement, lui, est indivisible et on ne voit pas qu'il puisse légiférer en excluant du vote ceux de ses membres qui appartiendraient aux pays non représentés dans la coopération renforcée concernée. Si avant-garde il y a dans des domaines communautaires qui ne seraient pas novateurs, elle ne pourrait donc concerner que les douze pays de l'euro.

En revanche, observe-t-il, le recours à des coopérations renforcées trouverait plus normalement sa place dans les matières du 2^{ème} et du 3^{ème} pilier mais, s'il s'agit de politique extérieure, ce devrait être au cas par cas, car on voit mal qu'un groupe permanent puisse se constituer sans que cela tourne à une division au sein de l'Union entre pays membres de l'OTAN et pays non membres, ce qui serait, dit-il une mauvaise solution.

C'est l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale qui donne toute son acuité au débat sur les coopérations renforcées et sur l'avant-garde, insiste **François Scheer**, il y a peu de temps encore ambassadeur de France en République fédérale. « Nous savons très bien, dit-il, que l'élargissement va geler l'intégration pour des années mais qu'il est urgent de le faire, ne serait-ce que pour éviter que les pays candidats aillent chercher fortune ailleurs. C'est toute la contradiction dans laquelle nous sommes enfermés aujourd'hui. »

« Comment faire admettre aux pays candidats que nous les prenons mais que, au même moment, quelques uns d'entre nous passent à une vitesse supérieure pour maintenir le processus d'intégration ? poursuit Scheer, et comment installer institutionnellement cette vitesse supérieure sans provoquer immédiatement une réaction de rejet de la part de ces pays qui ne voudront pas se retrouver dans la 2^{ème} ou la 3^{ème} cour ? »

Scheer attire aussi l'attention sur le danger qu'il y aurait à ne pas retrouver au cœur des coopérations renforcées le même groupe de pays. « Faute d'un tel noyau dur, dit-il, ce serait l'explosion de l'Union. »

3 – De l'élargissement à la fédération

A défaut de projet plus élaboré sur les finalités de l'Union, **Günter Verheugen**, le commissaire chargé de l'élargissement, retient trois enjeux : étendre les valeurs de démocratie et de citoyenneté, cautionner la stabilité de l'Europe, développer son potentiel économique et technologique face à ses concurrents internationaux.

Sur l'état d'avancement des pays candidats, Verheugen signale un progrès généralisé en ce qui concerne la stabilisation de la démocratie. Dans le domaine économique il note que les différences subsistent entre les pays dont la capacité à s'intégrer doit être jugée sur deux critères :

- la mise en place d'une économie de marché viable.
- Il faut qu'ils soient prêts à affronter la concurrence du marché unique.

Les pays candidats doivent par ailleurs être en mesure d'intégrer l'acquis communautaire dans leur législation nationale, ce qui impose de corriger les faiblesses de leurs structures administratives et de leur système judiciaire et demande du temps. Verheugen s'inquiète de la mauvaise formation des magistrats et des fluctuations de la jurisprudence avec les effets négatifs que cela produit sur les investisseurs. Il s'inquiète encore plus du « cancer de la corruption », de la criminalité économique et des liens entre l'ancienne nomenklatura et la nouvelle élite économique. « Même si cela fait mal et si nombre de gens se sentent offensés, dit-il, la Commission ne doit pas se taire. »

Verheugen ne doute pas que l'élargissement se fera, même si le risque existe que cela n'aille pas aussi vite qu'on le souhaiterait. Le moment approche cependant où il faudra prendre des décisions politiques, pour préciser les délais de transition, ce qui imposera aux pays de l'Union de finaliser leurs positions sur toutes les questions en suspens : questions agricoles, politique régionale et transferts financiers, normes de protection sociale, libre circulation des travailleurs, criminalité et sécurité des frontières. Au plus tard, en tout cas à la fin de l'année 2001.

En réponse à une question de **Marcus Bleinroth**, chargé de mission à la Commission, il observe que « les propositions de l'Agenda 2000 sur la politique agricole commune ne sont pas allées assez loin et que nous sommes confrontés, de ce fait, à un problème grave », aussi bien pour l'élargissement que dans nos rapports avec l'OMC (l'Organisation mondiale du commerce). « Nous sommes forcés de négocier sur l'acquis existant, ajoute-t-il, mais si la PAC venait à évoluer en cours de négociation, il faudrait bien sûr en tenir compte. »

Il est facile aux ministres de parler lorsqu'ils se rendent en visite dans les pays candidats et de dire que la Commission ne se remue pas assez vite. C'est autre chose d'exprimer clairement sa volonté d'agir pour mener une action crédible, observe Verheugen qui attend des gouvernements « qu'ils rapprochent leurs actes de leurs discours. » Le calendrier des adhésions possibles court à présent de 2003 à 2005 et d'ici à l'été prochain, il devrait être possible d'arrêter des dates plus précises, au moins pour les pays candidats qui ont fait le plus de progrès.

- Verheugen pose plusieurs principes pour les négociations à venir :
- Elles ne doivent pas sacrifier la qualité à la rapidité,

- Elles doivent être individuelles et tenir compte de la spécificité de chaque pays. Il n'y aura pas d'adhésions à la chaîne.
- Ceux qui ont commencé plus tard que les autres doivent pouvoir rattraper ceux qui les ont précédés, étant entendu que les perspectives d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie se situent après 2005.

Verheugen se dit convaincu par ailleurs que cet élargissement entraînera des bouleversements. « Après, plus rien ne sera comme avant, » dit-il, en soulignant que l'Union aura besoin d'institutions fortes, même s'il est vrai que des réformes sont de toutes façons nécessaires, qu'il s'agisse du Conseil, de la Commission ou du Parlement. Il met en garde contre une dérive intergouvernementale et regrette que les grands pays ne fasse pas assez de cas de la Commission. Il est partisan de réfléchir à l'avenir européen dans le sens indiqué par Delors, invite à trouver une formule de large partenariat avec la Turquie préalablement à son éventuelle adhésion et à ne pas oublier les Balkans. Il est préoccupé par la future frontière orientale de l'Union. Il ne faudrait pas, dit-il que le modèle européen s'y arrête ni qu'elle devienne un nouveau Mur. A défaut d'adhésion, il faut se préparer à une coopération économique intensive avec les pays qui se trouvent au delà, Biélorussie, Ukraine, Moldavie et pays du Caucase. Même souci pour les pays du Sud de la Méditerranée et mêmes perspectives de partenariat économique et politique.

Jacques Delors partage les mêmes préoccupations pour les pays de l'Est lointain, pour les Balkans et pour le Sud méditerranéen. Il pense, lui aussi, qu'il faudra faire le point du travail d'élargissement à la fin de 2001 et que l'Union devra prendre alors les décisions qui la concernent, en particulier sur la politique agricole commune. Il qualifie de « schizophrénie objective » la situation actuelle telle que l'a décrite et que la vit Verheugen, avec d'une part ceux qui comme lui négocient et, d'autre part, les ministres, premiers ministres ou présidents qui vont dans ces pays et y déclarent que la politique est supérieure à la technique et qu'on trouvera de toute façon des solutions.

« Il faut que cela cesse, sinon nous perdrons sur tous les tableaux car nous aurons été généreux, mais on nous accusera de faire traîner ou même de différer l'élargissement, » dit-il, avant de proposer que la « Conférence européenne », qui rassemble occasionnellement les chefs d'Etat ou de gouvernement des Quinze avec leurs homologues des pays candidats, se réunisse régulièrement tous les six mois « pour parler de tous les problèmes de la famille européenne au sens large et en particulier des problèmes de sécurité interne et externe. »

Lorsqu'il aborde l'avenir à long terme de l'Union, dans la perspective de l'après-Nice, **Delors** pose trois questions :

- Vers quoi voulons-nous aller ?
- Avec quels moyens ?
- Avec quelles institutions et quel système juridique ?

Et il propose de commencer par une rapide exégèse de quatre termes souvent employés, ceux de constitution, de charte, de subsidiarité et de fédéralisme dont il estime nécessaire d'examiner soigneusement le contenu :

- L'idée de constitution : « L'Allemagne serait rassurée si l'architecture de l'Europe se présentait sous forme de constitution et les Belges ne sont pas loin de penser de même, » constate Delors qui préférerait d'autres solutions pour répondre à cette demande, aussi légitime soit-elle, et qui juge l'idée prématurée parce que, dit-il, « nous n'avons pas atteint le

degré de consensus politique ou d'intégration qui rende une constitution nécessaire.» Il ajoutera toutefois, au cours du débat qui suivra, qu'il était prêt à réviser sa position « si une constitution était le moyen de renforcer l'intérêt des Européens pour la construction de l'Union et pour leur adhésion. »

« Si le mot de constitution devenait un thème qui résonne mieux que celui de traité pour symboliser l'appartenance des Européens à la seule aventure collective qui leur soit offerte depuis cinquante ans, dit-il, cela vaudrait la peine d'y réfléchir. »

- La charte : Delors approuve sans restriction la formule de la Convention qui, dit-il, a fait un bon travail en proposant cette charte, mais il s'inquiète des contradictions qui pourraient apparaître entre la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et celle de Luxembourg. Il ne voudrait pas non plus « qu'on fasse entrer par la fenêtre ce qui ne pouvait pas entrer par la porte », autrement dit qu'on adopte par le biais d'une charte ce qu'une conférence intergouvernementale n'a pas cru bon d'approuver

- L'exigence de subsidiarité : Delors voit une bonne dose d'hypocrisie dans certains discours. Il rappelle comment lui-même avait proposé sans succès au Conseil européen de supprimer quinze directives qui lui paraissaient ne pas trouver leur place dans l'arsenal juridique communautaire, entre autres un texte sur le transport des porcs qui imposait une surface minimum pour chaque animal et exigeait qu'on l'installe de façon à toujours en voir un autre afin d'éviter la dépression nerveuse. On fait trop de textes ! dit-il, en pensant notamment à la chasse et à l'eau des baignades. Pour lui, la subsidiarité est un état d'esprit et une certaine conception de la société qui relève plus de la réflexion politique que de critères exclusivement juridiques.

- Le fédéralisme : A l'heure de la mondialisation, la nation reste pour Delors une référence aussi saine que nécessaire et l'heure n'est pas venue de sonner leur disparition. D'où sa formule de fédération d'Etats nations qu'il croit utile, en tout cas en France, « pour décomplexer certains, dit-il, en particulier du côté gaulliste. »

Delors ne croit pas qu'on puisse progresser en entretenant l'ambiguïté, voire le mensonge, et il estime qu'il reste beaucoup à faire pour clarifier les idées comme les positions. Il ne croit pas qu'on puisse dire comme Tony Blair : Non à une Europe super-Etat mais Oui à une Europe super-puissance. Et il demande : « Comment faire une super-puissance sans l'instrument approprié ? »

Il plaide pour une réforme du Conseil des Affaires générales et pour que soit rétabli dans sa vérité d'origine le triangle institutionnel Conseil, Commission, Parlement. Depuis longtemps, il est convaincu que dans une Europe à 25, 27 ou plus de 30, lorsque les pays des Balkans en feront partie, nombreux seront ceux qui ne pourront pas assumer les objectifs de Maastricht ou d'Amsterdam ni les obligations qui en découlent. L'élargissement l'emportera donc sur l'approfondissement. D'où sa proposition d'avant garde ouverte, dit-il, en insistant sur le mot « ouverte ». Il invite tous ceux qui veulent continuer l'intégration à le faire selon la méthode communautaire, « la seule, dit-il, qui depuis cinquante ans puisse garantir que l'on prépare une décision, qu'on la prend et qu'ensuite on l'exécute. »

Pour Delors, cette avant-garde serait constituée en fédération d'Etats-nations. Elle serait ouverte et fonctionnerait selon la méthode communautaire. Pour assurer la cohérence avec l'ensemble européen plus vaste de l'Union, là où les compétences sont communes, la Commission servirait d'organe commun. En revanche la Fédération-avant-garde aurait son

propre Conseil des ministres et son propre Parlement. Mais Delors ne croit pas que cette avant garde soit le résultat de la convergence de coopérations renforcées. « Elle serait plutôt le résultat de leur échec, dit-il, car les coopérations ne donneront pas les résultats qu'on en attend et deviendront vite ingérables tandis que l'Europe souffrira d'une véritable entropie.» Mais il craint qu'à ce moment-là, l'avant-garde ne soit plus possible.