

## **APRÈS NICE : 2004**

**par Mario Dehove, professeur associé à l'université Paris XIII Villetaneuse**

Le 11 décembre dernier, les pays membres de l'Union Européenne ont achevé la conférence intergouvernementale (CIG) de Nice par la signature d'un nouveau traité. Les gouvernements ont pensé qu'en se limitant aux seules questions institutionnelles qu'il était nécessaire de résoudre pour permettre l'élargissement de l'Europe aux pays de l'Est, ils se donnaient plus de chance de parvenir à un accord équilibré. Au final, l'ensemble de la négociation a donné l'apparence d'un marchandage d'où était absent l'esprit communautaire. Et l'examen détaillé des solutions sur lesquelles l'accord a pu se faire, suggère que le traité de Nice est d'abord un ensemble de dispositions conservatoires.

Certes, le traité apporte des réponses aux quatre questions prioritaires qui avaient été mises à l'ordre du jour de la conférence : la composition de la Commission, la pondération des voix au Conseil, le champ de la majorité qualifiée et les coopérations renforcées (les trois premiers constituant le reliquat de ce que n'avait pas résolu la précédente conférence d'Amsterdam). Et il sera sans doute ratifié, malgré les efforts de certains militants de la cause européenne.

Pour l'avenir, un nouveau rendez-vous institutionnel est prévu en 2004. Il importe de s'interroger, à la lumière des enseignements que l'on peut tirer des deux dernières CIG – Amsterdam et Nice – sur les conditions qui devraient être réunies pour que cette future négociation donne enfin à l'Union européenne les ressources institutionnelles nécessaires aux compétences qui d'ores et déjà lui ont été transférées.

## **NICE**

### **La réforme de la Commission**

La Commission est un organe central du système institutionnel européen, sans doute le plus original et le plus caractéristique de la méthode communautaire. Elle ne saurait être assimilée au secrétariat général d'une organisation internationale classique, ce que les Britanniques et les souverainistes nationaux, même les plus favorables à l'intégration européenne (Grant, 2000) souhaiteraient qu'elle devienne. Elle est en effet chargée de rééquilibrer le jeu des conflits d'intérêts nationaux par la prise en compte, à côté de ceux-ci, de l'intérêt de l'Union européenne, sans que celui-ci bénéficie d'une quelconque suprématie puisque, *in fine*, c'est le Conseil, où sont représentés les gouvernements, qui tranche dans la très grande majorité des cas. Elle dispose à cette fin de prérogatives politiques, et non pas seulement techniques ou administratives, au premier rang desquelles se trouve le monopole de l'initiative qui lui donne la maîtrise de la préparation des textes et du moment où ils sont discutés au Conseil.

Elle tire sa légitimité de sa collégialité (Fuchs, 2000), qui garantit l'indépendance effective des commissaires qui la composent en faisant contrepoids à leur nomination individuelle par les États membres. Or cette collégialité, déjà érodée par les élargissements précédents, ne résistera pas à la pression supplémentaire qu'exercera sur elle le quasi doublement du nombre de ses membres lié à l'entrée dans l'Union des pays de l'Est européen. Il importait donc de

revoir le format de la Commission et de redéfinir le principe de désignation des commissaires.

Parmi toutes les solutions qui ont été suggérées, les spécialistes des questions européennes considéraient que la moins souhaitable était d'attribuer un poste de commissaire à chaque État membre. Cette renationalisation rampante de la Commission tendait en effet à la dépouiller encore un peu plus de ses fonctions politiques en la transformant en un comité de représentants permanents seulement voué à préparer les délibérations du Conseil.

C'est pourtant cette solution, paradoxalement défendue par la Commission elle-même, qu'a retenue la CIG, et qui entrera en vigueur à partir de 2005. Les progrès (4 commissaires en moins pour 12 commissaires en plus) ne sont pas à la hauteur des besoins et il est à craindre que l'affaiblissement tendanciel de la Commission au profit du Conseil européen ne se prolonge. Certes, conscients des inconvénients majeurs de cette formule, les gouvernements des États membres ont aussi décidé que lorsque le nombre d'États membres atteindra 27, cette règle sera abandonnée afin de limiter la taille de la Commission. Sera alors mise en œuvre la solution ambitieuse – à condition qu'elle n'affaiblisse pas l'autorité de la Commission – défendue par la France depuis Amsterdam qui consiste à limiter le nombre de commissaires au nombre de « portefeuilles » fonctionnellement nécessaires (finances, relations extérieures...). Mais elle a renvoyé la détermination du nombre de commissaires et des modalités de la rotation des postes entre les États membres à une négociation ultérieure dont on voit mal pourquoi elle sera plus facile à mener à ce moment-là.

Deux décisions majeures, qui sont pourtant passées inaperçues, peuvent néanmoins rétablir l'équilibre entre les éléments intergouvernementaux et supranationaux de l'architecture européenne. D'une part, le président de la Commission sera nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité, et d'autre part, il lui sera désormais confié le soin de répartir les responsabilités entre les commissaires.

La figure du président de la Commission pourrait ainsi prendre un relief supplémentaire. Mais un président, même une personnalité d'exception, pourra-t-il par ses qualités propres compenser l'affaiblissement général de la Commission, alors même que l'absence de consensus qui pourrait avoir présidé à sa nomination risquerait de ne pas lui donner l'autorité et la légitimité nécessaires ? Le passé montre bien que la machine européenne ne fonctionne efficacement que lorsque la présidence de la Commission est forte, mais il suggère aussi que pour que le Président soit fort, il faut qu'il soit soutenu avec constance par un Conseil actif et décidé.

### **La majorité qualifiée**

La question de la majorité qualifiée<sup>1</sup> a deux volets : la répartition des voix au Conseil et le champ de son application.

#### *La répartition des voix au Conseil*

---

<sup>1</sup> Chaque pays européen dispose d'un certain nombre de voix qui dépend de son poids économique et politique (de 2 pour le Luxembourg à 10 pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni), pour un total de 87 voix. La majorité qualifiée requiert 67 voix sur ces 87. Les conditions de cette majorité qualifiée ont été modifiées par le Traité de Nice, cf. infra.

Dans les États fédéraux, le conflit entre le principe de la démocratie qui impose que chaque citoyen dispose d'une voix, et la pérennité des États fédérés, qui impose de donner à chaque État de la fédération le pouvoir de participer aux décisions portant sur ses intérêts propres, est surmonté par le bicamérisme : la chambre des peuples est garante du premier, la chambre des États, ou le Sénat, préserve la seconde. Selon le type de fédéralisme, le poids des États ne dépend pas (aux États-Unis chaque État est représenté au Sénat par 2 sénateurs quel que soit sa taille) ou dépend faiblement (au Bundestag les gouvernements des Länder disposent d'un nombre de voix qui dépend de leur population dans une proportion de 1 à 3) de leur population.

Les pouvoirs du Parlement européen étant limités et sa légitimité manquant d'assise, il ne saurait être assimilé à une chambre des peuples. Dans l'Union européenne, c'est donc au sein même du Conseil que ce dilemme doit être résolu et c'est à travers la pondération des voix attribuées à chaque État membre que s'opère la synthèse entre le principe démocratique et le principe étatique.

Il est donc normal que la question de la pondération des voix au Conseil focalise les oppositions d'intérêts des États membres quant à l'équilibre d'ensemble du processus de décision. Et il était inévitable que les grands États s'opposent à ce que les prochains élargissements – qui vont augmenter fortement le nombre des petits pays – continuent à réduire leur poids dans la prise de décision, comme cela s'est passé jusqu'à présent. Comme il était inévitable que les petits États veuillent conserver leur capacité de veto afin de se préserver d'une hégémonie des grands. Mais il était aussi souhaitable que les grands et les petits États ne perdent pas de vue leur intérêt commun à protéger l'aptitude de l'Union à prendre des décisions, et trouvent une solution assez générale pour que le conflit ne réapparaisse pas à chaque élargissement. Déjà difficile, le problème a été rendu proprement insoluble par l'irruption inattendue, et peut-être circonstancielle, de la revendication allemande de mettre un terme à la règle de la parité entre la France et l'Allemagne afin de tenir compte des écarts démographiques induits par la réunification et le refus de la France d'y accéder, au nom du pacte originel (« décrochage » pourtant accepté pour la représentation au Parlement).

Un certain rééquilibrage démographique a été obtenu et la France peut être satisfaite d'avoir finalement conservé dans la pondération un nombre de voix égal à celui de l'Allemagne. Mais le prix de ce demi succès est élevé. Le poids de la démographie a été renforcé<sup>2</sup>. Le seuil de la majorité qualifiée a été relevé. La complexité du processus de décision au Conseil est devenue extrême, puisqu'au seul critère de la majorité qualifiée s'est ajoutée la condition que cette majorité corresponde à une majorité d'États et sur demande d'un État membre représente au moins 62 % de la population de l'Union. La mise en place de ce « filet démographique » rompt en fait la parité entre la France et l'Allemagne. Et la solution qui doit trop aux circonstances et aux rapports de force interétatiques manque de cette généralité et de cette universalité qui seules confèrent à une règle majoritaire sa pleine légitimité. La solution de la double majorité simple (des populations et des États) qui a été un moment envisagée, était à cet égard nettement supérieure à toute autre combinaison. Il aurait été difficile à un État membre de contester une décision prise en application de cette règle qui tire d'elle-même

---

<sup>2</sup> Ainsi, l'écart entre les grands pays et le Luxembourg, qui était de 1 à 5, passe de 1 à un peu plus de 7.

sa propre force. Il le sera beaucoup moins si cette décision est prise au nom d'un marchandage interétatique dont les fondements en droit et en raison sont faibles et qui reflète des équilibres géopolitiques précaires. Le processus de prise de décision à la majorité qualifiée sort donc affaibli de Nice.

Or, la légitimité de la décision à la majorité qualifiée dans l'Union européenne est déjà très faible. En effet, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la majorité qualifiée n'est pas un moyen qui permet, sur les sujets importants, d'imposer à certains États des décisions susceptibles de porter atteinte à leurs intérêts ou de heurter leurs préférences nationales.

Elle rend simplement plus facile la recherche du consensus en constituant une menace dissuadant les États membres d'adopter un comportement insuffisamment ouvert au compromis.

### *Le champ de la majorité qualifiée*

C'est également la logique intergouvernementale qui a prévalu lorsqu'il s'est agi d'explorer les possibilités d'étendre le champ de la majorité qualifiée. Certes, la liste est longue des nouveaux domaines de l'action publique qui ne seront plus soumis à l'unanimité, et certains ne sont pas insignifiants, tels que la coopération en matière civile (hors la famille) et la nomination du président de la Commission.

Mais, dans nombre de domaines où les extensions paraissaient nécessaires et possibles, le passage à la majorité qualifiée a été soit refusé (fiscalité, Europe sociale, négociations commerciales internationales en matière de culture, de santé et d'éducation), soit différé sans engagement pour l'avenir (contrôle aux frontières et aides régionales des fonds structurels), soit soumis à des conditions (droit d'asile). Sur chacun de ces domaines, il s'est toujours trouvé un ou plusieurs gouvernements pour s'opposer à l'adoption d'une procédure de décision qui aurait pu l'empêcher de ne pas mettre son veto sur certaines questions sensibles relatives à ses intérêts nationaux, ou à la conception qu'il se fait de l'Europe : les négociations internationales sur la culture pour la France, la fiscalité et l'Europe sociale pour le Royaume-Uni, les fonds structurels pour l'Espagne.

### **Les coopérations renforcées**

Pour échapper aux blocages inhérents au principe d'unanimité, notamment dans la perspective de l'élargissement, le traité d'Amsterdam avait introduit dans le système institutionnel européen la possibilité que certains États membres puissent s'engager, dans des domaines précis, dans des coopérations auxquelles d'autres États membres ne souhaitent pas s'associer. La théorie du fédéralisme connaît, sous l'appellation de « fédéralisme asymétrique » ou « intégration différentielle », cette forme spécifique de coopération interétatique. Mais, contraire à l'esprit communautaire et à l'ambition unitaire de l'Europe, cette souplesse institutionnelle avait été assortie de conditions qui rendaient sa mise en œuvre pratiquement impossible. Et d'ailleurs, elle ne fut jamais utilisée entre Amsterdam et Nice alors qu'elle l'avait été de façon informelle ou dérogatoire avant Amsterdam (Schengen, Europe sociale, monnaie unique...). La question des coopérations renforcées n'avait pas été mise au programme de la CIG par le traité d'Amsterdam. Elle y fut ajoutée pour donner plus

d'ampleur à la conférence et aussi pour faciliter la négociation sur l'assouplissement de la prise de décision dans les domaines communautaires communs.

Les États membres se mirent d'accord, sans difficulté apparente, sur une formule plus favorable que celle du traité d'Amsterdam à l'utilisation de ce procédé d'intégration nouveau : un État membre ne peut plus s'opposer à la création d'une coopération par d'autres États membres ; le nombre minimum d'États membres nécessaires a été abaissé pour l'avenir (il a été fixé définitivement à huit). Mais, en revanche, le champ d'application a été maintenu dans les limites très étroites qui lui avaient été imposées par le traité d'Amsterdam, puisque (à la demande de dernière minute des Britanniques) la politique étrangère et de sécurité commune dans sa quasi intégralité a été exclue, ainsi que tout ce qui concerne le marché intérieur et (à la demande de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce) la politique d'aide aux régions défavorisées.

En revanche, la conférence n'a pas abordé la question du « centre de gravité » – ou du « noyau dur », ou encore du « groupe pionnier » -. Elle n'était pas à son agenda, bien que très étroitement liée à celle des « coopérations renforcées ».

Cette idée, qui a été lancée pour la première fois en 1994 par K. Lamers et W. Schäuble dans le débat européen, a été reprise dans de nombreuses propositions de réforme (Quermonne 1999, Delors 2000, Fischer 2000, Chirac 2000). Paradoxalement, elle rencontre la plus forte opposition à la fois chez les partisans de la construction européenne qui craignent qu'elle engendre des divisions dans l'Union et affaiblisse la Commission, et chez les Britanniques qui ont peur qu'elle soit un clonage de l'Europe à échelle réduite, destiné à les marginaliser.

Ces objections, qui sont fondées, montrent qu'il importe de bien distinguer deux conceptions du centre de gravité fort éloignées l'une de l'autre. La première vise à rééquilibrer « la fuite en avant » de l'élargissement. Elle consiste à confier à un groupe de pays – soit les membres fondateurs, soit les plus déterminés – la mission de procéder à la refondation de l'Europe autour d'un projet non plus seulement économique, mais d'abord politique. La seconde s'inscrit davantage dans la continuité de la dynamique européenne. Elle vise à charger les pays les plus impliqués dans la vie de l'Europe – ceux donc qui participent à l'essentiel des coopérations renforcées – de donner à une Europe aux contours de plus en plus variables selon les sujets, de la cohésion dans son action, de la cohérence dans ses décisions et de la visibilité dans son expression internationale pour en maintenir l'efficacité et aussi l'unité.

Les deux conceptions sont bien liées à la problématique des coopérations renforcées. Mais la première tend à donner à un groupe de pays qui le souhaitent les moyens de se protéger des effets de dilution de ces coopérations renforcées au prix d'une fracture de l'Europe, la seconde a pour ambition de préserver l'unité de l'Europe élargie des effets déstructurants de l'éclatement de ses compétences. Sous le même nom, ce sont en réalité deux projets d'Europe très différents qui s'opposent.

La CIG n'a pas tranché. Les conséquences peuvent en être de deux sortes.

Dans une première hypothèse, on peut imaginer que les États membres vont se précipiter sur les coopérations renforcées, d'accès plus facile, et accroître ainsi la multiplication des accords entre un nombre restreint de pays sur des sujets donnés. Dans une seconde hypothèse, on peut penser que demeurant, faute de centre névralgique, prisonnier de la logique

intergouvernementale, le procédé de la coopération renforcée a peu de chance de présenter beaucoup d'attraits pour les États membres. Ils risquent de lui préférer – comme cela s'est passé dans le domaine militaire et en matière de coordination des politiques économiques – la formule du groupe ad hoc informel, plus souple et moins contraignante. Ce qui conduirait à se poser la question – jamais encore posée – de savoir si c'est vraiment parce que les coopérations renforcées étaient d'accès difficile qu'elles n'ont pas été utilisées, ni même n'ont fait l'objet d'aucune tentative, ou si c'est parce que, non associées à l'institution d'un centre de gravité, elles ne présentent aucun avantage spécifique par rapport aux procédés intergouvernementaux traditionnels de coopération hors traité. La seconde hypothèse pourrait être la plus probable.

### **L'intégration de l'UEO dans le traité de l'Union**

Pendant que les négociateurs s'affrontaient vainement sur des questions qui, détachées de toute perspective globale et d'ambition commune, perdaient beaucoup de leur portée, un chantier nouveau s'ouvrait soudainement à la coopération européenne : celui de la défense. En 1998, à Saint-Malo, la Grande-Bretagne acceptait de lever le veto qu'elle opposait depuis Maastricht à la construction d'une Europe de la défense disposant de marges de manœuvre par rapport aux États-Unis. Les progrès ont été rapides, puisque peu de temps avant Nice, les États membres se sont rencontrés pour recenser les moyens que, librement, chacun entendait apporter à la constitution de la force d'intervention rapide commune qui avait été définie lors d'une réunion à Helsinki. À Nice, les institutions nécessaires – créées de façon intérimaire à Cologne en 1999 – ont été intégrées à titre définitif dans le système institutionnel européen.

Désormais, l'Union européenne dispose d'un comité politique et de sécurité se réunissant deux fois par semaine, composé d'ambassadeurs, chargé de suivre la situation internationale, de mener le dialogue avec l'OTAN et d'assurer la responsabilité politique du développement des capacités militaires. Un comité militaire et un État-major permanent l'aident dans cette tâche. Certes, le progrès est encore limité : la défense collective est exclue du projet et reste du ressort de l'OTAN ; la coopération est strictement intergouvernementale ; la question des forces nouvelles à acquérir pour que l'Europe rattrape les États-Unis dans le domaine des armements les plus modernes n'est pas abordée, ni celle de l'effort budgétaire à consentir. Aucun concept stratégique ne sous-tend cette coopération qui, par ailleurs, renforce le poids de l'intergouvernemental dans l'Union et accroît son polycentrisme institutionnel. Elle reste aussi fragile dès lors que les intentions stratégiques des acteurs déterminants ne sont pas stabilisées.

Mais il importe de prendre la mesure de la portée potentielle de ce petit pas en avant. Empruntant sa méthode à celle qui a fait ses preuves dans le domaine économique, répondant à un besoin commun que la fin de la guerre froide a créé et que les événements de Bosnie et du Kosovo ont rendus manifeste, la politique de défense commune engagée depuis le sommet de Saint-Malo est incontestablement appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans la dynamique européenne. Ce qui peut en modifier radicalement, avec la problématique d'ensemble, les équations institutionnelles.

**APRÈS-NICE : 2004**

Le traité de Nice, comme le traité d'Amsterdam et le traité de Maastricht, a fixé un nouveau rendez-vous institutionnel : après un grand débat associant Commission, Parlement européen, parlements nationaux et opinions publiques, le Conseil européen de Laeken/Bruxelles de décembre 2001 déterminera le processus au terme duquel une nouvelle CIG sera convoquée en 2004 pour achever dans une perspective beaucoup plus ambitieuse, celle de l'avenir de l'Union européenne, le travail engagé à Maastricht et poursuivi à Amsterdam et Nice.

Cette conférence devra prioritairement traiter de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, du statut de la charte des droits fondamentaux, de la simplification des traités (à droit constant) et du rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Deux points de ce programme auraient déjà pu être réglés à Nice : le statut de la charte des droits fondamentaux<sup>3</sup>, dont l'intégration dans le traité à titre de préambule est déjà acquis, et la simplification des traités qui a déjà fait l'objet d'un travail achevé. Quant aux deux autres points, leur inscription comme priorité à l'ordre du jour de la réforme des institutions soulève de délicates questions. Procéder à la répartition des compétences dans une structure fédérale en établissant une liste des compétences exclusives aux États et des compétences partagées est une tâche difficile, peut-être irréalisable, notamment dans l'Union européenne qui se rapproche davantage du modèle coopératif et intragouvernemental (Allemagne) que du modèle intergouvernemental (États-Unis). Ce moyen simple de déterminer « qui fait quoi » devra être associé à des moyens plus procéduraux comme la création d'une institution spécifique chargée d'y veiller. Mais elle se heurterait aux compétences du Conseil, qui est l'organe naturel du contrôle de la répartition des compétences, et qui, aujourd'hui, s'en abstient trop souvent, les gouvernements étant fréquemment tentés de faire prendre par l'Europe des décisions qui reviennent aux États membres mais qui sont impopulaires. Quant au rôle des parlements nationaux dans une structure comme l'Union européenne, l'accroître ne doit pas avoir pour effet d'affaiblir le rôle du Parlement européen, alors même que dans toutes les expériences institutionnelles reposant sur une assemblée de parlementaires nationaux, celle-ci ne parvient pas à exercer une réelle influence.

La prochaine CIG devra avoir un champ de réflexion plus ouvert si l'on veut donner à l'Europe les institutions qui lui permettront d'exercer les missions de plus en plus nombreuses et de plus en plus régaliennes dont elle a été chargée depuis le traité de Rome.

Six conditions nous paraissent devoir être remplies pour que la prochaine échéance ouvre les voies permettant de surmonter les conflits qui paralysent aujourd'hui l'Europe et compromettent son avenir : un bon diagnostic sur la crise actuelle ; le refus des facilités des nouvelles approches de la gouvernance intergouvernementale et des fédéralismes régressifs ; le renforcement de la méthode fonctionnaliste ; l'élaboration d'une conception fidèle à l'esprit communautaire du centre de gravité ; l'abandon du procédé de la méthode de la conférence intergouvernementale et, enfin, une France porteuse d'un projet d'ensemble pour l'Europe.

### **Un bon diagnostic sur les besoins institutionnels de l'Europe**

---

<sup>3</sup> La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reprend en un texte unique, pour la première fois dans l'histoire de l'Union, l'ensemble des droits civiques, politiques, économiques et sociaux des citoyens européens ainsi que de toute personne vivant sur le territoire de l'Union qui doivent respecter les décisions de l'Union.

La stratégie adoptée pour Nice repose sur deux faiblesses d'analyse : la première a été de croire que répondre aux conséquences de l'élargissement était la seule priorité ; la seconde a été de considérer que cette première étape franchie, l'unique question qui devrait commander la réforme des institutions était celle de la transformation de la communauté économique qu'est aujourd'hui exclusivement l'Union en une communauté politique entendue comme une communauté capable d'avoir une politique étrangère commune et d'exercer sur les affaires du monde une influence digne de sa puissance économique et démographique.

Ce diagnostic méconnaît nombre de traits nouveaux de la réalité européenne actuelle qui sont au cœur de son affaiblissement institutionnel et du déclin de l'appétence communautaire des gouvernements des États membres :

- Le mode de coordination des politiques publiques, tant dans les anciens domaines d'intégration (économique après l'euro) que dans les nouveaux (social, militaire, sécurité intérieure) a changé (Boyer, Dehove, 2000). Auparavant, la Communauté européenne devait avant tout organiser et veiller au respect des disciplines nécessaires à la sauvegarde de biens collectivement désignés comme des biens d'intérêt commun (le libre-échange, la concurrence). L'Union doit désormais s'attacher à conjuguer des politiques nationales rendues fortement interdépendantes par l'intégration économique antérieure et par le contexte géopolitique de l'après-guerre froide. En outre, les domaines de coordination tendent à s'étendre des matières structurelles qui s'inscrivent dans une temporalité longue aux questions conjoncturelles qui, elles, s'inscrivent à l'opposé dans la très courte période, en tout cas dans le cadre des États-nations. Pour prendre quelques exemples significatifs : les institutions nécessaires ne sont pas les mêmes lorsqu'il s'agit de déterminer une norme technique ou sanitaire commune, que lorsqu'il s'agit de prendre une décision commune pour répondre à une augmentation brutale du prix du pétrole ou à une menace immédiate sur la santé publique, comme ce fut le cas dans l'affaire de l'interdiction des farines animales.

La nature des coordinations changeant, leurs outils juridiques et politiques ne peuvent plus non plus être les mêmes : sauvegarder dans le long terme des disciplines communes peut se faire par la définition de normes ; optimiser dans le court terme des actions nationales communes exige de recourir, plus ou moins intensément, à la décision discrétionnaire. Or celle-ci est une forme de décision peu appropriée à l'Union européenne qui, bien que largement dotée d'éléments institutionnels à caractère supranational, privilégie la production de normes et le pilotage de processus de convergence longs. Les États-nations restent méfiants à l'égard des décisions discrétionnaires intergouvernementales à haute teneur en conséquences inintentionnelles et qui les exposent à des déconvenues dans un ordre politique international exigeant et scrutateur. Il en résulte que, désormais, la coordination en Europe porte moins sur la fonction législative, la capacité à produire des lois en commun, que sur la fonction gouvernementale et l'absence délibérée de tout gouvernement identifiable dans les institutions de l'Union n'est plus tenable.

- Il s'ensuit une floraison de nouvelles institutions locales improvisées prenant pour modèle les organisations internationales existantes (G7, OTAN...) destinées à pallier l'incapacité de l'Union à exercer la fonction gouvernementale selon la méthode communautaire actuelle. Mais bâties sur le modèle intergouvernemental, ces institutions n'ont ni l'efficacité ni la légitimité des institutions communautaires. En outre, cette multiplication des institutions affaiblit l'aptitude de l'Europe à définir des politiques cohérentes, érode



sa cohésion politique et réduit son efficacité d'ensemble : comment donner une unité à un ensemble d'institutions aussi disparates et autonomes que : Ecofin (finance), Eurogroupe (finance zone euro), Eurojust (justice), le COPS (militaire), la Commission, Monsieur PESC (politique étrangère), le dialogue macroéconomique... ?

Cette analyse est confirmée par deux constats : d'une part, dans les anciens domaines d'intégration, l'Europe continue à bien fonctionner et, d'autre part, les institutions – le Conseil et, à un moindre degré, la Commission – souffrent avant tout de leur fractionnement fonctionnel, de leur segmentation en autant de centres de décision qu'il y a de domaines d'intégration.

- Mais cette difficulté nouvelle n'est pas qu'institutionnelle. En effet, les nouveaux domaines d'intégration, parce qu'ils touchent directement à des possibilités de jeux internes à somme nulle ou très négative (le *dumping* social, la puissance militaire ou diplomatique) exigent une confiance réciproque que les États européens n'ont pas encore atteinte, faute sans doute d'une « fusion » suffisante des peuples ou, plus modestement, de la constitution d'un « espace public commun ». Mais les institutions peuvent contribuer à renforcer la confiance entre les États membres afin de l'élever aux niveaux exigés par ces nouveaux domaines d'intégration.

### **Refuser les facilités des nouvelles approches de la « gouvernance intergouvernementale »**

Dans cet esprit, les difficultés que l'Europe rencontre depuis Maastricht à intégrer dans le cadre communautaire les nouvelles compétences qui lui ont été transférées conduisent certains observateurs à penser que les nouvelles missions à caractère plus gouvernemental que l'Union a à assurer ne pourront être exercées que dans une forme intergouvernementale. Ils suggèrent en conséquence de renforcer ses méthodes : multiplication des instruments de la « *soft law* » (accord sans contrainte juridique), transparence, comparaison des « bonnes pratiques », coordination des procédures nationales de délibération et de décision. Essentiellement fondée sur la « pression des pairs » et la « *confidence building* », cette méthode intergouvernementale d'intégration européenne permettrait de faire l'économie de la contrainte et de se passer d'un processus autonome d'élaboration d'un intérêt supranational attentatoire à la souveraineté. La Commission européenne y a de plus en plus recours sous la forme de la « méthode ouverte » d'intégration. Le sommet de Lisbonne l'a officialisée. La multiplication des forums informels (Eurogroupe) ou des comités spécifiques (comité macroéconomique, Eurojust, COPS) de coordination témoigne de la séduction qu'exerce sur les États membres cette forme de coordination qui tend à dévitaliser les deux institutions les plus supranationales de l'Union, la Commission et la Cour de justice des Communautés européennes. L'expérience tend jusqu'à maintenant à montrer que cette forme de coopération strictement intergouvernementale reste peu efficace.

En outre, la multiplication des institutions ad hoc dont les compétences se chevauchent et sont mal définies crée un désordre institutionnel qui brouille les responsabilités, et elle méconnaît par construction les interdépendances nombreuses et fortes entre les domaines d'intégration. L'existence d'un « centre névralgique », même dans les systèmes gouvernementaux étatiques les plus polycentriques, montre que, abandonné à sa propre dynamique, un tel système risque de faire émerger spontanément une centralité gouvernementale soit sous la forme de l'hégémonie d'un gouvernement « local » (les

ministres des Finances et/ou Eurogroupe) ou de l'hégémonie d'un groupe de pays (le directoire des « grands »).

### **Ne pas renoncer à la méthode fonctionnaliste**

S'il ne faut pas céder aux sirènes britanniques de l'intergouvernementalisme, même modernisé et européenisé, faut-il, comme le réclament les Allemands, donner d'un coup à l'Union européenne des institutions prenant modèle sur celles dont se sont dotées les fédérations existantes, notamment les États-Unis et l'Allemagne ? Abandonner la méthode fonctionnaliste<sup>4</sup> et la synthèse originale entre l'intergouvernementalisme et le supranationalisme que réalise le « triangle institutionnel » communautaire (Commission, Conseil, Parlement) pour opérer la révolution institutionnelle qu'appelle le passage de l'intégration du domaine de la normalisation législative au domaine de l'action gouvernementale ? Il s'agirait alors, peu ou prou, de transformer la Commission en gouvernement et le Conseil en sénat des États parallèlement à une transformation du Parlement en Chambre des représentants.

Une mutation institutionnelle considérable qui ne saurait être envisagée avant que le degré de solidarité et de fusion qu'implique l'existence d'un peuple ne se soit considérablement élevé et que, corrélativement, les moyens de la démocratie, notamment ceux du débat public et de la représentation collective autre que nationale ne se soient fortement consolidés. À ces deux égards, l'Europe est encore loin du compte. Forcer le rythme exposerait l'Europe à deux dangers : soit à celui d'instabilité dans le cas où le modèle des fédéralismes existants serait appliqué tel quel ; soit à celui de régression par rapport au degré de supranationalité atteint aujourd'hui. Les propositions du ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer illustrent bien la seconde hypothèse car en concédant trop à la méthode intergouvernementale – notamment en réintroduisant les parlementaires nationaux dans le processus de décision communautaire – afin de tenir compte de la puissance des États Nations dans l'Europe, elles affaiblissent en réalité, sous le nom de fédéralisme, les traits actuels de l'Union européenne qui la rapprochent le plus d'un système fédéral (Dehove, 2000).

Nice, après Amsterdam, a montré en quelque sorte, par défaut ou *a contrario*, la vitalité de la méthode fonctionnaliste en apportant une nouvelle fois la preuve que toute tentation de concevoir les institutions européennes en elles-mêmes, indépendamment des besoins institutionnels que les missions confiées à l'Union font naître, est condamnée à l'échec. Ce caractère instrumental des institutions de l'Union est la manifestation dans le domaine institutionnel de la pérennité du moteur fonctionnaliste – des intérêts à coopérer – et de l'absence d'une communauté préexistante assez forte pour que s'impose d'elle-même la nécessité de penser son architecture institutionnelle, indépendamment de toute finalité autre que celle de son unité.

Mais cette méthode fonctionnaliste et les institutions communautaires qui vont avec doivent être adaptées aux nouvelles missions de l'Europe, plus gouvernementales que législatives. Deux tentations opposées doivent être évitées, deux dogmatismes contraires doivent être écartés. Il serait aussi dangereux de penser que les institutions communautaires actuelles

---

<sup>4</sup> Elle consiste à créer des institutions pour répondre à des besoins précis et montrer, par l'exemple, dans des cas concrets, les bienfaits de la coopération.

peuvent sans réforme assurer des fonctions gouvernementales que de croire que seule la méthode intergouvernementale peut y parvenir. Il faut au contraire, dans une démarche pragmatique, opérer une nouvelle synthèse entre le supranational et l'intergouvernemental. Des pistes ont été ouvertes dans le domaine économique (Boyer 1999) et pour l'ensemble de l'Union (Quermonne 1999). Elles se fondent sur la recherche d'un nouvel équilibre entre norme et décision discrétionnaire, et entre Conseil et Commission.

### **Un centre de gravité fidèle à l'esprit communautaire**

L'institutionnalisation d'un centre de gravité au cœur de l'Europe est inévitable, mais elle ne doit pas être un facteur de divisions.

Il importe pour cela qu'elle ne soit pas conçue comme la seule – ni la principale – réponse institutionnelle aux besoins nouveaux de l'intégration européenne. Le centre de gravité doit aussi être ouvert à tous les pays qui en expriment la volonté, afin de n'apparaître en rien comme la tentative dissimulée de placer l'Union sous l'hégémonie d'un directoire d'États membres.

Les conditions pour appartenir au centre de gravité doivent se prêter le moins possible à une appréciation de nature politique. Celles-ci devront découler des fonctions pour lesquelles il sera créé, c'est-à-dire contrebalancer les effets de dilution et de fractionnement des coopérations renforcées : les pays constituant le centre de gravité seront ceux qui participeront sinon à toutes, du moins aux principales coopérations renforcées. La constitution de ce centre de gravité implique la définition d'un socle de compétences obligatoires pour tous les États membres, y compris ceux qui n'appartiennent pas au centre de gravité, afin que l'Union hors coopérations renforcées demeure une communauté étroite et exigeante, très supérieure à une simple zone de libre-échange. Enfin, les prérogatives de ce centre de gravité doivent être strictement limitées aux missions qui lui sont confiées, c'est-à-dire préserver l'unité, la cohésion et la capacité d'agir, notamment sur la scène internationale, de l'Union dans son ensemble.

### **Abandonner la méthode de la conférence intergouvernementale**

De bout en bout, depuis le stade des propositions jusqu'à celui de la conclusion finale, les négociations des traités européens conclus à Amsterdam et à Nice ont été intergouvernementales. Cette méthode paraît désormais inefficace pour deux raisons.

La première tient au fait que la matière de ces conférences étant institutionnelle, la Commission qui pourrait être suspectée de vouloir étendre son pouvoir, reste cantonnée à un rôle marginal. *A contrario*, lorsque les conférences intergouvernementales, comme celle qui a adopté l'Acte unique, portent moins sur les institutions que sur les coopérations elles-mêmes, la Commission y pèse d'un poids plus grand, notamment dans la phase de préparation, ce qui naturellement tient en respect les tentations de marchandages intergouvernementaux jusqu'au-boutistes.

La seconde découle de ce que les nouveaux domaines d'intégration touchent davantage à la fonction gouvernementale qu'à la fonction législative : tout ce passe comme si, selon une pure logique d'économie politique, une assemblée de gouvernements ne pouvait accepter

d'abandonner d'elle-même des prérogative gouvernementales à une institution communautaire. Ceci distingue les conférences intergouvernementales actuelles de celles du passé, qui, portant sur les compétences des parlements nationaux, permettaient aux gouvernements nationaux, à travers les transferts de souveraineté à l'Union, d'étendre leur pouvoir aux domaines législatifs.

Quelle que soit la solution adoptée – préparation confiée à la Commission (comme pour l'Acte unique), à une convention (charte) ou à un groupe de sages et ratification par les peuples – elle devra rééquilibrer le rôle aujourd'hui exclusif des gouvernements par celui d'assemblées, de conseils ou de personnes moins portées par nature que les gouvernements à ne pas transférer à l'Union des compétences de plus en plus gouvernementales.

### **Une France porteuse d'un projet d'ensemble pour l'Europe**

Les pays européens – notamment les grands pays – ont tous exprimé avec constance – c'est-à-dire par la voix de gouvernements politiquement très différents, voire opposés – leur vision d'ensemble de ce que pourrait être une Union européenne achevée. L'Allemagne (Schäuble-Lamers 1994, Fischer 2000) a opté pour une structure fédérale autour d'un « noyau dur » ; le Royaume-Uni (Major 1994, Blair 2000) pour une structure intergouvernementale aux contours variables selon les domaines.

En exprimant des ambitions hautes pour l'Union européenne mais en refusant de lui donner les ressources institutionnelles qu'elles exigent, la France s'expose aux critiques légitimes de ses partenaires, notamment les petits États membres qui regardent toutes ses propositions, même celles qu'inspire le seul intérêt de l'Europe, comme la manifestation d'une volonté constante de s'assurer une position hégémonique dans l'Union et de faire une Europe à son image et au service de sa politique étrangère. Elle ne parviendra à dissiper ces malentendus et ces suspicions qu'en faisant connaître à ses partenaires européens et non européens sa propre vision de l'Union européenne pour le long terme. Peut-être cela suppose-t-il de renoncer définitivement à certaines des arrière-pensées qu'ils lui prêtent ?

\*

Peut-être que l'Europe est impossible et que l'État nation est une institution indépassable. Ceux qui le prétendent ont de bons arguments à faire valoir. On aurait tort de ne pas y prêter aujourd'hui attention.

Nul doute que la construction européenne est, depuis l'effondrement du mur de Berlin et Maastricht, à un tournant de son histoire. Jamais, sans doute, l'avenir n'a été aussi ouvert. La question institutionnelle n'est évidemment pas la seule question qui commande son destin, mais c'est sans doute celle qui conditionne toutes les autres.

Certains pourraient être tentés devant l'enjeu de substituer au débat institutionnel des questions présentées comme préalables sur les finalités de l'Europe : que voulons-nous faire ensemble ? Qu'est-ce qui nous unit ? Qu'est-ce qui nous distingue des autres ? Rien ne serait plus dangereux que d'engager la construction européenne sur cette voie. Aucun lien social ne

résiste à un tel questionnement. Une union, entre les hommes et les femmes ou entre les communautés, ne peut durablement subsister que si elle a la capacité de toujours refouler la double question des origines premières et des fins ultimes.

Amnésie de la genèse ou construction d'une origine mythique qui ne peuvent être que l'œuvre des institutions elles-mêmes, et qu'une formule paradoxale du philosophe William James que Jean Monnet mentionne dans ses mémoires résume bien : « D'abord continuer, ensuite commencer ». L'Union européenne, dans des formes propres, ne saurait échapper à cette loi.

## BIBLIOGRAPHIE

BLAIR (T.) (2000) : Discours à Varsovie devant la Bourse polonaise, 6 octobre.  
(<http://www.number-10.gov.uk/news.asp?NewsId=1341&SectionId=32> )

BOYER (R.) (1999) : *Le gouvernement économique de la zone euro*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation Française.

BOYER (R.), DEHOVE (M.) (2001) : « Du "gouvernement économique" au gouvernement tout court. Vers un fédéralisme à l'européenne », *Critique Internationale*, à paraître (avril).

CHIRAC (J.) (2000) : « Notre Europe », discours prononcé devant le Bundestag, Berlin, 27 juin.

DELORS (J.) (2000) : intervention lors du 4ème colloque franco-allemand « L'avant-garde européenne, un nouveau centre de gravité pour l'Europe », organisé par Témoignage / Europartenaires / Friedrich Ebert Stiftung, Paris, Assemblée Nationale, 29 juin.  
(<http://www.notre-europe.asso.fr/Delors.htm#Discours> )

FISCHER (J.) (2000) : « De la Confédération à la Fédération – réflexion sur la finalité de l'intégration européenne », discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin, 12 mai.  
([http://www.amb-allemande.fr/actualites/grands\\_themes/actualite.asp?rub=dof](http://www.amb-allemande.fr/actualites/grands_themes/actualite.asp?rub=dof) )

FUCHS (G.) (2000) : « La réforme des institutions de l'Union européenne », Rapport d'information n° 2242 déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, 9 mars.

GRANT (C.) (2000) : « EU 2010 : an Optimistic Vision of the Future », *Centre for European Reform*, Londres, septembre.  
(<http://www.cer.org.uk/n5publicatio/19x.html> )

LAMERS (K.), SCHÄUBLE (N.) (1994) : *Réflexions sur la politique européenne*, CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1<sup>er</sup> septembre.

MAJOR (J.) (1994) : « Bâtir pour l'Europe un avenir qui fonctionne » (« The Future of the European Union »), discours prononcé à l'université de Leyde, 7 septembre.

(<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-uk/major1.html> )

QUERMONNE (J.-L.) (1999) : *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française.