

**BILAN DU SOMMET DE NICE (II) :  
LA PRESIDENCE FRANÇAISE  
DE L'UNION EUROPEENNE :  
UNE REponse TERNE AU DEFI DE L'ELARGISSEMENT**

PAR

CHRISTIAN LEQUESNE (\*)

La France a achevé ses six mois de présidence de l'Union européenne (UE) en décembre 2000 avec une réputation passablement ternie auprès de ses principaux partenaires. Cette image est sans nul doute le résultat du bilan médiocre du Conseil européen de Nice (7 au 9 décembre 2000) dans le domaine de la réforme institutionnelle. La logique des petits marchandages qui a prévalu entre les quinze Etats membres à Nice – et qui dépasse donc la seule responsabilité de la présidence française – n'a pas permis de répondre avec satisfaction aux défis majeurs que laisse entrevoir le fonctionnement institutionnel de la future UE élargie. Au point que ce compromis médiocre sur les questions institutionnelles, pour certaines d'entre elles en suspens depuis 1994, a contribué à masquer certaines avancées bien réelles de la présidence française dans d'autres domaines de l'activité communautaire.

DES AVANCÉES SOUVENT INAPERÇUES

Assurer la présidence de l'UE amène un Etat membre à conduire pendant six mois la marche de toutes les formations du Conseil et de tout l'agenda des politiques communes. A cet égard, la France a fait aboutir plusieurs dossiers qui étaient mûrs pour un compromis (1).

En premier lieu, la défense européenne a fait l'objet de progrès incontestables (2). Le Conseil européen de Nice a permis de conclure le débat engagé précédemment par les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki en approuvant notamment une déclaration d'engagement des capacités militaires pour la gestion des crises et la prévention des conflits. Cet engagement ne signifie pas la création d'une armée européenne mais la mise à disposition

(\*) Directeur de recherche au CNRS et Directeur adjoint du CERI.

(1) Pour un bilan « officiel » de la présidence française de l'UE, on se reportera au site internet « [www.presidence-europe.fr](http://www.presidence-europe.fr) ».

(2) Jolyon HOWORTH, *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, 2000.

de moyens nationaux. Il permettra de doter l'UE d'un instrument d'action militaire au service de la Politique européenne commune de sécurité et de défense (PECSO). D'ici 2003, une force de 100 000 hommes, 400 avions de combat et 100 bâtiments de marine sera mobilisable à cet effet. Ce renforcement supposera un partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN dans la gestion des crises, ce qui n'était pas forcément l'option préférée des autorités françaises mais, en revanche, celle d'une majorité des États membres, voire des États candidats à l'UE. Enfin, l'UE disposera désormais d'instances permanentes qui se réuniront régulièrement pour la conduite de la PECSO : un comité politique et de sécurité, un comité militaire et un état-major européens.

En deuxième lieu, la présidence française a donné une impulsion supplémentaire à l'Europe sociale. L'adoption d'un « Agenda social européen » a fixé un programme de travail sur cinq ans dans un champ large couvrant notamment la qualité de l'emploi, la lutte contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination, la modernisation de la protection sociale, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et le volet social de l'élargissement. En outre, c'est au Conseil européen de Nice qu'a été proclamée la Charte des droits fondamentaux rédigée non pas par une Conférence intergouvernementale mais par une Convention réunissant, non seulement des représentants des gouvernements, mais aussi des parlementaires européens et nationaux. Un accord est enfin intervenu sur le statut de la « société anonyme européenne », levant trente années de blocages dus à des conceptions différentes en matière de participation des salariés.

En troisième lieu, une régulation européenne a été mise en place grâce à des dispositions novatrices, bien que fortement soumises à la logique des marchandages intergouvernementaux, dans des domaines considérés essentiels par les citoyens comme la sécurité alimentaire ou la sécurité maritime. Confrontée au débat sur la crise de l'ESB, l'UE a accepté une bonne part des propositions de la présidence française sur la suspension des farines animales dans l'attente des avis scientifiques, le retrait des matériaux à risque, ou encore l'extension des tests. Les Quinze se sont enfin engagés au Conseil européen de Nice à mettre rapidement sur pied une « Agence alimentaire européenne » devant fonctionner « *au niveau le plus élevé d'excellence scientifique, d'indépendance et de transparence* ». Dans le domaine de la sécurité maritime, les ministres des Transports ont adopté en décembre 2000 sur la base des propositions françaises, un paquet de mesures qui vise le renforcement des contrôles et de la responsabilisation financière des sociétés de classification, le bannissement des bateaux les plus dangereux des côtes européennes, l'élimination progressive des navires à simple coque. En raison de l'urgence et pour éviter que ne se répètent des catastrophes comme celles des navires « Erika » ou « Ievoli Sun », qui se sont produites en 1999 et en 2000 au large

des côtes françaises, les gouvernements se sont engagés à mettre en œuvre certaines de ces dispositions dès le début de 2001.

Il est dommage que ces avancées et ces initiatives aient été souvent occultées par des résultats par ailleurs décevants du Conseil européen de Nice dans le domaine institutionnel. Cela est d'autant plus regrettable que les effets concrets des politiques communes sur la vie quotidienne des citoyens ont toujours apporté davantage de légitimité à la construction européenne que des réformes institutionnelles difficilement lisibles par essence (3). En faisant porter d'emblée pendant six mois toute sa stratégie de communication sur les résultats de la Conférence intergouvernementale chargée de réformer les institutions européennes, la présidence française a perdu une excellente occasion de voir ses actions dans les autres domaines saluées davantage par les partenaires et par les opinions publiques.

#### LE MANQUE D'AMBITION INSTITUTIONNELLE

La conduite finale de la Conférence intergouvernementale a été un échec pour la présidence française. Comme l'a écrit un observateur attentif, cet échec fut bel et bien « *d'ordre politique* » (4). Face au manque général d'ambition des Quinze et à leur propension à protéger jalousement les intérêts nationaux, le gouvernement français a souvent embrayé le pas du « souverainisme » timoré au lieu d'afficher un projet politique ambitieux pour l'UE élargie. Cet article n'analysera pas en détails les principales questions institutionnelles qui ont été discutées à Nice : extension de la majorité qualifiée, pondération des voix au Conseil, composition de la Commission et coopérations renforcées (5). Parmi ces questions, il en était une essentielle pour laquelle la France n'a pas montré l'exemple à Nice : l'extension de la majorité qualifiée au Conseil. Certes, comme l'a souligné le Président de la Commission, Romano Prodi, dans un discours au Parlement européen au lendemain du Conseil européen de Nice, l'extension de la majorité qualifiée sous la présidence française a été quantitativement importante puisqu'une trentaine de nouveaux articles relèveront désormais de ce mode de décision. Mais qualitativement, c'est une autre affaire : sur les sujets sensibles de la cohésion, de la réglementation fiscale, du droit social, les progrès ont été insignifiants, voire nuls (6). En faisant preuve elle-même d'une réticence de principe à voir la majorité qualifiée étendue à des domaines de politique

(3) Renaud DEHOUSSE, « Rediscovering Functionalism », in Christian JOERGES, Yves MÉNY et J.H.H. WEILER (dir.), *What Kind of Constitution for what kind of Polity?*, Florence, Centre Robert Schuman, Institut Universitaire Européen, 2000, pp. 195-202.

(4) Laurent ZECCHINI, « La présidence française de l'Union européenne a été gâchée à Nice », *Le Monde*, 29 décembre 2000.

(5) Voir l'article de Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF dans cette même rubrique de cet *Annuaire*.

(6) Romano PRODI, Discours devant le Parlement européen sur les conclusions du Conseil européen de Nice, 12 décembre 2000.

commerciale touchant à la culture, au motif que cela nuirait aux intérêts du pays, la présidence française a donné d'excellents arguments aux gouvernements qui ne voulaient rien voir bouger dans le domaine de la fiscalité ou qui n'étaient prêts à accepter qu'un compromis différé en 2004 sur les affaires d'asile et d'immigration.

En n'adoptant pas une position ambitieuse sur la question de la majorité qualifiée, la France a non seulement raté l'occasion de voir reconnu son leadership par les pays les plus enclins à approfondir l'UE dans la perspective de l'élargissement (Allemagne, pays du Benelux, Italie), mais aussi a favorisé les stratégies des Etats membres les plus minimalistes (Danemark, Grande-Bretagne, Suède). S'agissant en particulier de la relation avec l'Allemagne, le gouvernement français a fait preuve d'un manque de maturité politique assez surprenant. Au lieu de chercher à se rapprocher coûte que coûte du gouvernement Schröder, il a donné l'impression de se crisper sur la peur de voir l'Allemagne réunifiée, forte de son poids démographique et économique, dominer l'Europe. La position ferme de Paris sur le maintien de la parité des voix entre la France et l'Allemagne au Conseil, qui a été finalement actée par le Conseil européen de Nice, fut tout à fait symptomatique de ce malaise français à l'égard de la puissance allemande, alors même que l'octroi d'un nombre légèrement supérieur de voix à une Allemagne disposant de 22 millions d'habitants supplémentaires aurait été sans effet sur la capacité décisionnelle de Paris au Conseil.

Malgré tout le travail d'explication de l'Allemagne mené en France depuis des années par d'excellents analystes comme Joseph Rovin, Alfred Grosser, Renata Fritsch-Bournazel, Anne-Marie Le Gloannec ou Sylvie Goulard, une bonne partie des élites françaises (à la différence du reste de la société française) continue à entretenir le soupçon d'une Allemagne voulant dominer l'Europe au détriment de la France. Ce syndrome français à l'égard de l'Allemagne fut particulièrement visible pendant la présidence française, à tel point que le Président Jacques Chirac comme le Premier ministre Lionel Jospin, ou les ministres Hubert Védrine et Pierre Moscovici ont été perçus, à tort ou à raison, comme ne souhaitant un nouveau rapprochement franco-allemand.

La cohabitation a également pesé sur le manque d'ambition de la présidence française. Le regard rivé sur le calendrier des élections présidentielles et législatives de 2002, les deux protagonistes de l'exécutif – qui ont toujours entretenu une relation ambiguë avec la construction européenne – « *se sont mutuellement annihilés* ». Sans que l'on puisse parler de conceptions opposées sur les réformes institutionnelles de l'UE, Jacques Chirac et Lionel Jospin ont été placés dans des relations de concurrence préjudiciables à la perception d'un leadership de la présidence française. Quelques jours avant que ne débute la présidence, Pierre Moscovici déclarait ainsi à propos de la réponse faite par Jacques Chirac au Bundestag le 27 juin 2000 au discours

sur la fédération européenne prononcé le mois précédent par le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer à l'Université Humboldt, qu'il n'était pas le « *discours des autorités françaises* ».

Toutes ces carences ont été d'autant plus dommageables qu'elles n'ont pas contribué à grandir la confiance des pays candidats envers une France que ceux-ci ont souvent tendance à considérer à tort comme opposée au principe de l'élargissement. Malgré les conférences organisées par la présidence française en novembre 2000 à Zagreb sur les Balkans et à Sochaux avec l'ensemble des pays candidats à l'adhésion et la Suisse, les futurs membres de l'UE n'ont pas retiré de la présidence française une impression de leadership constructif. Certainement loin de vouloir tous accepter sans rechigner des réformes ambitieuses de la majorité qualifiée ou de la Commission à Nice s'ils avaient été membres de l'UE, les Etats candidats sont néanmoins sensibles à tous les signaux politiques montrant que la construction européenne avance et n'entrave pas leur marche vers l'adhésion. En ce sens, la mention explicite du Conseil européen de Nice « *d'accueillir, à partir de la fin de 2002, les nouveaux Etats membres qui seront prêts* » a été recueillie positivement dans les capitales d'Europe centrale et orientale.

#### CONCLUSION

Au-delà de son agenda spécifique, la présidence française du second semestre 2000 invite aussi à une « *réflexion générale sur l'épuisement du modèle de la présidence semestrielle de l'Union* » (7). Elle pose directement la question du leadership dans une UE qui comptera un nombre toujours croissant de membres. Si la présidence française a montré que l'absence d'un projet politique ambitieux pour l'UE était préjudiciable à la conduite des négociations à mesure que les intérêts entre Etats membres se diversifient, elle a aussi révélé d'une manière paradoxale que toute expression d'une position spécifique par un grand Etat membre qui occupe la barre est automatiquement taxée de partialité. En ce sens, la présidence française a été perdante sur deux tableaux. Elle a été accusée de partialité voire d'arrogance par certains Etats membres (en particulier parmi les petits) en mettant en avant sans précaution certains intérêts nationaux, sans avoir pour autant réussi à afficher un projet novateur susceptible de fonder un leadership.

(7) Olivier COSTA, *La présidence française de l'Union. Quelques éléments pour un bilan*, Bordeaux, CERVL-CNRS, 2000, rapport dactylographié, p. 13.