

"La CIG 1996: un exercice à haut risque" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Octobre 1995)

Légende: En octobre 1995, la Revue du Marché commun et de l'Union européenne expose les enjeux politiques, institutionnels et économiques de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 pour la révision du traité sur l'Union européenne.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Octobre 1995, n° 391. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"la_cig_1996_un_exercice_a_haut_risque"_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne_octobre_1995-fr-51762921-b128-42d1-a90a-99abb9901927.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

La CIG 1996: un exercice à haut risque

PAR CATHERINE GOYBET

Quel sera le visage de l'Europe en l'an 2000? La réponse à cette question dépend en grande partie des résultats de la conférence intergouvernementale (CIG) que les chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze lanceront en décembre à Madrid. Cet exercice prévu par le traité de Maastricht (adopté en 1991 et entré en vigueur en 1993 après une grave crise de confiance) a pour but de corriger le tir après trois ans de fonctionnement et de préparer l'Union à accueillir jusqu'à douze nouveaux pays ⁽¹⁾ sans que sa substance et son efficacité n'en soient diminuées et sans que la Russie n'en prenne ombrage. Le défi on le voit est de taille. Mais les préparatifs de ce grand rendez-vous n'incitent pas à l'optimisme.

Les 22 et 23 septembre, les chefs d'État et de gouvernement se sont retrouvés à Formentor pour une réunion informelle sur le sujet. Felipe Gonzales, le Premier ministre espagnol, s'est félicité de l'esprit de famille retrouvé. «Mais ils n'ont parlé de rien, ni des sujets qui fâchent, ni des questions de fonds» affirme Elisabeth Guigou, l'ex-ministre des Affaires européennes de François Mitterrand, aujourd'hui l'une des deux députés européens membres du groupe de réflexion lancé le 2 juin par les Quinze pour préparer la CIG. «Ce Conseil préfigure malheureusement pour moi ce qui risque de se passer s'il n'y a pas un sursaut l'année prochaine. Je redoute que la CIG n'aboutisse à un consensus minimal et que malgré tout on élargisse l'Union parce que la poussée à l'élargissement sera irrésistible».

«Le Conseil s'est posé les bonnes questions» constate à l'inverse un diplomate français. «Celles du calendrier, de la durée et de l'ordre du jour de la CIG». Mais sans pouvoir conclure ni donner d'orientations précises à Carlos Westerndorp, secrétaire d'État aux affaires européennes espagnol et président du groupe de réflexion.

Calendrier et ordre du jour

Les divergences sont en effet profondes en particulier entre la France et l'Allemagne. Le calendrier n'est pas une question anodine, car il détermine l'ampleur de la négociation à venir. Pour la France la CIG devrait être courte, débuter début 1996 et finir dans le courant de l'année. Elle devrait en outre se limiter à la révision des institutions nécessaire pour assurer un meilleur fonctionnement de l'Europe, comme une extension du vote à la majorité et une révision de la pondération des voix pour donner plus de poids aux grands pays, ainsi que sur le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune.

Cette position est dictée par le souci que la ratification de la CIG par référendum n'interfère pas dans la campagne pour les législatives de 1998 et dans les autres rendez-vous du calendrier communautaire. Fin 1997, les pays aptes à adopter la monnaie unique seront sélectionnés sur leur performance de l'année écoulée. En 1998 il faudra commencer à renégocier le financement de la Communauté — le plan actuel expirant fin 1999. Une belle bataille en perspective car les pays principaux contributeurs comme l'Allemagne qui sont aussi les principaux défenseurs de l'élargissement voudront réduire le coût de la politique agricole commune et de la politique d'aides aux régions et aux pays défavorisés. 1998 sera enfin l'année de révision du traité de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et l'heure de vérité pour l'instauration d'une défense européenne.

Toutes ces négociations sont incontournables si on veut mettre la maison Europe en ordre afin d'accueillir les nouveaux venus. Mais le gouvernement français estime qu'il faut prendre son temps et ne pas faire de concessions précipitées alors qu'on ne sait pas si l'UEM aboutira et surtout combien de pays candidats seront en mesure de rejoindre l'Union au début du XXI^e siècle.

À cette version courte et allégée de la CIG, l'Allemagne oppose une négociation qui débouche sur une Union politique substantielle. Bonn juge indispensable de la faire durer jusqu'après les élections législatives britanniques prévues en mai 1997. Car il lui paraît impossible d'obtenir une avancée conséquente avec le gouvernement actuellement en place. Malcom Rifkind, le nouveau secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, ne vient-il pas de déclarer que le Royaume-Uni devrait resserrer ses liens avec les États-Unis et se tourner

davantage vers l'Asie? Dans le groupe de réflexion, l'attitude de l'Angleterre est constamment en faveur du *statu quo*. «C'est John Wayne dans la défense de Fort Apache» ironise un observateur. Le chancelier Kohl a déclaré à Formentor vouloir «mettre toute son existence politique au service de l'achèvement de l'Union politique», et il a appelé dans le même temps le Conseil européen de Madrid à fixer un calendrier pour l'élargissement.

Entre ces deux positions antagonistes, une majorité de pays sont partisans de ne pas charger la barque de la CIG avec la négociation financière et la révision de la PAC. Mais le président du groupe de réflexion note cependant que cette dernière opération devrait commencer au sein du Conseil dès 1996 en parallèle avec la CIG. Le président de la Commission, Jacques Santer, promet pour sa part de présenter un premier rapport sur l'impact agricole de l'élargissement dès le Sommet européen de Madrid. Une solution de compromis serait que le Sommet européen décide de mener une négociation à étapes sur trois ou quatre ans dans le but de parvenir à un paquet global et à un calendrier d'élargissement.

Pour la paix, la sécurité et l'emploi

Le manque de leadership franco-allemand se reflète dans les travaux du groupe de réflexion dont le rapport d'étape rendu début septembre a été jugé utile mais encore trop vague notamment par Jacques Santer. On y retrouve les clivages traditionnels entre les grands et les petits pays, entre les Atlantistes et les autres, entre les partisans d'une Europe fédérale et ceux qui défendent l'intergouvernemental. Pour être utile, il faudrait selon Elizabeth Guigou que le groupe aboutisse à un rapport d'une dizaine de pages maximum sans compter les annexes, ce qui suppose une position déjà un peu commune. Il faudrait aussi se concentrer sur les grands sujets qui préoccupent les citoyens: la paix, la sécurité et l'emploi.

La grande majorité des Etats membres considère que la politique étrangère et de sécurité commune fonctionne mal en partie en raison du système de décision mais ils divergent sur les remèdes. Le Royaume-Uni et la Finlande veulent conserver le vote à l'unanimité, tandis que la Grèce, les Pays-Bas et la Suède souhaitent garder le droit de veto si leurs intérêts fondamentaux sont en jeu. L'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg sont pour le vote à la majorité qualifiée. Entre les deux la France, soutenue par l'Espagne et l'Italie, plaide pour la majorité qualifiée pour agir, ce qui suppose que les pays minoritaires qui ne voudraient pas participer à une action ne seraient pas obligés de le faire mais qu'ils ne devraient pas empêcher les autres d'aller de l'avant.

Entre la France et l'Allemagne, les divergences pourraient s'aplanir. Jacques Chirac soupçonne l'Allemagne de vouloir la majorité qualifiée pour l'empêcher d'agir. Sans doute n'y a-t-il rien de tel dans l'esprit du gouvernement de Bonn mais le doute serait levé si on réfléchissait à comment agir. En revanche entre certains nouveaux adhérents neutres de l'Union et Paris le courant ne passe décidément pas. «L'idée d'une Europe neutralisée par l'Autriche ou la Finlande, ça nous ne l'accepterons jamais» s'exclame un diplomate qui s'étonne encore que seule la France soit intervenue au Rwanda au nom de valeurs dont ces pays sont si friands.

La deuxième idée force admise par les Quinze est de mieux se coordonner. Pour cela une majorité d'entre eux est favorable à la création d'une cellule d'analyse et de proposition à laquelle la Commission européenne serait associée. Mais l'idée lancée par la France et soutenue par l'Allemagne de donner «un corps, un visage et une voix» à la PESC en désignant une haute personnalité pour représenter l'Union bat de l'aile. Certains pays redoutent que ce personnage qui aurait rang de ministre ne porte ombrage au président de la Commission. Ce sont bien sûr les petits pays partisans d'une Europe fédérale.

Quant à la constitution d'une défense européenne, les discussions tournent autour du statut de l'UEO entre l'OTAN et l'Union européenne. Une majorité, menée par la France et l'Allemagne, est en faveur d'une intégration à terme de l'UEO dans l'Union mais à condition que les liens avec l'OTAN n'en soient pas affectés. Malgré cette garantie, le Royaume-Uni est résolument contre.

Sur le chapitre de la sécurité intérieure en revanche un accord est en bonne voie. Une grande majorité de pays reconnaît qu'il serait dans leur intérêt d'avoir une politique commune sur tous les sujets ayant trait aux

relations avec l'extérieur (franchissement des frontières, asile, immigration). Ils sont prêts à communautariser ces matières c'est-à-dire que la Commission proposerait, le Conseil voterait à la majorité qualifiée, le Parlement contrôlerait la Commission et la Cour de Justice serait compétente, car on touche là au droit du citoyen. En revanche la coopération policière et judiciaire pénale devrait rester du ressort de la méthode intergouvernementale. Chacun doit rester souverain en ce domaine, c'est admis.

Enfin le groupe de réflexion examine, à l'initiative suédoise, l'idée d'introduire un nouveau chapitre dans le traité relatif à l'emploi. Ce n'est pas l'Europe qui va trouver le remède miracle au chômage. L'essentiel des responsabilités en matière sociale relève des États membres mais « nous avons le devoir de dire en quoi l'Union européenne peut aider » explique Elisabeth Guigou.

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas, libéraux traditionnels, sont hostiles à une telle démarche mais le problème pour les gouvernements sociaux démocrates est surtout de ne pas effaroucher l'Allemagne. Ce pays, qui réalise chez lui un équilibre presque miraculeux entre les exigences de la Bundesbank d'une part et des syndicats d'autre part, n'a pas confiance dans la capacité de ses partenaires en particulier latins à appliquer son modèle social. Bonn n'acceptera jamais qu'on ajoute un critère social aux critères monétaires et financiers définis dans le traité sur l'Union économique et monétaire pour passer à la monnaie unique. En outre il s'opposera à toute décision qui risquerait de se traduire par une augmentation du budget européen. Il ne s'agit donc pas d'introduire des droits sociaux dans le traité mais d'engager les États à mieux coordonner leur politique économique et à créer si possible un fonds d'investissement qui fonctionne de manière plus audacieuse que la BEI.

Une spirale de la non confiance

Encore faudrait-il pour que la CIG parte sur de bonnes bases que le climat de méfiance qui existe actuellement entre la France et l'Allemagne prenne rapidement fin. « Cette spirale de la non confiance est un jeu dangereux » affirme un diplomate français à Bruxelles. L'affaire Waigel est là pour en témoigner. En déclarant début septembre que l'Italie ne sera pas en mesure de faire partie des pays qui adopteront la monnaie unique en 1999, le ministre allemand des Finances n'a pas révélé un secret d'État. Tout le monde sait que malgré ses efforts, qui sont incontestables et remarquables, ce pays fondateur de l'Union ne pourra pas remplir dans deux ans (1997) les critères monétaires et financiers définis par le traité donnant droit à participer à la dernière phase de l'UEM. Mais Théo Waigel a aussi réclamé un durcissement de ces critères et émis des doutes sur la capacité de la Belgique, des Pays-Bas voire même de la France à être dans le peloton. Cela revenait à dire que le mark n'est pas près de céder la place à la monnaie européenne.

Cette mise en garde et ces exigences supplémentaires ont d'autant plus choqué que dans les faits l'UEM connaît depuis six mois des évolutions tout à fait satisfaisantes, note-t-on à la Commission européenne. La France, l'Espagne, la Belgique et l'Italie viennent d'adopter des projets de budget rigoureux dans le but explicite de satisfaire aux critères de Maastricht. Au niveau communautaire, les comités travaillent, les points de vue de l'Institut monétaire européen (IME) et de la Commission européenne sont plus proches que prévu. Grâce à ce travail préparatoire, les ministres des Finances des Quinze ont considérablement avancé sur le scénario technique de passage à la monnaie unique, lors de leur rencontre informelle des 29 et 30 septembre.

L'intransigeance de Théo Waigel s'explique en partie par le souci de rassurer une opinion publique allemande de plus en plus réticente au fur et à mesure que s'approche l'échéance monétaire. En Allemagne d'après un sondage du Allensbach Institute rapporté par le journal *Le Monde* du 2 octobre, 43% des Allemands sont contre l'UEM. Ceci n'est pas une surprise, le DM est à l'Allemagne ce que la dissuasion nucléaire est à la France. Mais, faits plus surprenants, 44% sont aussi contre l'élargissement, et 51% en faveur d'une Union européenne purement économique. L'idée d'union politique que le chancelier Kohl défend bec et ongles comme le seul moyen de garantir à terme la paix et la stabilité du continent et de l'Allemagne laisse un Allemand sur deux sceptique. Cette situation donne du grain à moudre en France à ceux qui pensent qu'après son départ, programmé en principe pour 1998, les Allemands abandonneront le projet de monnaie unique. Elle affaiblit les partisans de l'UEM en France. Et elle incite le Président Chirac à ne pas faire de concessions trop importantes sur le sujet de l'Union politique en particulier, d'ici 1998. Cette

prudence, cette réserve alimentent à leur tour la méfiance des responsables allemands.

Pourtant «les Allemands ont besoin de sécurité» analyse un observateur des négociations bruxelloises. «Sécurité intérieure contre l'immigration, sécurité géographique pour ne pas être en contact direct avec la Russie, sécurité économique afin de ne pas supporter seuls le poids du rétablissement de la démocratie à l'Est et garantie de ne pas être les premiers à devoir prendre la décision de guerre ou de paix vis-à-vis de la Russie.» Les déclarations du gouvernement français renvoyant *sine die* l'application des accords de Schengen sur la libre circulation des personnes en Europe et sa décision de reprendre les essais nucléaires sans en avoir averti ses partenaires puis de proposer après coup à l'Allemagne son parapluie nucléaire leur donnent des signaux exactement contraires à ce qu'ils attendent.

(1) Chacun a son parrain. Malte et Chypre sont patronnés par la Grèce et le Royaume-Uni; la Pologne, la Hongrie et la Tchéquie par l'Allemagne; la Lettonie, l'Estonie et la Lituanie par la Suède et la Finlande. Difficile de faire entrer la Tchéquie sans ouvrir aussi la porte à la Slovaquie. La Slovénie est soutenue par l'Autriche. La Roumanie est le seul pays latin. Il n'y a guère que la Bulgarie qui reste sans parrain.