

2. La France dans la construction européenne

BILAN DU SOMMET DE NICE (I) : LE ROLE DE LA PRESIDENCE FRANÇAISE DANS LA REFORME INSTITUTIONNELLE DE DECEMBRE 2000

PAR

MARIE-FRANCE CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (*)

Le Conseil européen de Nice sur la réforme des institutions a abouti à un compromis minimaliste, arraché de nuit, après la plus longue réunion au sommet de l'histoire européenne, du 7 au 11 décembre 2000, qui rappelait aux nostalgiques les marathons agricoles du Conseil des ministres lors de l'instauration de la politique agricole commune. L'accord est très critiqué, par certains partenaires, par le Parlement européen, aussi bien que par la presse. Trop compliqué pour être mis entre les mains du public, son texte n'a été diffusé que très parcimonieusement après le Conseil européen.

Cette réforme institutionnelle n'est certes pas le seul changement intervenu sous la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2000. De réelles avancées ont été obtenues dans de nombreux domaines : social dans la lutte contre les discriminations, fiscal en débloquant la taxation de l'épargne, en matière de propriété industrielle sur le commerce électronique, en matière de transports sur la sécurité maritime, dans le cadre du marché intérieur une résolution sur le principe de précaution a été adoptée, sans compter la Charte des droits fondamentaux. Des semi-échecs ont confirmé certaines réticences, telle l'harmonisation en matière fiscale refusée par le gouvernement britannique. Mais le résultat pour le moins mitigé de la réforme institutionnelle est étroitement associé à la présidence même et contraire son bilan. Courage de s'investir, « arrogance française » pour les contradicteurs étrangers, la présidence française avait fait de la réforme sa grande affaire. Décidée à aboutir, parce que cette réforme sans cesse repoussée, compte tenu des intérêts nationaux très divergents, était devenue incontournable au seuil des élargissements de l'Union européenne à 25 ou 30 membres, tant pour prendre les décisions que pour effectuer les tâches.

(*) Professeur des Universités à l'Université René Descartes Paris V. Directeur de la recherche et des publications à l'Institut international d'administration publique (IIAP)

L'ambition française s'annonçait très élevée. Le Président de la République M. J. Chirac et le Premier ministre L. Jospin avaient l'un et l'autre indiqué qu'il valait mieux se passer d'accord que le réaliser au rabais, réduit à une simple déclaration politique non insérée dans un traité. Et ils avaient dès le départ fixé qu'ils entendaient mener la négociation sur les trois points laissés de côté par la conférence intergouvernementale de 1996 qui s'était conclue par le Traité d'Amsterdam : la composition de la Commission, l'extension du vote à la majorité qualifiée pour éviter les risques de veto en Conseil des ministres et la refonte de la pondération des voix dans ce Conseil des ministres. Puis, après bien des réticences, ont été incluses les coopérations renforcées, facultés pour quelques Etats membres d'avancer plus loin dans l'intégration, dans le but d'assouplir leur déclenchement. L'esprit des coopérations renforcées existait dès l'application du Traité de Maastricht avec les *opting out* et les dérogations reconnues à la Grande-Bretagne et au Danemark mais sa traduction en termes juridiques a commencé dans le Traité d'Amsterdam ; le dispositif de Nice est inséré dans le titre VII TUE, clauses A à P.

Les résultats sont nettement en deçà des ambitions annoncées, en particulier sur deux des points. Le plafonnement du nombre des membres de la Commission, qui semblait indispensable aux grands Etats pour l'efficacité de l'institution, n'est pas obtenu. Il n'est prévu que de réduire le nombre des commissaires par rapport au nombre des Etats lorsque l'Union comptera 27 Etats membres – article 213 modifié. Bien plus, la suppression du second commissaire pour les grands Etats, qui va encore accentuer à partir de 2005 le déséquilibre de ceux-ci au regard des petits Etats au lieu d'y remédier, semble aller en sens contraire des souhaits de la présidence française. Quant à l'extension des votes à la majorité qualifiée, destinée à favoriser le consensus sans plus permettre les blocages dus à l'unanimité ni pour autant conduire au déséquilibre d'une majorité simple, elle a été vidée de sa substance. Loin de l'objectif initial de s'appliquer à une cinquantaine de domaines, y compris sensibles, la majorité qualifiée s'est heurtée aux multiples hostilités étatiques : britannique pour la fiscalité et la sécurité sociale, allemande dans de nombreux aspects de la politique d'asile et d'immigration, espagnole en ce qui concerne les aides régionales, et française car le maintien de l'exception culturelle dans les négociations commerciales sur les services culturels et audiovisuels est une forme de veto « *de facto* ».

L'accord de Nice témoigne d'un défaut de créativité dans l'ensemble de ses dispositions. La révision institutionnelle apparaît davantage comme une adaptation que comme une réforme profonde des traités. L'annonce d'un nouveau chantier institutionnel en 2004 suffit d'ailleurs à en démontrer les limites. Les dispositions adoptées n'apportent pas de pertinence aux institutions communes et ne semblent guère aptes à remédier à la dérive actuelle de fonctionnement des mécanismes de décision et d'action. Le Conseil des

ministres n'est pas doté d'un système qui lui évite des tours de table interminables et improductifs. La Commission n'est pas « calée » au cœur du dispositif de l'Union, elle n'est pas assurée dans sa propre dynamique. Les dispositions pèchent également par manque de simplicité et de lisibilité, pour ne pas dire que certaines sont illisibles. Par exemple, alors que l'article 18 TCE semble généraliser la majorité qualifiée dans le cadre du droit des citoyens de l'Union de circuler librement, sa lecture détaillée démontre en fait toutes les exclusions. L'article 133 TCE sur la politique commerciale commune n'est pas plus compréhensible ; alors qu'il était destiné à basculer la majorité qualifiée, les multiples garde-fous établis le rendent illisible.

Comment dès lors interpréter la satisfaction française ? Du Président de la République qui considère l'accord de Nice « *comme le meilleur accord possible compte tenu des contraintes* », au ministre des Affaires étrangères M. Hubert Védrine « *ce rendez-vous qui aurait pu être raté en raison de l'extrême difficulté de la négociation a été réussi* », quelle est la part du rôle joué par la présidence française dans la réforme ?

– Il est évident que l'enjeu permanent de réformes à accomplir, en particulier depuis le traité signé à Maastricht en 1992, accroît la responsabilité de l'Etat membre chargé de la présidence européenne, lequel mobilise ses forces politico-administratives dès la préparation et pendant les six mois de cet exercice. Elle oblige à renforcer tous les réseaux de communication, entre les organes centraux de l'appareil, avec les différentes représentations permanentes à Bruxelles, avec la Commission européenne et avec le Parlement européen (1). En France, outre les services du Premier ministre en particulier du SGCI et des ministères directement concernés des Affaires étrangères au ministère Délégué aux Affaires européennes, tous furent mobilisés, du ministère de la Fonction publique à celui des Transports ou de la Culture. Un calendrier de travail très dense a été mis en place. 325 heures ont été consacrées à la négociation sur la réforme institutionnelle avant même Nice, et les réunions politiques à caractère informel ont été multipliées à côté des réunions ministérielles formelles en CIG. Le sommet final, dont le financement est traditionnellement à la charge du pays hôte, aurait à lui seul coûté à la France quinze millions d'euros ; il a impliqué de recevoir 1500 délégués des quinze Etats membres et 2000 journalistes. Il serait moins pesant de confier la préparation du Conseil européen à un conseil des affaires générales renforcé, qui remplisse pleinement sa fonction de coordination du travail communautaire et se réunisse deux fois par mois au lieu d'une seule comme aujourd'hui, en allégeant la tâche de l'Etat président et en laissant à ce Conseil européen le soin d'impulser les grandes orientations.

– Mais quelle que soit la vanité ou l'espoir de l'Etat président d'imprimer sa marque par les impulsions qu'il pourrait donner à l'Union, sa marge de

(1) Cf. J.-L. SAURON, *L'administration française et l'Union européenne*, Connaissance de l'administration française, IIAP-La Documentation française, Paris, juin 2000, pp. 98 et suiv.

manœuvre reste limitée et ne permet (plus) guère de coups d'éclats politiques. Ne serait-ce, d'abord, qu'en raison du laps de temps qui s'écoule entre deux exercices de présidence par rotation d'un même Etat, sachant qu'en plus cette fonction est limitée à un semestre. La précédente présidence française avait eu lieu au premier semestre 1995, la prochaine se situerait dans sept ans et demi si le format de l'Union ne changeait pas; la période écoulée serait encore plus longue dans l'hypothèse où des élargissements interviendraient avant. D'autre part, la présidence en cours est soumise à la double obligation d'appliquer les programmes des prédécesseurs et d'assurer la continuité de l'action communautaire : le travail fréquent en « troika » le confirme, avec les représentants de l'Etat qui a exercé la présidence précédente et ceux de l'Etat qui va exercer la suivante. Ensuite, la diversification des domaines de compétence de l'Union européenne et la multiplicité des dossiers qu'une présidence se fixe de faire avancer, des décisions aux orientations aux simples vœux, rendent la cohérence de son œuvre malaisée. Enfin, l'obtention d'un consensus dans la négociation repose souvent sur l'impartialité du président.

– La procédure par conférence intergouvernementale ne saurait être non plus imputée à l'Etat président, même si en octobre 1997 la France, soutenue par la Belgique et par l'Italie, avait réclamé la tenue d'une semblable conférence sur les questions inter-institutionnelles pour remédier au fonctionnement des institutions, en préalable à l'élargissement de l'Union à de nouveaux Etats membres. Cette conférence a été prônée par le Conseil européen de Cologne de juin 1999, établie par le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, puis ouverte le 14 février 2000 sous présidence portugaise. Aujourd'hui, elle est largement critiquée aux vues des résultats comme insuffisamment politique.

Mais la critique n'est pas vraiment nouvelle (cf. dans les conclusions du sommet d'Helsinki, les recommandations opérationnelles pour le Conseil européen, en décembre 1999). Les amendements incessants des traités européens depuis une quinzaine d'années montrent en effet le caractère de moins en moins approprié de ce type de conférence diplomatique. La rigidité de la procédure de révision n'offre pas, à la différence de l'ordre constitutionnel interne, la contrepartie de stabiliser le système politico-institutionnel. Et la présence diaphane du Parlement européen au statut d'observateur n'est guère en accord avec la recherche de proximité des citoyens, ou la recherche d'intérêts collectifs transcendants ceux de chaque Etat membre (2). Mais cette critique revêt deux connotations. L'une, en faveur de l'intégration, vise à confier à un comité de sages, restreint en nombre et choisis pour leur compétence, le soin d'élaborer le rapport de base. L'autre tend à renforcer le poids intergouvernemental, en réduisant la procédure de révision aux

(2) Cf. le remarquable deuxième Rapport de l'Institut européen de Florence remis à la Commission le 31 juillet 2000, « Réformer les procédures de révision des traités ».

seuls politiques, chefs d'Etat et de gouvernement. Cette dernière méthode avantageusement mise à profit dans des secteurs non maîtrisés par l'intégration, tel le domaine militaire, risque d'accentuer les blocages entre Etats avec leur accroissement en nombre. En l'absence de personnalités charismatiques porteuses d'un grand projet communautaire, les dirigeants des grands pays ont tenu à exprimer leur point de vue sur la réforme avant la négociation de Nice : M. Lionel Jospin à l'Assemblée nationale le 9 mai ; le ministre allemand des Affaires étrangères M. Joschka Fischer le 12 mai ; après le discours prospectif de ce dernier M. Jacques Chirac est intervenu à Berlin le 27 juin ; et M. Tony Blair le 6 octobre 2000.

– Un élément a fondamentalement changé la négociation communautaire : la prise en compte, pour la première fois dans l'élaboration d'un traité, de la géopolitique de l'élargissement. La présidence portugaise dans son rapport d'étape au Conseil européen de Feira avait déjà fortement marqué les esprits en présentant la Turquie au deuxième rang démographique de l'Union européenne, juste derrière l'Allemagne (3).

Le Traité d'Amsterdam s'était négocié entre Etats membres, le Traité de Nice a tenu compte des pays candidats, de leurs poids économique et démographique. Au sommet de Sochaux entre Etats membres et Etats candidats, le 23 novembre 2000, ces derniers avaient une nouvelle fois fait valoir leurs points de vues institutionnels, pour réclamer chacun un commissaire de leur nationalité, renationalisation de la Commission que redoutaient les partisans d'une Commission ramassée, et pour que les petits Etats ne soient pas désavantagés par une méthode de pondération des voix en Conseil des ministres favorable aux grands. Il ne fait guère de doute que la prénégociation avec les pays d'Europe centrale et orientale a eu pour conséquence fâcheuse de créer des clivages entre petits et grands Etats et de rendre rigides les positions sur la pondération des voix en Conseil des ministres et sur la Commission.

– La présidence française a pour sa part commis l'erreur de s'enfermer dans la négociation en délimitant strictement son mandat au reliquat institutionnel d'Amsterdam. Cette conception étroite et verticale rendait nécessaire la discussion mécaniste et prohibait toute approche globale. Or, ne s'agissait-il pas davantage de trouver des réponses à plusieurs questions que de résoudre le reliquat d'Amsterdam, lui-même reliquat de Maastricht ? Le défaut patent de souffle politique de la négociation en a été accentué. Mais la restriction du mandat institutionnel a surtout empêché la présidence de réaliser d'autres propositions ou transactions susceptibles de satisfaire certains Etats, comme l'avaient réclamé les Premiers ministres belge et néerlandais, MM. G. Verhofstadt et Wim Kok. Le gouvernement belge, allié fidèle des positions françaises dans l'Union, considère d'ailleurs que la

(3) CONFER 4750/00 Bruxelles, le 14 juin 2000, pp. 39 et suiv.

France a sacrifié la Belgique dans la nouvelle pondération des voix, de 3 à 29, qui lui accorde une voix de moins qu'aux Pays-Bas (4).

Mais le manque de réflexion en ce qui concerne le Parlement européen est sans doute le défaut le plus grave du Traité de Nice. Sous couvert de parité réelle entre Etats dans les conseils des ministres européens, plus exactement pour que l'Allemagne n'ait pas là plus de voix que la France, les Français ont admis un décrochage majeur au Parlement européen en faveur des Allemands, forts de 82 millions d'habitants. Le Traité de Nice remet en cause, au nom du réalisme, le principe fondamental pour les fondateurs de l'Europe soucieux d'éviter toute hégémonie nationale d'égale représentation des grands Etats. Et il modifie le plafond des élus au Parlement européen prévu par le Traité d'Amsterdam. Au lieu de passer de 626 à 700 élus au maximum, 728 élus siégeront au Parlement européen. L'Allemagne garde le même nombre de députés, 99, mais les trois autres grands Etats perdent 15 élus et passent de 87 à 72 représentants.

Le chancelier Schröder a tout lieu d'être satisfait.

(4) M. Chirac, en compensation, a proposé d'organiser désormais à Bruxelles un Conseil européen sur deux, puis tous dès que l'Union aura 18 membres.