

COLLOQUE DU CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE

L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE : PERSPECTIVES FRANCO-BRITANNIQUES

PARIS, 26 JUIN 2003

TABLE DES MATIERES

Compte rendu du colloque

Jean-Marie LE BRETON

I – Bilan des conséquences de la crise irakienne

II – Convergences franco-britanniques

III – Mesures destinées à faire progresser les institutions européennes

Annexes

Relevé de convergences établi par Maurice Fraser

Liste des participants français

Liste des participants britanniques

*Le Conseil franco-britannique remercie la Banque de France qui lui a offert
l'hospitalité pour ce colloque.*

A l'initiative de ses deux coprésidents, M. Jacques Viot et Lord Radice, le Conseil franco-britannique a réuni le 26 juin 2003 à Paris un colloque consacré à « L'avenir de l'Union européenne : perspectives franco-britanniques ». Les débats se sont organisés autour de trois thèmes : un bilan des conséquences de la crise irakienne, un examen des convergences franco-britanniques et enfin les progrès des institutions européennes.

I – Bilan des conséquences de la crise irakienne

Dans un exposé introductif, M. Stanislas de Laboulaye a étudié l'impact de la crise irakienne sur la politique étrangère de la France. La diplomatie française, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, a inscrit son action dans le cadre d'institutions internationales, l'ONU, l'Alliance atlantique et l'Union européenne. Certes l'attitude de la France n'a pas été exempte d'ambiguïté. Jamais totalement à l'aise dans le triple cadre qui limitait sa liberté d'action, elle n'en a pas moins été consciente des atouts que ces institutions pouvaient lui apporter.

La crise de l'Irak, prolongeant et confirmant une évolution qui date de la fin de l'Union soviétique, a été un révélateur de l'affaiblissement de ces structures internationales. L'ONU et le système de sécurité collective en ont été les premières victimes. Les Etats-Unis ont adopté une posture d'unilatéralisme. Forcés d'accepter le recours au Conseil de Sécurité, ils ont refusé d'en subir les contraintes alors que la France a pu tirer avantage de sa qualité de membre permanent du Conseil.

Seconde victime, l'Alliance atlantique, où la France ne pouvait prétendre à jouer un rôle directeur et dont la mission était en quelque sorte consubstantielle à la guerre froide, a perdu de son importance.

Enfin, l'Union européenne, engagée dans une dynamique d'élargissement de ses compétences et de sa composition, a cessé d'être aussi unie que par le passé.

La crise irakienne est venue révéler les divergences de vues de la France avec les Etats-Unis dans ces trois instances.

A l'ONU, la France voulait que la menace irakienne fasse l'objet d'un débat et qu'une intervention militaire n'ait lieu que légitimée par le Conseil de Sécurité. Elle a dû faire face au désir américain de passer en force.

A l'OTAN, la volonté américaine de court-circuiter l'Alliance avait été manifeste à plusieurs reprises déjà, notamment en Afghanistan. En réclamant une aide militaire de l'OTAN à la Turquie dans la perspective du conflit avec l'Irak, Washington voulait anticiper le principe de l'intervention armée et affirmer le caractère inéluctable de la guerre, ce que la France récusait. Il est en est résulté une crise aiguë qui n'a été réglée que par le passage par le « Defence Planning Committee » dont la France n'est pas membre. Mais, en même temps la France, lors de la réunion

Union européenne – OTAN du 3 avril, a réaffirmé sa volonté de ne pas s'écarter de l'OTAN.

Enfin, l'Union européenne s'est profondément divisée. La crise irakienne a fait apparaître l'hétérogénéité politique des Etats membres partagés entre ceux qui sont sensibles à un tropisme atlantique (lettre des 8 et le soutien des 10) et les partisans d'une relation franco-allemande renouvelée s'affirmant comme moteur de l'Union européenne. A aucun moment l'Union n'a pu débattre en commun de la crise. La faiblesse politique de l'Union s'est manifestée. La PESC et son Haut Représentant en sont sortis affaiblis. Il est clair que l'Union européenne n'aura de crédibilité, en particulier face aux Etats-Unis, que si elle développe ses capacités militaires.

Par conséquent, conclut M. de Laboulaye, il convient de continuer de soutenir l'ordre juridique international tel qu'il découle de l'ONU en soulignant son rôle de légitimation et de véhicule de la solidarité internationale ; d'affirmer, dans le cadre de cette solidarité globale, les mérites du monde multipolaire ; de restaurer la crédibilité européenne en matière de politique étrangère et de défense, tout en veillant à la compatibilité des actions européennes en matière de défense avec l'évolution de l'OTAN.

M. Timothy Garton Ash à qui revenait, côté britannique, de présenter ses observations sur la crise irakienne a marqué son accord sur le fait que l'Irak n'était pas tellement la cause de la crise que le catalyseur des divergences entre les deux pays. Celles-ci masquées par un discours « multilatéraliste » des dirigeants français et britanniques auraient bien besoin d'une nouvelle Entente cordiale. Elle n'est pas née d'ailleurs d'une harmonie préétablie mais d'affrontements dont le nom de Fachoda est emblématique.

A l'heure actuelle, le fossé entre la France et la Grande-Bretagne est étroit, mais il est profond de sept siècles. Il réapparaît lorsqu'un conflit surgit entre nos deux pays. Et le conflit est bien franco-britannique. Ce n'est pas le Président Bush qui souhaitait le vote d'une seconde résolution – après la 1441 – c'est M. Tony Blair qui l'a demandée et c'est la France qui l'a refusée et qui a dit qu'elle s'y opposerait. En fait la crise a rendu manifeste qu'il existe deux visions de l'Europe, une britannique et une française en particulier dans les relations avec les Etats-Unis. On a pu dire en France que M. Tony Blair était contre l'Europe de M. Chirac et peut-être vice-versa. On constate en tout cas que réapparaît une vision néogaulliste de l'Europe. Ce qui est plus alarmant, c'est que pour la première fois depuis la fin de la guerre une administration américaine se demande s'il est bon d'avoir une Europe forte et s'il n'est pas mieux pour les Etats-Unis d'avoir une Europe faible et divisée, ce qui donnerait plus de moyens à la diplomatie américaine. Cette tentation de Washington de diviser pour régner, de choisir des partenaires pour organiser en chaque cas une coalition ad hoc, serait désastreuse.

Dès lors se pose une question pour les relations franco-britanniques. Dans le contexte de l'élargissement, quelle va être l'identité de l'Europe ? Au cours des

siècles notre identité s'est forgée en opposition aux Turcs, à l'Islam. Doit-elle se forger maintenant par opposition à l'Amérique ? C'est une tentation encouragée par la présente administration américaine. Mais cela conduit à la division de l'Europe. En fait l'Europe doit se concevoir comme partenaire des Etats-Unis et non comme adversaire.

Plus aurait dû être fait en Europe pour tenir compte du choc du 11 septembre. Plus aurait dû être fait pour comprendre les Américains ; plus pour définir nos intérêts communs dans la zone qui va du Maghreb à l'Asie centrale ; plus pour apparaître comme partenaire, et pour cela donner des moyens à M. Javier Solana (Etat-major, etc).

En matière militaire, les Américains sont très puissants ; l'Europe est faible. Une Europe de la défense n'est possible que sur une base franco-britannique. Un noyau dur militaire sans le Royaume-Uni est insensé. Il faut revenir à l'esprit de Saint-Malo. Il faut aussi tenir compte des pouvoirs que donnent le commerce, l'aide au développement et ce que l'on a appelé le « soft power ». Cette dimension est fort importante pour le dialogue transatlantique.

Enfin, il n'est pas seulement indispensable de choisir une ligne politique précise, encore faut-il que les modalités d'action soient déterminées. Aussi admirables que soient les réformes proposées, il n'y aura, en réalité, sur les questions qui touchent véritablement au cœur de la souveraineté, qu'un accord des principales puissances qui puisse les mettre en œuvre. Cet accord devra réunir la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et les Etats-Unis.

N'est-il pas significatif, a conclu M. Timothy Garton Ash, qu'il n'y ait pas eu de réunion à quatre – avec Washington – depuis juillet 2002 ?

*
* *

Sur la base de ces deux exposés un débat général s'est ouvert. Il s'est organisé autour de thèmes qui avaient été exposés par les deux présentateurs.

L'unanimité s'est faite sur le bien fondé de l'analyse historique : l'Entente cordiale a été plus importante par ce qui s'est ensuivi que pour ses résultats immédiats (Lord Hannay).

Plutôt qu'un directoire des grands Etats européens à l'intérieur de l'Union, Lord Hannay préférerait un lien organique entre l'Europe et les Etats-Unis. Le partenariat entre les deux rives de l'Atlantique doit être institutionnalisé. Un directoire doit être l'expression d'une réalité. C'est pourquoi il préfère ne pas évoquer la réunion des quatre le 29 avril entre la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg.

L'idée d'un directoire des principales puissances de l'Union européenne fait son chemin. Mais cette « mégalocratie » est-elle une réponse ? s'interroge M. André Fontaine. Un directoire pourquoi faire ? demande-t-il. N'est-ce pas le problème des relations avec les Etats-Unis qui est essentiel ? Ce que la France et la Grande-Bretagne doivent essayer de prévenir c'est la relégation de l'OTAN à des tâches subalternes.

Il devait revenir à M. Timothy Garton Ash dans ses conclusions de donner son avis sur la question du directoire. Directoire plus ou moins clandestin, telle n'est pas la formule acceptable. Il y a la notion de noyau dur qui a ses adeptes, mais qui pêche par deux défauts : le premier étant que, si noyau dur il doit y avoir, le Royaume Uni en sera exclu. L'autre défaut est que, si le noyau dur est ouvert à tous les membres de l'Union, comment éviter que des pays comme la Slovénie ou la Slovaquie, demain la Roumanie ou la Bulgarie ne veuillent en faire partie. Ce n'est pas ainsi que l'on règlera le problème de la politique commune de l'Union. L'Union a besoin d'un lien clair et non équivoque avec les Etats-Unis. Pourquoi ne pas utiliser le « quad » (France, Grande-Bretagne, Allemagne et Etats-Unis). Sinon, il n'y aura rien pour empêcher l'Europe de se réduire à n'être que le plus petit commun dénominateur des volontés des Etats-membres et certainement pas le partenaire des Etats-Unis.

L'accent a été mis par les intervenants sur la nécessité d'un accord franco-britannique si l'on veut définir une défense européenne et redonner un sens à la notion de PESC.

Mme Heather Grabbe a souligné les progrès en matière de sécurité réalisés par M. Javier Solana. Une prise de conscience s'est faite sur la menace que constituent les armes de destruction massive. De semblables avancées se font dans le domaine de l'analyse et de la prévision. De l'avis de Mme Grabbe, la Grande-Bretagne, qui a fait preuve jadis de myopie dans ce domaine, n'attache pas assez d'importance à la perspective d'un noyau dur dont elle serait absente.

Comment assurer la sécurité de l'Union européenne ? Ne faut-il pas commencer par reconnaître que certains Etats ont plus de moyens et de responsabilités que d'autres ? Tel est notamment le sentiment de Sir Brian Crowe. Il est nécessaire d'avoir une politique commune sur la base des moyens franco-britanniques. Il faut donc donner des moyens à M. Javier Solana mais surtout pas un Etat major.

Un autre thème a été abordé au cours de cette session. Il a été relevé que, malgré le déséquilibre des capacités militaires en sa défaveur, l'Union européenne pouvait apporter une contribution importante dans le domaine du « soft power », aide, commerce, culture, où l'Union dispose de moyens non négligeables signalés par M. Timothy Garton Ash dans son exposé introductif. Plusieurs intervenants ont cependant relativisé ces moyens. M. Alain Bienaymé, tout en soulignant la dimension économique présente de la relation transatlantique, observe que depuis dix ans les économies américaine et européenne ont divergé et que l'Europe a

décroché. Celle-ci souffre d'ailleurs d'une démographie vieillissante et d'une recherche peu efficace. Cette analyse a été partagée par M. Jim Rollo qui relève la faiblesse des positions européennes en matière de commerce. La France et la Grande-Bretagne, deux grandes puissances commerciales de l'Union, ne sont-elles pas séparées par la politique agricole commune qui à l'heure actuelle rend vains les efforts auprès des pays en développement ?

Revenant en fin de première session sur les thèmes abordés, M. Stanislas de Laboulaye conteste la pertinence de l'expression « gaullisme » ou « néogaullisme » pour expliquer l'attitude de la France pendant la crise irakienne. Il conviendrait mieux de considérer que la France a cherché à dégager une position européenne. La France n'était pas convaincue d'une approche des problèmes de la région commençant par l'Irak. Il eût mieux valu avancer sur la voie d'une solution du conflit israëlo-palestinien. N'avait-on pas été proche d'un grand progrès à Taba ? Britanniques et Français en étaient alors convaincus. I

Ils étaient en règle générale également d'accord sur les analyses de la situation au Proche-Orient mais divergeaient lorsqu'il s'agissait de définir une ligne d'action. De surcroît, les Français avaient souvent le sentiment qu'une ligne rouge existait - la relation avec les Etats-Unis - et qu'il n'était pas possible de la franchir.

D'autre part la France voulait donner sa chance à M. Hans Blix et à l'ONU. La résolution unanime 1441 montrait bien que cette voie attirait une majorité d'Etats. Mais après janvier 2003 le Département d'Etat a cessé de diriger la politique américaine au profit du Pentagone. Ce dernier a provoqué la crise à l'OTAN parce que ses orientations excluaient d'avance un règlement pacifique. La France a dû agiter son droit de veto pour témoigner de sa détermination à exercer ses responsabilités et à ne pas abandonner des pays soumis à des pressions extérieures.

En ce qui concerne le directoire, M. Stanislas de Laboulaye s'est interrogé sur les conséquences de l'élargissement sur le fonctionnement du Conseil. Celui-ci est-il encore capable de prendre des décisions ? Celles-ci ne sont-elles pas préparées, dans le secret, par le secrétariat du Conseil, la présidence et les représentants de quelques grands pays d'Europe ? Et s'il en est ainsi, peut-on parler d'esprit communautaire ?

II – Convergences franco-britanniques

Dans un exposé introductif, M. Renaud Donnedieu de Vabres, souligne la dissymétrie qui existe entre les attitudes françaises et britanniques à l'égard des Etats-Unis, dissymétrie provoquée par les attentats du 11 septembre. Lorsque le Président Bush a établi un lien entre Al Quaïda et Saddam Hussein, nous n'avons pas suffisamment pris la mesure du choc que ces événements ont représenté pour les Américains. Il aurait fallu mieux analyser et prendre en compte les raisons du mouvement terroriste. L'analyse faite à Londres était très proche de celle de Paris pour cette crise, pour le conflit israëlo-palestinien, pour les rapports Nord-Sud, pour

l'importance du facteur religieux. Lorsque la France a refusé d'intervenir en Irak, ce geste a été interprété comme un refus de participer à la lutte contre le terrorisme.

Parmi les éléments de convergence entre les deux pays, il convient de noter un accord de fond pour reconnaître que la volonté nationale est et demeure un moteur essentiel pour l'Europe. Favorable également à la priorité donnée au budget de défense – notamment l'augmentation des moyens pour l'armée française. Le respect du pluralisme, la culture politique commune, la conscience des défis qu'il faut relever sont autant de points de convergence entre les deux pays. Enfin, France et Grande-Bretagne sont des démocraties critiques, nullement « messianiques ». L'addition des forces permet d'être efficace.

Sur le plan des relations avec les Etats-Unis, M. Donnedieu de Vabres écarte toute idée d'antiaméricanisme « viscéral » dont la France a été parfois accusée.

Il observe que les nouveaux membres de l'Union sont généralement très réticents à toute idée de directoire. Ils vont même jusqu'à s'étonner que les Quinze aient à se prononcer sur leur entrée dans l'Union tant celle-ci leur paraît être de droit. Il demeure qu'il conviendra sans doute de laisser certains Etats désireux d'aller plus vite et plus loin de le faire. Et pour éviter des réactions hostiles, l'orateur propose que les Commissions des Affaires étrangères de tous les Etats membres se réunissent pour éventuellement autoriser un groupe d'avant-garde d'aller de l'avant sans pour autant donner l'impression d'écarter quiconque.

De l'avis de M. Quentin Peel, sur le même thème, les points de convergence sont plus nombreux et plus importants qu'on ne le dit et qu'on ne le pense. La situation est obscurcie par les stéréotypes et les préjugés qui brouillent la perception que nos pays ont l'un de l'autre. N'est-il pas caractéristique que le Ministre de l'Europe, M. McShane ait pu dire récemment que la France était « gaulliste », ce que plusieurs orateurs français ont vivement contesté aujourd'hui même.

En fait ce qui unit les deux pays, c'est ce qui les a divisés dans le passé. Ne sont-ils pas deux vieux Etats, deux vieilles puissances coloniales ? En fait, ce ne sont plus des grandes puissances, même si elles sont des puissances nucléaires (mais est-il certain qu'elles puissent utiliser leurs armes ?), et toutes deux membres permanents du Conseil de sécurité, un peu par accident.

Si l'on s'interroge maintenant sur l'opinion des peuples, on relève que la plupart des pays du monde accordent la priorité à leurs relations avec les Etats-Unis. Beaucoup d'entre eux sont critiques de la politique américaine. Ceci est vrai de la France, mais aussi de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Turquie et de nombreux pays d'Europe. Seules la Grande-Bretagne et l'Italie évaluent positivement le rôle des Etats-Unis. Sur sept pays de l'OTAN où cette enquête américaine a été conduite, il se trouve que cinq souhaitent une plus grande indépendance vis-à-vis des Etats-Unis, les deux autres étant le Royaume-Uni et... les Etats-Unis. Et pourtant Français et Britanniques partagent la même position sur la lutte contre le terrorisme et se

distinguent des Américains sur l'analyse du facteur religieux. Des convergences apparaissent sur la globalisation, les OGM et surtout sur le nationalisme, faible dans les deux pays, en contraste avec des pays comme la Russie et même les Etats-Unis où il demeure beaucoup plus vigoureux.

On peut constater également une vision quasi identique des deux pays sur l'équilibre institutionnel de l'Union : préférence donnée au Conseil et moindre intérêt pour la Commission et le Parlement. Les travaux de la Convention ont fait apparaître un accord pour l'élargissement, synonyme à Londres d'une Union plus vaste mais aussi moins contraignante. La France a mieux perçu l'affaiblissement du Conseil et elle est davantage prête à recourir à la majorité qualifiée, y compris dans le secteur de la politique étrangère.

Là où la divergence est forte c'est au sujet de l'Allemagne. La Grande-Bretagne reste très hostile au couple franco-allemand. La politique étrangère de l'Union fait problème : l'Irak a profondément divisé les deux pays, mais des convergences existent dans les Balkans et surtout en Afrique où les deux pays ont un intérêt manifeste à coopérer (Rwanda, et aussi visites communes des Ministres français et britannique au Ghana et en Côte d'Ivoire).

Enfin la politique de défense dépend d'un accord franco-britannique. Cependant la méfiance réciproque reste forte. On pense que la France veut affaiblir l'OTAN. Il faudrait un remède. Peut-être celui-ci sera-t-il administré par les Etats-Unis s'ils se décident à abandonner l'OTAN. En d'autres termes, les Britanniques ne se rallieront à la défense européenne que si l'Amérique met fin à l'OTAN.

La relation avec les Etats-Unis est, en définitive, la pierre de touche des convergences entre la France et le Royaume-Uni. Les Britanniques devront faire un choix. Jusqu'à aujourd'hui on constate que le Royaume-Uni se refuse à opter nettement entre l'Europe et l'alliance américaine. Ce ne serait pas possible actuellement car M. Tony Blair est très affaibli et un gouvernement faible ne peut assumer de telles décisions. En tout état de cause, conclut M. Quentin Peel, il n'y aura pas de politique étrangère commune tant que la France et la Grande-Bretagne n'auront pas renoncé à leur siège permanent au Conseil de Sécurité.

*
* *

Le débat qui a suivi ces deux exposés ne s'est pas limité à ce thème. Les divergences sur la politique agricole ont été rappelées à nouveau, cette fois par M. David Curry. Les effets de la PAC seraient, à ses yeux, le signe des incohérences de la politique européenne et rendent difficile le dialogue avec les Etats-Unis sur les échanges commerciaux. Les nouvelles d'un accord sur la PAC au Conseil agricole paraissent néanmoins encourageantes si les informations reçues à ce jour sont confirmées.

C'est à nouveau sur l'expression de « gaulliste » ou de « néogaulliste » pour qualifier la politique française que certains sont intervenus. Pour M. Siôn Simon, il n'y a pas beaucoup de différences entre le comportement de la France en 1963 et celui d'aujourd'hui. Sir Brian Crowe, pour sa part, estime que l'expression néogaulliste permet de définir une attitude, notamment à l'égard des Etats-Unis, plutôt que le reflet d'une politique substantielle.

Plusieurs participants ont évoqué les convergences sur les problèmes institutionnels. Le thème de l'avenir du Conseil européen qui avait fait l'objet de remarques lors de la première session a été abordé par M. Angus Lapsley qui a souhaité une concertation franco-britannique sur ce point. Dans la configuration de la Constitution préparée par la Convention, le Président du Conseil élu pour deux ans et demi voit son autorité renforcée. Il en est de même du Ministre des Affaires étrangères.

Les convergences entre France et Grande-Bretagne sont manifestes, a-t-il été noté à plusieurs reprises. Pour M. Quentin Davies, vu de la planète Mars, les similarités sont aveuglantes car les intérêts sont communs, y compris dans le domaine de la défense. L'opinion, dans les deux pays, y est favorable. Il convient de rechercher des zones de coopération concrète, par exemple en Afrique. Le rôle de la France, que certains par ailleurs ont accusé d'avoir conspiré contre l'Occident, a été essentiel à travers l'accord de Saint-Malo qui a permis le succès du Sommet d'Helsinki relançant l'Europe de la Défense et à travers le « moteur » franco-allemand. Malgré tout, la crise de l'Irak va rendre, pour quelque temps au moins, très difficile de parler de politique commune.

Mme Françoise de La Serre, qui rappelle la proximité des deux Etats, souhaite que les convergences de valeurs débouchent sur des convergences d'objectifs et de propositions d'autant que les opinions publiques des deux pays y sont, dans une large mesure, favorables. Cette évolution serait très importante pour la PESC et la politique commune en matière de défense. Le dialogue franco-britannique devrait nous apprendre s'il y a vraiment accord entre les deux pays pour mettre en œuvre cette politique étrangère. Et aussi de quel type de politique étrangère il s'agit. Peut-on espérer une relance globale de la PESC, ou doit-on se satisfaire d'actions communes dans des secteurs où les positions sont proches ?

Enfin de quels moyens peut-on disposer ? Il faudra choisir entre la voie des réformes institutionnelles qui a été la règle jusqu'à présent et la définition d'un véritable concept stratégique comme celui auquel, semble-t-il, l'Union européenne travaille.

C'est à ce concept de doctrine stratégique que s'est attaché le Général Rannou qui a souligné la proximité des deux pays en matière de doctrine d'emploi qui est telle que les deux forces armées pourraient, en cas de nécessité, fonctionner très rapidement de manière coordonnée. Il demeure que des progrès restent à faire dans

le secteur du renseignement et tout autant dans celui de la recherche où l'Europe est nettement distancée par les Etats-Unis.

Rappelant sa précédente intervention hostile à la création d'un Etat-major auprès de M. Solana, Sir Brian Crowe précise qu'il avait en vue d'éviter les doubles-emplois. La question centrale, à son avis, est de dégager une attitude commune à l'égard des Etats-Unis.

Les convergences que l'on décèle en matière culturelle ou d'éducation entre Européens et plus particulièrement entre Britanniques et Français doivent permettre à l'Union européenne de jouer un rôle international. Mme Ann Corbett rappelle que, dès le Traité de Rome, la culture et l'éducation ont été des éléments de la politique européenne et un moyen de progresser pour rapprocher les citoyens. L'Institut européen de Florence a été créé dès 1957. Il s'agissait alors de renforcer l'identité européenne. On constate, actuellement, la volonté de promouvoir une politique universitaire européenne. Mme Corbett observe le rôle efficace de proposition et d'impulsion de la Commission et note que les résultats en ce domaine n'auraient sans doute pas été acquis si l'Union n'était qu'un groupement intergouvernemental.

A la fin de cette session, M. Maurice Fraser donne lecture d'une liste des convergences telles qu'elles se dégagent, à son avis, des travaux du colloque (voir annexe I).

III – Mesures destinées à faire progresser les institutions européennes

Ce thème est ouvert par Lord Hannay qui, d'emblée, insiste sur le fait qu'il présentera un point de vue britannique et non celui de son gouvernement qui, au reste, ne l'a pas encore précisé. Le débat interne au Royaume-Uni sur la Convention n'est pas terminé. Il faut toutefois garder le sens des proportions. Certes le texte de la Convention est important, mais ce n'est pas le texte le plus important de la construction européenne. Il l'est moins que le Traité de Rome, moins même que l'Acte unique et le traité de Maastricht, davantage sans doute que celui d'Amsterdam ou de Nice. Ce document ne provoque pas une révolution. M. Giscard d'Estaing a voulu maintenir un certain équilibre entre les institutions de l'Union et en même temps les renforcer pour leur donner des moyens d'action renouvelés.

Une des plus importantes suggestions de la Convention est de garder un caractère collégial à la Commission et pour cela il est proposé de réduire le nombre de ses membres. Pour Lord Hannay, ce point est capital. Il n'y a pas de raison pour que chaque Etat dispose d'un siège à la Commission. Nombre d'Etats de l'Union se plaisent à penser qu'ils disposent d'un siège à la Commission et à évoquer le profit qu'ils en retirent. Il ne devrait tout simplement pas y avoir de « retour » pour les Etats, la Commission étant un organisme collégial représentant l'intérêt européen.

La proposition de donner plus de pouvoirs au Parlement européen paraît légitime à Lord Hannay. Encore faut-il lui interdire de se mêler de la politique étrangère et de sécurité de l'Union car ce n'est pas son rôle. Sur le renforcement des pouvoirs du Président du Conseil européen, l'orateur demeure incertain. Il est plutôt favorable à la formule de la Convention, mais beaucoup dépendra du mandat que le Président du Conseil aura reçu. Sur ce point, il faut éviter les affrontements entre Etats petits et grands.

Sur le vote à la majorité qualifiée, l'intervenant estime que ce n'est plus la question essentielle qui provoquait naguère de vifs débats. Pour certains dossiers – l'immigration notamment – on peut penser que la formule communautaire pourrait être préférée à l'approche intergouvernementale qui d'évidence ne marche pas.

Sur la politique étrangère les propositions de la Convention en faveur d'un Ministre des Affaires étrangères de l'Union sont intéressantes. Des efforts devront être consentis pour lui permettre d'agir. Sa position de vice-Président de la Commission ne doit pas en faire le « serviteur » de cet organisme collégial. La crise de l'Irak a montré que, si les Européens sont divisés, il en résulte qu'ils sont marginalisés. Il est donc nécessaire que le poste de Ministre des Affaires étrangères reste sous contrôle des gouvernements. Il est également nécessaire que le titulaire de ce poste agisse en liaison avec les Etats-Unis.

La proposition de créer une agence des armements est une excellente idée. Il faut doter l'Europe de plus de moyens en matière de défense. Mais il ne s'agit pas de vouloir « équilibrer » les Etats-Unis, encore moins d'en être un challenger, un rival. Ce serait absurde, déclare Lord Hannay. Les moyens dont nous devons nous doter seront là pour servir la politique de l'Europe et le faire avec efficacité. La question de savoir s'il convient de le faire avec ou sans les Etats-Unis est une autre question. Mais il faut qu'on sache que les Britanniques veilleront avec la plus grande vigilance à ce que l'Union européenne ne serve pas à affaiblir l'OTAN.

La Charte des Droits fondamentaux pose problème aux Britanniques : c'est un domaine très sensible.

Quant à la procédure prévue pour quitter l'Union, il s'agit d'une formule difficile à accepter. On voit mal des pays démocratiques refuser à un autre le droit de quitter l'Union.

Pour conclure Lord Hannay estime que l'idée de passer outre à une ratification sur proposition du Conseil européen est impensable. Il faut que l'on sache que le gouvernement britannique n'acceptera le traité qu'à condition qu'il y ait ratification. Nous voulons, dit Lord Hannay, une Europe des Etats et non des Etats-Unis d'Europe. Et il serait souhaitable que la Constitution que l'on aura adoptée le soit sans changement pendant un certain nombre d'années – peut-être cinquante – de façon à ce que les peuples sachent à quoi s'en tenir sur les limites des compétences

de l'Union afin que l'on puisse travailler sur des bases solides et non sur un terrain en évolution continuelle.

Les perspectives ouvertes par la Convention ont été évoquées – côté français – par M. Pierre Ménat. Dans une première remarque sur l'exposé de Lord Hannay, M. Ménat convient que le texte de la Convention n'est probablement pas le document le plus important de la construction européenne. Il n'en apporte pas moins nombre d'innovations et modifie l'équilibre institutionnel actuel. En second lieu, il s'agit d'un processus évolutif qui se poursuivra avec la Conférence intergouvernementale (CIG) et ensuite, - troisième volet de ce processus – avec la ratification par tous les Etats membres. L'histoire montre que l'on ne sait pas à l'avance quelles seront les réactions des peuples concernés, surtout si, comme probable, des referendums sont convoqués pour autoriser la ratification de ce nouveau traité.

Un des premiers et notable changement, prévu par la Convention, est la suppression de la structure en trois piliers et la disparition de la « Communauté européenne ». On aura, si le texte de la Convention est approuvé, un seul ensemble d'institutions. L'Union héritera de la Communauté. Elle deviendra, pour cette raison un sujet du droit international, elle aura la personnalité juridique internationale. Il en résultera une simplification et une rationalisation des procédures. On passera de quinze institutions juridiques à six. Désormais, les « directives » seront des « lois européennes ».

La Présidence de l'Union sera renforcée – par la durée du mandat de son Président et par son autorité. L'expérience permettra seule de juger si cette innovation porte des fruits. A noter que les Etats membres – y compris ceux du Benelux – se sont ralliés à cette proposition.

Le Président de la Commission sera désormais élu par le Parlement européen. Il s'agit là d'une confirmation écrite d'une procédure déjà utilisée. La co-décision entre le Conseil et le Parlement va être considérablement élargie. On va passer en cette occurrence de 37 à 80 domaines de l'activité de l'Union.

Les politiques font l'objet de la IIIème partie du texte de la Convention qui n'a d'ailleurs pas encore été approuvée (à la date du 26 juin 2003). Il y a certains points sur lesquels la France n'est pas d'accord sur le document proposé. Tel est le cas de la politique européenne en matière de biens culturels pour lesquels on peut contester qu'il s'agisse d'une compétence exclusive de l'Union.

Pour la politique étrangère, la France demeure vigilante. En effet, le Ministre des Affaires étrangères se trouve à la fois subordonné au Conseil et Vice-Président de la Commission. Il reste à préciser comment le Ministre pourra concilier le mandat du Conseil européen et la collégialité de la Commission.

Des progrès sont acquis en matière économique et en particulier par la reconnaissance du Conseil « Euro ». En revanche, France et Grande-Bretagne ne

sont pas d'accord sur la politique sociale commune. Pour les « coopérations renforcées » déjà prévues à Amsterdam et à Nice, l'Union autoriserait un groupe d'Etats membres, dans le cadre du Traité, à proposer et à mettre en œuvre des actions conformément à leur vision de l'Europe. C'est un peu la formule de l'Euro qui pourrait être reprise.

Sur les problèmes institutionnels, la France et le Royaume-Uni sont en accord quasi-complet. Les différences proviennent surtout des politiques. On peut dire, schématiquement, que la France est plutôt favorable à l'extension des politiques communes et à la règle des votes à la majorité qualifiée, le Royaume-Uni étant plus réticent dans l'un et l'autre cas.

*
* *

Au cours du débat qui a suivi cet exposé, M. Jean-Louis Quermonne a estimé que la création, proposée par la Convention, d'un Ministre des Affaires étrangères de l'Union est une innovation importante. Le Ministre des Affaires étrangères, dans la configuration envisagée, serait vice-Président de la Commission et à ce titre participant d'un pouvoir collégial, tout en étant par ailleurs chargé, par mandat du Conseil européen, de mettre en œuvre une politique étrangère européenne dont les lignes seraient définies par le Conseil. Cette double appartenance, peut ouvrir des perspectives institutionnelles intéressantes. Le Ministre des Affaires étrangères sera en effet en mesure d'utiliser pour des actions de « soft power » (échanges commerciaux, aide au développement, coopération culturelle et technique) des moyens découlant des responsabilités propres de la Commission.

M. Chris Briant comprend et approuve la réforme de la Présidence du Conseil européen. Son expérience à Bruxelles plaide pour la continuité qui était absente lors des rotations semestrielles. Cependant, il faut savoir quelle sera la priorité définie par la Présidence. L'orateur souhaite un renforcement de la Commission dont il a déploré l'affaiblissement au cours des années écoulées.

Contrairement à une idée reçue, M. Briant ne croit pas que le risque de veto sera plus grand à 25 qu'à 15. La Convention a beaucoup progressé sur la majorité qualifiée. La pression pour dépasser le veto sera plus forte lorsque l'Union aura été élargie.

L'absence de mention du « déficit démocratique » dont est victime l'Union européenne surprend M. Tom Jenkins. Il s'interroge sur l'avenir du Conseil européen dont certains ont annoncé le décès. Il assure le colloque de l'attitude positive des syndicats à l'égard de la Charte des Droits fondamentaux.

Mme de La Serre revient sur « les coopérations renforcées ». A ses yeux les progrès réalisés au sein de la Convention pour permettre leur mise en œuvre est l'un des acquis les plus importants des travaux du groupe présidé par M. Giscard d'Estaing.

Elle se félicite de la procédure d'habilitation qui doit permettre d'y recourir si quelques Etats l'estiment opportun.

Les travaux qui viennent de se tenir incitent Lord Howell à observer que les projets concernant l'avenir de l'Union européenne font apparaître des attitudes différentes entre les participants britanniques. Le projet de constitution, qui devra être approuvé par la Conférence intergouvernementale, n'est pas, comme on a pu le laisser croire, un simple toilettage de textes existants. Il s'agit de changements très importants dont il faut que les peuples soient conscients. On avait l'intention de rapprocher les institutions des peuples. N'essaye-t-on pas d'adapter les peuples aux institutions ? Les capacités nationales d'action ont déjà été considérablement réduites et l'on se demande désormais qui fait quoi dans les domaines de souveraineté partagée. Il est déjà très difficile de le déterminer. Et Lord Howell de conclure « les Britanniques aiment l'idée européenne mais refusent la camisole de force ».

C'est sur la notion de convergence que M. Roland Galharague intervient. Il observe que les convergences doivent se construire et sont toujours le résultat d'une volonté politique. Il lui semble que les débats théologiques sur le choix des termes – multipolaire, unipolaire – et l'identité de l'Europe constituent un facteur de division. L'effort doit porter sur des questions concrètes. Aussi suggère-t-il que la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne réfléchissent ensemble sur une politique européenne concernant la situation au Proche-Orient.

Les deux coprésidents, Lord Radice et M. Jacques Viot, se félicitent de la haute tenue et du réalisme des débats. Il est convenu qu'un rapport sera établi sur la base de ces échanges de vues et qu'il sera transmis aux gouvernements des deux pays et recevra une large diffusion.

*
* *

Les travaux du colloque permettent de constater un accord des participants, à quelques nuances près, pour reconnaître les convergences des deux pays, des deux peuples et des deux gouvernements sur l'avenir de l'Europe et leur adhésion aux mêmes valeurs spirituelles et démocratiques.

Cette convergence a été apparente, selon les participants français, pendant la première partie de la crise irakienne pour céder la place, en deuxième instance après la décision britannique d'intervenir militairement, à une grave divergence entre les deux pays. Cependant l'espoir a été exprimé que les convergences existantes facilitent les choix institutionnels et permettent de nouveaux progrès de l'Union européenne.

Les participants britanniques n'ont pas récusé ces analyses. Il semble qu'ils aient, au cours du colloque, justifié, plus que les Français, la politique américaine en soulignant l'impact du 11 septembre et de la menace terroriste, bref qu'ils aient

adopté une attitude médiane entre Washington et Paris. Ils ont manifesté une certaine prudence à l'égard des politiques communes. L'impression prévaut que, pour les Britanniques, la mise sur pied de la PESD et de la défense européenne sont renvoyées à des jours meilleurs.

Tout au long du colloque la relation avec les Etats-Unis a été présente et a expliqué les comportements. Cette relation n'est pas perçue de la même façon à Londres et à Paris. De façon lancinante l'idée d'une structure euro-atlantique a été suggérée par les Britanniques et jugée indispensable : concertation à quatre (France, Royaume-Uni, Allemagne, Etats-Unis), formules plus astreignantes, directoire, priorité à l'OTAN...

Les participants français ont moins fait écho à cette proposition. Ils ont paru chercher une remise en ordre d'un système mondial dans lequel l'Europe ne serait pas un adversaire des Etats-Unis, mais un partenaire indépendant, capable, à l'occasion, de s'opposer à des attitudes unilatérales.

Jean-Marie LE BRETON

A N N E X E S

SHARED PERSPECTIVES

- Britain and France have a common analysis of threats to international security. We share the analysis of the risks posed by Iran and North Korea's nuclear programmes.
- We strongly support Xavier Solana's work on a common threat assessment. His mandate approved at Thessaloniki represents an important step forward.
- We agree on the urgent need to address the threats posed by terrorism, nuclear proliferation and Weapons of Mass Destruction.
- We note France's active support for NATO's role in post-conflict Iraq.
- We note France's readiness to participate in NATO Reaction Force operations.
- We welcome the solid co-operation amongst the Allies in Bosnia, Kosovo and Macedonia.
- We strongly support the creation of a more credible European defence capability if the EU is to be a serious partner for the US.
- We believe that Europe can also bolster the international security effort through 'Soft Power'. Britain and France should define what the instruments of soft power might be in practice, including in the contexts of aid, trade, migration flows etc. We need better tools for building up as well as pulling down.
- Britain, France and Germany, with the US, need to give a stronger lead on questions of global collective security, whilst maximising support amongst smaller EU states.
- Britain and France need to work on a sharper definition of European interests in the 'near abroad', including North Africa, the Middle East and Central Asia.
- We believe that pacifism cannot be a realistic option in a dangerous world.
- Britain and France should not get too bogged down in theological differences. Better to concentrate on concrete areas of action. Military collaboration between the two countries is already very close, notably between our navies. Our Air Forces could, according to military experts, be integrated operationally wherever needed.

- Britain and France have been working closely together in the Balkans. We welcome the current military co-operation in the Congo, which has opened the way to a wider European role.
- We believe that developing military co-operation should now mean more intelligence sharing, collaboration on research and development and, above all, stronger political leadership. We welcome the agreement in the European Convention discussions on the need for a new European armaments agency.
- We see Franco-German understanding as being in the overwhelming interest of the EU as a whole as a pre-condition of a stable and prosperous Europe.
- We believe that work should begin on more efficient consultation and problem solving mechanisms between Britain and France.
- We need to work hard to restore our transatlantic relationship. This means understanding, inter alia:
 - The profound psychological blow which 9/11 dealt to the United States.
 - That this has reinforced the overwhelming imperative for effective international action to combat terrorism.
 - The dangers in setting up opposing poles as a world vision and that the safest course lies in hard-edged multilateralism.
 - That we need a better process for managing the US – Europe dialogue, perhaps through a formal organic link to develop shared analyses before private debates become public arguments.
- We welcome the preparatory work on a new treaty for the European Union, and the broadly converging approaches of Britain and France designed to promote a united Europe of states rather than a United States of Europe.

Maurice Fraser

LISTE DES PARTICIPANTS FRANÇAIS

Coprésident :

Jacques VIOT

Président de la Section française du Conseil franco-britannique

Jean-René BERNARD

Membre du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France

Vice-Président de la Section française du Conseil franco-britannique

Alain BIENAYME

Professeur agrégé de sciences économiques à l'Université de Paris-Dauphine

Sylvie BLUMENKRANTZ

Sous-directeur de la Section française du Conseil franco-britannique

Guy CARRON de la CARRIERE

Président du Conseil de surveillance de l'Agence française diplomatique et parlementaire

Renaud DONNEDIEU de VABRES

Ancien Ministre

Député d'Indre-et-Loire

André FONTAINE

Ancien Directeur du journal « Le Monde »

Roland GALHARAGUE

Premier Conseiller à l'Ambassade de France à Londres

Marie-Laure GERMON

Journaliste, LE FIGARO

Stanislas de LABOULAYE

Directeur général des Affaires politique et de Sécurité

Ministère des Affaires étrangères

Françoise de LA SERRE

Directeur de recherche, Centre d'Etudes et de Recherches internationales (CERI)

Jean-Marie LE BRETON

Secrétaire général de la Section française du Conseil franco-britannique

Georges MARON

Rédacteur (Royaume-Uni, Irlande)

Ministère des Affaires étrangères

Pierre MENAT

Directeur de la Coopération européenne

Ministère des Affaires étrangères

Nicole MICHELANGELI

Sous-directeur de l'Europe occidentale, nordique et balte
Ministère des Affaires étrangères

Jean-Louis QUERMONNE

Professeur émérite des Universités aux Instituts d'études politiques de Grenoble et Paris

Général Jean RANNOU

Ancien Chef d'état-major de l'armée de l'air
Conseiller maître à la Cour des Comptes

LISTE DES PARTICIPANTS BRITANNIQUES

Coprésident :

The Rt Hon Lord RADICE

Chairman, Franco-British Council

Chris BRYANT MP

Member for Rhondda

Colin CAMERON

Secretary-General of the WEU Assembly

Dr Anne CORBETT

Deputy Chairman, Franco-British Council

Journalist

Visiting Fellow, London School of Economics

Sir Brian CROWE KCMG

Former DG for External Relations and Politico-Military Affairs in the EU Council

The Rt Hon David CURRY MP

Member for Skipton and Ripon

Quentin DAVIES MP

Shadow Secretary of State for Northern Ireland and Member for Grantham and Stamford

Maurice FRASER

Director, Agenda Publishing

Fellow in European Politics, London School of Economics

Timothy GARTON ASH

European Studies Centre

St Antony's College, Oxford University

Dr Heather GRABBE

Deputy Director, Centre for European Reform

Lord HANNAY

Independent Member, House of Lords

The Rt Hon the Lord HOWELL

House of Lords Opposition Spokesman on Foreign Affairs

Tom JENKINS

Trades Union Congress

Ann KENRICK
Secretary-General
Franco-British Council

Joanna KUENSSBERG
First Secretary (EU/Economic)
British Embassy, Paris

Angus LAPSLEY
First Secretary in the British Embassy's Political section

David LAWDAY
Europe Correspondent,
New Statesman

Juliet MANZINI
Assistant to Secretary-General
Franco-British Council

Professor Roger MORGAN
External Professor of Political Science,
European University Institute, Florence

Sophie PEDDER
Paris Correspondent, *The Economist*

Quentin PEEL
Financial Times

Sir Peter PETRIE
Adviser to the Governor of the Bank of England
Former Chairman, Franco-British Council

Professor Jim ROLLO
European Institute, University of Sussex

Siôn SIMON MP
Member for Birmingham Erdington

Le Conseil franco-britannique est né, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, d'une initiative commune du Président Georges Pompidou et du Premier ministre Edward Heath.

Son objet est de contribuer à une meilleure compréhension entre les deux pays par le moyen de rencontres de personnalités ou de spécialistes, notamment dans les domaines de la culture, de la science, de l'art, de la politique et des entreprises.

CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE
Section française

66, rue de Bellechasse, 75007 Paris

Téléphone : 01 42 75 79 83 - Télécopie : 01 42 75 79 87

Mél. : conseilfrancobritannique@wanadoo.fr