

Jean-Louis Bourlanges, La fin de l'Europe communautaire

Légende: En automne 2001, Jean-Louis Bourlanges, membre du Parlement européen, critique vivement dans la revue Commentaire le traité de Nice et analyse notamment les déséquilibres qu'il crée entre les partenaires européens de même que ses effets négatifs sur le fonctionnement des institutions de l'Union européenne.

Source: Commentaire. Automne 2001, n° 95; Volume 24. Paris. "La fin de l'Europe communautaire", auteur: Bourlanges, Jean-Louis, p. 589-601.

Copyright: (c) S.A. Commentaire

URL: http://www.cvce.eu/obj/jean_louis_bourlanges_la_fin_de_l_europe_communautaire-fr-6c75fb02-d2de-438b-afbb-f00a06a71e89.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

La fin de l'Europe communautaire Critique du traité de Nice

JEAN-LOUIS BOURLANGES

LE traité de Nice n'est pas, comme on l'a dit trop souvent, simplement « insuffisant » ou « décevant ». Par le déséquilibre qu'il introduit dans les mécanismes de répartition des pouvoirs au sein des trois institutions - Conseil des ministres, Parlement européen, Commission - qui forment le « triangle institutionnel » de l'Europe communautaire, il marque en vérité une rupture fondamentale du système européen tel qu'il s'est graduellement édifié, largement à l'initiative du couple franco-allemand, au cours de ces cinquante dernières années. L'objet de cet article n'est pas de mener une enquête exhaustive sur l'ensemble des modifications apportées aux traités existants par celui de Nice mais de relever et d'évaluer parmi les dispositions du nouveau traité celles qui concourent le plus fortement à cette remise en cause de l'héritage communautaire. On sélectionnera donc au sein du nouveau traité:

- Les dispositions politiques et non pas techniques. Le traité de Nice est riche de procédures et de mécanismes nouveaux. Pour la plupart d'entre eux, ils n'ont toutefois de signification politique que par leur tendance à compliquer ce qui gagnerait à être simplifié. À l'exception des réformes bienvenues du système juridictionnel communautaire, réformes heureusement conçues dans une quasi-clandestinité par les « Amis de la Présidence », les aménagements techniques des dispositifs institutionnels prévus par le nouveau traité se signalent pour l'essentiel par un byzantinisme injustifié. Il semble difficile de trouver quelque rationalité à un mécanisme dit de « coopérations renforcées » qui tend à rendre infaisable dans le cadre du traité ce qu'il était jusqu'à présent relativement facile (grâce aux accords de Schengen) de mener à bien hors traité. Il paraît, dans le même esprit, malaisé de justifier un processus inattendu de réajustement progressif du seuil de la majorité qualifiée au Conseil des ministres et plus encore une répartition évolutive des sièges au Parlement européen conduisant à donner dans un premier temps aux nouveaux États membres plus de sièges qu'ils en auront dans la phase suivante, celle de l'Europe à vingt-sept. Que ce byzantinisme prête à sourire ou à irritation ne change rien à l'affaire: dès lors que ces changements ne constituent pas une modification importante de l'équilibre institutionnel, ils doivent être sans incidence sur le processus de ratification. Ils n'ont donc pas à être pris en considération ici.

- Les dispositions perverses et non pas seulement insuffisantes. Que le traité de Nice soit « décevant », nul ne le conteste. Qu'il soit « insuffisant » moins encore. Cette déception et cette insuffisance étaient d'ailleurs, dès le principe, inscrites dans la nature de l'exercice. L'ordre du jour de Nice était, pour l'essentiel, constitué des « reliquats d'Amsterdam »: extension de la majorité qualifiée et réforme de la pondération des voix au Conseil, composition de la Commission. Or, ne l'oublions pas, le traité d'Amsterdam avait été défini moins en fonction des réformes exigées par le passage à l'union politique, la réalisation de l'union monétaire et l'élargissement que par la capacité supposée des États membres à se mettre d'accord sur un certain nombre de modifications, fussent-elles très en deçà des besoins. Supposition erronée au demeurant, comme l'échec relatif d'Amsterdam l'a révélé. Du coup, la liste des grands oubliés des conférences intergouvernementales d'Amsterdam et de Nice est-elle impressionnante. On se contentera de relever tout ce qui touche au réaménagement des compétences de l'Union, à l'organisation de la Présidence, du Conseil européen et du Conseil des ministres, tragiquement inadaptés aux exigences d'une Europe élargie, ainsi qu'à la réforme du système des « ressources propres » et à la refonte de la procédure budgétaire. On évoquera tout particulièrement la question des langues de travail qui conditionne notamment la capacité du Parlement européen à demeurer une Assemblée authentiquement délibérante.

Il convient également de mentionner à ce propos le développement en trompe-l'œil du champ des décisions prises à la majorité qualifiée. La moisson a belle apparence puisque vingt-sept articles sur les trente-deux mis en discussion ont été modifiés pour permettre, sûrement ou éventuellement, aujourd'hui ou demain, l'introduction de la majorité qualifiée à tout ou partie de leurs dispositions. L'apparence est toutefois trompeuse car, à l'exception de la modification de l'article 133 qui étend la règle de la majorité qualifiée en matière de politique commerciale à d'importantes catégories de services, le jeu des exceptions, dérogations, élongations de calendrier, renvois à des décisions ultérieures, et bien sûr unanimes, aboutit à préserver, pour l'essentiel, l'ancien sanctuaire de l'unanimité qui continue de comprendre, définitivement ou durablement, la

fiscalité, la politique sociale, l'action culturelle, l'aménagement du territoire et les fonds structurels, l'immigration, bref le noyau dur de ce que l'on avait l'ambition de changer.

Il serait toutefois inapproprié de condamner le traité de Nice sur la base de ses insuffisances, même si le lien entre son adoption et la conclusion des négociations d'élargissement tend à faire de ces insuffisances une véritable bombe à retardement pour une Union européenne incapable de « fonctionner comme avant en restant comme avant ». L'histoire de la construction européenne n'est-elle pas faite de lacunes successivement comblées ? Au reste, si grandes que soient ces insuffisances, elles ne sont rien au regard des reculs et des désordres entraînés, dans le cadre du nouveau traité, par la modification de l'équilibre des pouvoirs institutionnels. Ne jugeons donc pas le traité de Nice sur ce qu'il ne fait pas mais sur ce qu'il fait ou plutôt sur ce qu'il détruit. Or ce qu'il détruit n'est pas mince dans la mesure où il organise une remise en cause de l'ensemble des équilibres politiques qui ont permis à la Communauté puis à l'Union européennes de fonctionner depuis un demi-siècle avec le minimum nécessaire d'efficacité et de légitimité. Si les auteurs du traité de Nice se sont en effet bien gardés de s'en prendre directement à l'héritage institutionnel communautaire, ils ont, plus insidieusement, concentré leur offensive sur les équilibres politiques qui ont jusqu'à présent permis l'adhésion de tous au système. Offensive redoutable dont le plus sûr effet ne pouvait être que de saper parmi les États désavantagés par la nouvelle distribution des pouvoirs les bases de la confiance et du loyalisme à l'égard des institutions communes.

Nice ne constitue pas un petit pas dans la bonne direction mais un grand pas dans la mauvaise. C'est un traité de liquidation.

Des équilibres institutionnels compromis

Comme l'Europe intergouvernementale, l'Europe communautaire est une « Europe des États », en ce sens que les acteurs fondamentaux du système sont les États et leurs représentants légitimes, les gouvernements nationaux. Il n'est pas, en l'état présent du droit, de décision constituante ou législative, budgétaire ou exécutive de quelque relief qui ne soit pas prise par les États réunis en Conseil européen des chefs d'État ou de gouvernement ou en Conseil des ministres de l'Union européenne. À la différence toutefois de l'Europe intergouvernementale, l'Europe communautaire organise le jeu des gouvernements de manière à assurer au processus de décision une efficacité étrangère à la coopération intergouvernementale, à limiter les dérives technocratiques qui naissent spontanément de négociations entre administrations nationales et à veiller sur le plan juridique à ce que chacun respecte les décisions prises en commun. Les auteurs des traités successifs se sont attachés à cet effet à mettre en place un système original, dont la complexité, si souvent dénoncée, tient moins à sa nature profonde qu'à son inachèvement et au cortège incompréhensible de restrictions, exceptions et dérogations que le parti de la méfiance l'oblige à traîner avec lui. Ce système repose sur une double série de principes institutionnels et d'équilibres politiques qui pour avoir été conçus empiriquement et progressivement n'en constituent pas moins un ensemble original particulièrement subtil et cohérent.

Jacques Delors a défini le système communautaire comme « une fédération d'États » ou encore comme « une fédération d'États-nations ». C'est sans doute, en l'état présent, la définition la plus exacte du système institutionnel européen : « Europe des États », comme le voulait de Gaulle, et non point État fédéral à la manière des États-Unis d'Amérique; Europe fédérale et non point confédérale, comme l'avaient voulu Robert Schuman et Jean Monnet. Ce sont bien les États et non les individus qui constituent les cubes avec lesquels on construit l'Europe, ce qui exclut, du moins à moyen terme, l'idée même d'une nation européenne comparable à la nation américaine. Ces États ont toutefois choisi d'établir entre eux des rapports qui ne sont point seulement pacifiques mais fonctionnellement organisés, démocratiquement enracinés et juridiquement garantis, par le jeu de cinq dispositions :

1. Le partage de la fonction gouvernementale. Dans le système communautaire, la fonction gouvernementale est partagée: d'un côté, une institution politique supranationale, organisée sur le mode sectoriel, qui dispose du monopole de l'initiative et, par délégation, du pouvoir exécutif, la Commission; de l'autre, le collège des États en charge de la décision. L'intervention, en amont et en aval du Conseil des ministres, d'une institution de catalyse, destinée à faciliter la prise de décision au Conseil et à veiller à la mise en œuvre de ce qui a été décidé, institution qui ne se substitue pas pour autant au collège des États,

constitue sans aucun doute l'une des particularités les plus originales et les plus fécondes du système communautaire.

2. Le vote à la majorité qualifiée au Conseil. Le vote à la majorité qualifiée - 71% des voix - et pondérée - dix voix pour les grands pays, cinq pour les moyens, deux pour le plus petit - a été conçu pour conjurer le double risque de paralysie inhérent à la règle de l'unanimité, qui donne à chacun le pouvoir de bloquer tous les autres, et de diviser le collège en deux camps antagonistes, inhérent à la mise en œuvre de la majorité simple. Dans la mesure où il oblige les audacieux à la modération et où il interdit aux frileux les commodités du refus solitaire, le vote à la majorité qualifiée constitue le seul moyen pour une communauté d'États sensiblement moins cohérente et moins solidaire qu'un État-nation de concilier efficacité et consensus. Paraphrasant Clausewitz, on pourrait dire du vote à la majorité qualifiée qu'il est « la continuation du consensus par d'autres moyens que l'unanimité ».

3. La codécision législative et budgétaire entre Conseil et Parlement. La codécision associant le Conseil représentant les États et un Parlement transnational élu au suffrage universel pour les décisions d'ordre législatif, et, sous des formes un peu différentes, budgétaire, est un élément non négligeable de l'équilibre du système communautaire. La codécision n'a pas pour effet de déposséder le collège des gouvernements et de lui substituer le pouvoir du Parlement. L'assemblée n'a pratiquement pas le pouvoir d'imposer sa volonté au Conseil des ministres mais, par un juste retour, le Conseil ne peut lui-même imposer sa propre volonté au Parlement. Il y a donc à la fois impossibilité de subversion du Conseil par le Parlement et obligation de négociation du Conseil avec le Parlement, l'objectif étant d'éviter une confiscation technocratique - l'ordonnance comme procédure législative et budgétaire de droit commun - de la fonction législative et budgétaire.

4. La garantie d'une autorité juridictionnelle indépendante. L'existence d'un système juridictionnel indépendant couronné par la Cour de justice des communautés européennes vise à garantir le respect de la règle de droit décidée en commun par les États membres et les institutions. C'est l'existence de cette autorité juridictionnelle qui démontre de la manière la plus manifeste qu'au sein de l'Union européenne, si le pouvoir continue d'appartenir, individuellement ou collégialement, aux États, il a en profondeur changé de nature. À travers cette soumission à un système juridictionnel commun, chaque État accepte de modifier la nature de ses relations avec les autres États et, en substituant le droit à la force comme principe d'organisation de ces relations, il s'engage dans un mouvement analogue à celui qui a, au cours des derniers siècles, changé la nature des relations entre les particuliers dans le cadre du contrat social.

5. L'institution d'une banque centrale indépendante. Cette banque, chargée de garantir la valeur de la monnaie commune, dispose par rapport aux institutions politiques de l'Union de la même sorte d'indépendance que la Réserve fédérale américaine, la Bundesbank, ou la Banque de France par rapport aux gouvernements américain, allemand et français pour la gestion des différentes monnaies nationales.

Tels sont les principes, institutions ou procédures de l'Europe communautaire. Dans une Union européenne qui voit ses frontières s'élargir sans cesse et ses compétences s'étendre rapidement, il est difficile d'imaginer un équilibre des pouvoirs substantiellement différent de celui-là. On peut vouloir par la force soumettre - les nations à un ordre supranational qui leur serait étranger et supérieur. On peut, à l'inverse, ériger la souveraineté nationale en dogme et récuser toute forme d'organisation commune qui imposerait à ses membres la mutualisation, ressentie comme abusive, d'un certain nombre d'obligations politiques, juridiques ou financières. Si l'on entend toutefois concilier le respect du pouvoir des États et l'émergence entre eux d'une communauté de valeurs et d'action qui soit tout à la fois efficace et démocratique, il est indispensable de préserver, quitte à l'adapter, l'héritage institutionnel légué par cinquante années de construction européenne. Lui seul peut en effet apporter au libre jeu des États les cinq valeurs ajoutées qui permettent d'en faire l'instrument d'une volonté commune: la cohérence du dessein, l'efficacité décisionnelle, la délibération démocratique, la sécurité juridique et la rigueur financière.

Les équilibres politiques nécessaires

Le système communautaire ne peut fonctionner à la satisfaction relative de ses membres que si chacun

d'entre eux est en mesure de se reconnaître, à sa juste place, dans le jeu institutionnel commun. Cette condition est d'autant plus difficile à réaliser que les États réunis au sein de l'Union diffèrent très profondément les uns des autres par leur taille, leur situation géostratégique, leur poids démographique et économique, leur ancienneté, leurs traditions culturelles et politiques et leur organisation interne. Prétendre instituer le règne de la parfaite égalité au sein d'un ensemble aussi disparate relève de la chimère. Tenter à l'inverse de mesurer le pouvoir de chacun à l'aune exclusive de sa population ne serait guère plus réaliste car chacun des États membres, fût-il de la taille du Luxembourg, pèse dans l'ensemble européen d'un poids historique et politique qui n'est pas réductible à sa réalité démographique. L'équilibre du système passe donc par des compromis imparfaits entre deux principes contradictoires: l'égalité des États qui postule l'inégalité des citoyens puisqu'elle implique, par exemple, qu'un Luxembourgeois « pèse » dans l'Union deux cents fois plus qu'un Allemand, l'égalité des citoyens, qui postule non seulement l'inégalité entre les États mais même l'écrasement pur et simple des petits, voire des moyens, par le rouleau compresseur des inégalités démographiques.

Très pragmatiquement, traité après traité, les fondateurs de l'Union européenne se sont efforcés de tailler une cote incertaine entre ces deux extrêmes. Es l'ont fait avec le souci de dégager un équilibre propre à chaque institution. C'est à la Commission, dont les membres ne sont pas censés « représenter » leur État d'origine, que l'écart entre les petits et les grands est le plus faible puisqu'il est de un à deux. C'est, en revanche, au Parlement européen, élu directement par les citoyens de l'Union, que très logiquement cet écart est le plus fort, la représentation allemande étant seize fois plus forte que la représentation luxembourgeoise. La répartition des voix au Conseil des ministres, institution centrale de l'Union européenne, représente un choix intermédiaire avec un écart de un à cinq du plus petit au plus grand. Pour avoir été pragmatiquement édifié au fil des élargissements, l'équilibre entre la représentation des États et celle des citoyens au Conseil n'est cependant rien moins qu'aléatoire. Elle obéit à une double logique, dont la prise en compte s'est révélée décisive pour le succès de l'entreprise communautaire :

1. L'égalité des voix au Conseil entre les grands États. Cette égalité a été de règle du traité de Paris instituant la CECA en 1951 jusqu'à aujourd'hui. Sans doute, le fait que l'Allemagne fédérale, la France et l'Italie puis le Royaume-Uni aient longtemps disposé d'un poids démographique voisin a-t-il facilité l'attribution à chacun de ces États d'un même nombre de voix. Le traitement réservé aux Pays-Bas ne bénéficiant d'aucune voix de plus que la Grèce, la Belgique ou le Portugal, tout en étant une fois et demie plus peuplés que chacun d'eux, et plus encore la surreprésentation massive du Luxembourg qui, cent cinquante fois moins peuplé que les grands États, n'a jamais eu que cinq fois moins de voix qu'eux au Conseil, soulignent toutefois le souci des auteurs du traité européen de ne pas être les esclaves du critère démographique.

La parité entre les plus grands États de l'Union répond au souci de refuser toute prééminence institutionnelle à un État, quel qu'il soit, la construction européenne ayant pour objet d'extirper les tentations hégémoniques qui ont conduit à la catastrophe des deux guerres mondiales. Dès 1951, il paraissait clair que la relation franco-allemande, moteur politique de la construction européenne, ne pouvait se développer dans la confiance et dans l'amitié que sur la base d'une stricte égalité entre les adversaires historiques de la veille. Pour en finir avec une rivalité interminable pour la première place, rivalité qui avait au cours des deux derniers siècles conduit l'Allemagne et la France à occuper à trois reprises le territoire de l'autre, il était essentiel que l'inégalité entre les deux pays au regard des attributs traditionnels de la puissance (démographie, richesse économique, souveraineté, siège permanent au Conseil de sécurité, accès à l'arme nucléaire, langue internationale reconnue, tradition diplomatique mondiale...) ne fasse pas l'objet d'une traduction institutionnelle.

Il est significatif à cet égard qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France ait cru indispensable de proposer à l'Allemagne ce que Jean-Paul Palewski appelait ironiquement « la parité du vainqueur avec le vaincu », c'est-à-dire une stricte égalité entre les deux États alors même que l'Allemagne était géographiquement divisée, militairement occupée, politiquement sous tutelle et moralement déconsidérée. Robert Schuman et Jean Monnet avaient alors estimé que la réconciliation franco-allemande supposait la remise en cause de tout ce qui s'apparentait à un déséquilibre institutionnel entre les deux États. Quarante ans plus tard, c'est cette même idée, d'une stricte égalité qui a conduit le chancelier Kohl à accepter pour

l'organisation de l'Union économique et monétaire un système qui ne donnait aucun avantage institutionnel particulier à l'Allemagne en dépit du rôle majeur de sa monnaie dans l'économie mondiale.

2. La surreprésentation des États petits et moyens dans les trois institutions. Cette surreprésentation est massive: non seulement le Luxembourg avec 400 000 habitants dispose du cinquième des voix de la République fédérale d'Allemagne qui en compte 82 millions, mais les États dont la population s'élève à un sixième de celle du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie et à un huitième de celle de l'Allemagne bénéficient de la moitié du nombre de voix attribué à chacun de ces États (cinq contre dix). Cette surreprésentation traduit le caractère fondamentalement novateur d'une Communauté qui refuse de faire du rapport de force *Yultima ratio* des relations entre les États. Destinées à éviter la marginalisation des petits et des moyens dans le processus décisionnel commun, ces règles de pondération sont sans nul doute inséparables dans l'inconscient européen d'une volonté de réparation historique à l'égard des éternelles victimes de l'appétit de puissance des grands États prédateurs qui ont ravagé des siècles durant le territoire européen.

L'astuce des pères fondateurs de la Communauté européenne aura été de ne pas confondre surreprésentation des petits et égalité de tous. Autant la première est apparue tout à la fois révolutionnaire et féconde, autant la seconde, en proclamant l'équivalence de la République fédérale et du Luxembourg, eût été perçue comme artificielle et délégitimante. Aussi, dans les travaux du Conseil, la règle de la majorité simple a-t-elle été pratiquement limitée aux décisions de procédure qui n'ont pas d'incidence sur le fond et le principe égalitaire entre les États ne gouverne-t-il que les décisions prises à l'unanimité, qui relèvent de la tradition intergouvernementale bien davantage que de la logique communautaire. La méfiance à l'égard du principe d'égalité entre les États dans le fonctionnement politique de l'Union trouve a contrario confirmation dans le fait qu'il ne régit guère que la composition des institutions communautaires qui sont supposées ne pas exercer de responsabilités politiques telles la Cour de justice européenne et la Cour des comptes. S'agissant en revanche du « triangle institutionnel », la répartition des voix au Conseil et celle des sièges au Parlement européen ainsi que les modalités de composition de la Commission agissent comme un téléobjectif : elles réduisent les distances entre petits et grands mais ne les abolissent pas.

Le fait que tout ou presque tout ce qui a été réalisé par l'Union européenne au cours des cinquante dernières années l'ait été dans le cadre et par les procédures communautaires suffit à démontrer l'adéquation du premier et la pertinence des secondes. Il est clair toutefois que le système communautaire forme un tout et qu'on ne peut guère imaginer un fonctionnement harmonieux des institutions si les bases du compromis politique entre les États se trouvent remises en cause. Or, c'est précisément à ces bases que les auteurs du traité de Nice s'en sont pris, déclenchant par là même un processus d'ébranlement du système dont les effets dévastateurs ne manqueront pas de se faire sentir dans les mois et les années qui viennent.

La remise en cause de l'égalité entre les grands au sein du Conseil

Le traité de Nice boude les grandes ambitions et dédaigne les grands principes. Comme le diable, il s'intéresse aux détails mais aux détails qui tuent. Sur chacun des trois grands sujets dont se sont emparés les négociateurs du traité de Nice, et qui touchent tous trois aux équilibres politiques entre les États - répartition des voix au Conseil, répartition des sièges au Parlement, composition de la Commission - les choix de Nice ont profondément dénaturé des équilibres politico-institutionnels cinquantennaires.

La réforme de la répartition des voix au Conseil des ministres de l'Union était à Nice la grande affaire de la France qui poursuivait à cet égard deux objectifs : obtenir une repondération globale des voix au bénéfice des grands États, consacrer la parité de voix entre ces États, et notamment entre la France et l'Allemagne. Le chef de l'État a expliqué aux Français que ce double résultat avait été atteint, justifiant par là même, comme une inévitable et secondaire contrepartie, les concessions majeures faites en matière de répartition des sièges au Parlement européen et de composition de la Commission. La réalité est, hélas, bien différente. Non seulement, comme on le verra, les concessions faites par la France sur les deux autres institutions ne sont ni négligeables ni inoffensives mais les nouvelles règles adoptées pour la prise de décision au Conseil ne justifient nullement l'autosatisfaction présidentielle dans la mesure où les avantages obtenus en termes de repondération des voix sont insignifiants et ont été payés d'une rupture préoccupante de la parité entre la

France et l'Allemagne.

1. La repondération des voix au bénéfice des grands États est politiquement insignifiante. Si l'on compare le mécanisme actuel de pondération des voix transposé dans l'Europe à vingt-sept avec celui de Nice, on relève que la repondération consentie aux grands États est trop marginale pour être politiquement significative. Cela ne serait d'ailleurs pas dramatique si la France n'avait pas cru bon d'acheter au prix fort cette adaptation marginale. C'est ainsi que la France représenterait dans une Europe à vingt-sept 8,4% des voix dans le cadre du traité de Nice contre 7,5% dans le cadre des traités actuels transposés et, compte tenu de l'augmentation du seuil de la majorité qualifiée qui passerait progressivement de 71,26% à 73,9%, les conditions de formation des minorités de blocage ne seraient guère différentes: il faudrait, dans le cadre du traité de Nice, quinze petits États (du Luxembourg au Portugal, par ordre croissant de population), contre quatorze dans le cadre du traité d'Amsterdam, pour bloquer une décision.

Si on analyse la répartition des pouvoirs en termes géopolitiques, on constate que dans le cadre du traité d'Amsterdam, comme dans celui de Nice, il suffirait de neuf États de l'ancien bloc socialiste pour disposer du pouvoir de bloquer les décisions. Difficile dans ces conditions de parler d'autre chose que d'adaptation à la marge du système actuel. D'autant plus difficile que la repondération au bénéfice des grands États est partiellement annihilée par une disposition prévoyant, très légitimement au demeurant, qu'une décision ne peut être adoptée qu'à la condition d'être approuvée par une majorité d'États membres, soit, en cas de coalition des moins peuplés, quatorze États qui ne représenteraient ensemble que 11,7% de la population communautaire.

De surcroît, la nouvelle repondération des voix renforce plutôt le bloc des « contributeurs nets » puisque, dans le cadre de l'Europe des Quinze, elle permet à trois d'entre eux (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas), représentant 41,54% de la population et disposant de moins de 30% des voix, de bloquer toute décision alors que dans le cadre du traité d'Amsterdam la minorité de blocage des « contributeurs nets » exigeait la participation de quatre États représentant 44,2% de la population et détenant 33,33% des voix. Le contribuable français aurait tort de se réjouir de cette victoire apparente des parcimonieux sur les généreux : l'ajustement à la hausse des dépenses menace moins les États bénéficiaires des actions structurelles et du fonds de cohésion, auréolés du prestige ambigu d'une relative pauvreté, que le principal bénéficiaire de la politique agricole commune, c'est-à-dire la France.

2. Le « filet démographique » rompt la parité entre les grands États. L'égalité de voix entre les quatre États les plus peuplés de l'Union européenne est un faux-semblant dès lors que le traité de Nice prévoit, de surcroît, l'institution d'un « filet démographique ». Un tel filet permet à tout gouvernement de s'opposer à l'adoption d'une décision soutenue par des États dont la population cumulée ne représenterait pas 62% au moins de la population communautaire. Théoriquement destiné à permettre aux grands États de bloquer d'éventuelles initiatives intempestives des petits, ce dispositif n'a guère de sens car le problème principal qui se pose aux grands n'est pas de « résister » aux petits mais de ne pas être bloqués par eux. En réalité, le filet démographique n'a d'autre objet que de manifester la prééminence de la République fédérale dans le processus décisionnel sans rompre formellement l'égalité de voix au Conseil entre celle-ci et ses trois grands partenaires.

C'est un trompe-l'oeil mais un trompe-l'œil particulièrement coûteux. On doit se souvenir que pendant la conférence intergouvernementale l'Allemagne n'exigeait qu'entre une et trois voix supplémentaires par rapport au Royaume-Uni, à la France et à l'Italie, ce qui était symboliquement fâcheux mais insignifiant du point de vue de la décision, chaque grand État disposant de vingt-neuf voix dans une Union dont les vingt-sept membres s'en partageraient trois cent quarante-cinq. Or, le filet démographique donne à l'Allemagne tout le bénéfice politique de sa supériorité démographique puisqu'elle pourra bloquer une décision avec le seul concours de deux de ses plus grands partenaires tandis que les trois autres grands États ne disposeront pas de ce pouvoir. Dans un jeu diplomatique fondé sur des abandons négociés de capacités de blocage, un tel différentiel de moyens de pression est loin d'être négligeable.

3. La rupture de la parité dissocie le couple franco-allemand et bloque l'essor de la majorité qualifiée. Il ne s'agit pas de porter sur ce mécanisme une condamnation de type moral, d'autant moins que le souci

allemand de voir la démographie jouer un rôle accru dans la répartition des pouvoirs entre États a été largement suscité dans la phase initiale de la négociation en 1996 par les Français eux-mêmes. Sur un plan politique toutefois, la rupture de la parité entre l'Allemagne et ses partenaires est préoccupante à plus d'un titre : elle marque une rupture de l'Allemagne par rapport à ses propres principes. Très sagement, la Loi fondamentale allemande, soucieuse d'éviter la domination d'un seul Land (celui de Prusse occupait avant la guerre une position hégémonique massive), a pris soin de limiter la prise en compte du critère démographique en plafonnant à six le nombre de voix dont dispose chaque Land au Bundesrat. C'est ainsi que la Rhénanie-Westphalie avec 17,9 millions d'habitants ne dispose pas de plus de voix que le Bade-Wurtemberg ou la Basse Saxe qui comptent respectivement 10,4 millions et 7,8 millions d'habitants. Pourquoi ce qui est bon pour l'Allemagne ne le serait-il pas pour l'Union européenne?

La fin de la parité constitue, par-dessus tout, une rupture de l'héritage communautaire. La répartition traditionnelle des voix au Conseil était fondée sur le refus d'accorder toute prééminence institutionnelle à un État, quel qu'il soit, et, par voie de conséquence, sur l'égalité franco-allemande. En s'affranchissant de ce souci d'égalité, le traité de Nice bouleverse en profondeur la relation entre les principaux États membres de l'Union. Ce bouleversement se traduit par une double remise en cause, politique et institutionnelle, du jeu des États :

Politiquement, la fin de la parité bloque le moteur franco-allemand. C'égalité entre la France et l'Allemagne, c'est-à-dire entre deux États qui depuis des siècles n'ont cessé de prétendre à l'hégémonie continentale, est essentielle à la qualité de leur relation et à leur capacité à tirer ensemble le véhicule européen. Les institutions européennes ont, dès 1951, été perçues comme une sorte de refuge contre les inégalités engendrées par l'histoire, la géographie, la démographie ou les aléas de la conjoncture politique. La nouvelle répartition des pouvoirs au Conseil brise cette tradition égalisatrice et fausse inévitablement la relation entre la France et l'Allemagne, en ôtant à la relation franco-allemande l'essentiel de son dynamisme et de sa créativité. Confrontée à l'inégalité institutionnelle organisée de ses relations avec son grand voisin, donc avec un risque puissant de désaffection du public pour une aventure perçue comme aliénante, la France devrait être spontanément conduite à rechercher auprès des autres grands États européens, au premier rang desquels le Royaume-Uni, mais aussi l'Espagne et l'Italie, le moyen de rééquilibrer l'ordre européen. Au moteur franco-allemand, qui faisait avancer l'Europe parce qu'il en couplait les deux cultures dominantes, devrait se substituer la quête d'un équilibre instable et statique à la fois entre les cinq plus grands pays de l'Union, équilibre fondé sur la neutralisation permanente des initiatives allemandes par l'immobilisme de tous les autres. En même temps que l'égalité des grands au Conseil, c'est le moteur politique de l'Union qui disparaît.

Institutionnellement, la fin de la parité entre les grands États au Conseil bloquera le développement du vote à la majorité qualifiée, clé de l'efficacité du système. Les États « grands-moyens » auront en effet tendance à privilégier la prétendue méthode intergouvernementale - c'est-à-dire, dans une Europe à vingt-sept, l'inertie et la paralysie - par rapport à un mécanisme décisionnel qu'ils ressentiront comme déséquilibré.

Si les grands partenaires de la France, Royaume-Uni en tête, ont consenti à Nice à la rupture de la parité, c'est sans doute parce qu'ils y voyaient, non sans raison, l'espoir d'un relâchement de la relation franco-allemande, relation qui n'a cessé de les agacer. C'est aussi parce qu'en déséquilibrant les institutions et les procédures communautaires, au premier rang desquelles figurent le vote à la majorité qualifiée au Conseil et la codécision Parlement-Conseil, on a frappé celles-ci d'une illégitimité ressentie comme prometteuse. C'est ainsi que le Royaume-Uni a fait coup double : il a dissocié durablement le couple franco-allemand et a sapé les bases politiques du processus décisionnel communautaire.

Le déséquilibre du Parlement

Le faux maintien de la parité au Conseil entre les quatre grands États a été non seulement neutralisé par l'introduction du « filet démographique » mais de surcroît massivement compensé par la modification improvisée de la répartition des sièges au Parlement européen. Afin de limiter à sept cent trente-deux (alors que le traité d'Amsterdam fixait à sept cents le plafond) le nombre final des parlementaires européens dans une Europe à vingt-sept, il a été décidé à travers une procédure tortueuse de réduire de façon massive

(quinze députés de moins pour le Royaume-Uni, la France et l'Italie, quatorze pour l'Espagne, par exemple) le nombre de sièges attribués à chaque État à l'exception symbolique du Luxembourg et substantielle de l'Allemagne autorisés à conserver respectivement leurs six et quatre-vingt-dix-neuf représentants.

Cette décision est profondément contestable pour quatre raisons:

- 1. La question du poids relatif de la représentation allemande n'avait pas lieu d'être reposée.** La nouvelle répartition prétend en effet régler un problème, celui de la représentation de l'Allemagne réunifiée, qui n'existe pas puisqu'il a déjà fait l'objet d'un accord au Conseil européen d'Edimbourg. Jusque-là, chacun des grands États de l'Union européenne disposait de quatre-vingt un sièges. À Edimbourg, il a été décidé sur proposition du Parlement européen de porter la représentation allemande à quatre-vingt-dix-neuf et celle de ses trois grands partenaires à quatre-vingt-huit. La question de la représentation est-allemande n'avait pas lieu d'être réouverte.
- 2. Le traité de Nice soustrait arbitrairement le plus grand État membre à l'un des sacrifices majeurs imposés par l'élargissement.** L'élargissement forme un tout et correspond à une volonté politique commune des États européens : le bon sens et l'équité commandaient de procéder à une répartition équilibrée du fardeau que constitue pour les Quinze l'ouverture à l'est. Seule une réduction proportionnelle du nombre de parlementaires de chaque État membre aurait été équitable. Il est injustifiable d'avoir soustrait un État membre, qui est paradoxalement l'un des plus intéressés au succès de l'élargissement, aux sacrifices requis de tous.
- 3. Le nouveau système de répartition des sièges n'est pas cohérent.** Deux principes de répartition peuvent être envisagés : la « proportionnalité intégrale », celle qui prévaut à la Chambre des représentants des États-Unis, qui conduit à attribuer à chaque État un nombre de sièges proportionnel à sa population; la « proportionnalité dégressive », qui vise à « corriger la démographie » par application de la règle suivante: plus un État est peuplé plus il a de parlementaires mais plus nombreux sont les habitants représentés par chaque parlementaire. Le Parlement européen a toujours préconisé la règle de la proportionnalité dégressive qui, sans remettre en cause la prééminence de fait des représentations parlementaires issues des États les plus peuplés, évite une complète marginalisation des autres. Le système actuel, empiriquement établi au fil des ans, s'inscrit très clairement dans cette logique. C'est ainsi que le nombre d'habitants par député au Parlement européen varie aujourd'hui de 829 000 pour l'Allemagne à 71 000 pour le Luxembourg en passant par 677 000 pour la France, 615 000 pour l'Espagne, 508 000 pour les Pays-Bas, 408 000 pour la Belgique, 250 000 pour l'Irlande.

Le système établi à Nice représente un compromis parfaitement arbitraire entre ces deux principes puisqu'il maintient la règle de la proportionnalité dégressive pour les petits États (du Luxembourg aux Pays-Bas) et qu'il s'en affranchit pour les grands. Ce compromis est évidemment particulièrement défavorable aux États « grands-moyens » (Espagne, Italie, France et Royaume-Uni) qui perdent sur les deux tableaux: vis-à-vis des petits États, ils ne bénéficient pas des avantages de la proportionnalité intégrale et, vis-à-vis de l'Allemagne, ils ne bénéficient pas des avantages de la proportionnalité dégressive.

- 4. Le jeu des pouvoirs au sein du Parlement européen sort de Nice profondément déséquilibré.** La pénalisation relative subie par les partenaires de la République fédérale dans le futur Parlement européen est énorme puisqu'elle est de cent quarante-deux sièges, l'équivalent de près d'une fois et demie la représentation allemande ! Pour les cinq grands partenaires (États de plus de 35 millions d'habitants) de l'Allemagne dans l'Europe élargie, la pénalisation est de soixante-treize sièges. C'est comme si on avait pratiquement enlevé à ces États l'équivalent des trois quarts de la représentation allemande !

Prétendre qu'une telle amputation sera sans conséquence sur l'équilibre des pouvoirs dans l'Union européenne est la marque d'une affligeante légèreté intellectuelle, et cela pour deux raisons.

La répartition des responsabilités au sein du Parlement européen, que ce soit dans les groupes parlementaires, dans les commissions ou dans les organes dirigeants de l'institution, s'effectue par application de la loi d'Hondt tant entre les groupes parlementaires qu'entre les nationalités. Cette loi n'est

rien d'autre qu'une proportionnelle à la plus forte moyenne dont le mode de calcul (établissement de la plus forte moyenne pour chaque attribution des postes successifs) est à la fois quantitativement et qualitativement favorable aux délégations les plus fortes. La nouvelle répartition donnera aux Allemands l'assurance d'un avantage surproportionnel massif par rapport aux autres délégations nationales dans l'attribution des postes de responsabilité.

Le Parlement européen dispose désormais, tant en matière de codécision législative et budgétaire que de pouvoir de contrôle sur la Commission, de prérogatives puissantes et étendues. Seul le caractère éclaté, donc incohérent, de la représentation parlementaire l'a jusqu'à présent empêché d'utiliser de manière optimale ces nouveaux pouvoirs. Or la nouvelle répartition des sièges, en donnant à un État membre de grandes possibilités d'instrumentalisation à son profit de l'outil parlementaire, peut introduire dans les jeux de l'assemblée européenne cette cohérence stratégique et tactique qui leur a fait jusqu'à présent défaut.

Si, dans cette affaire, les chefs d'État et de gouvernement ont choisi de céder à Gerhard Schröder c'est en réalité pour deux mauvaises raisons. Leur ego collectif les a d'abord conduits à sous-estimer systématiquement le rôle, positif ou négatif, d'une institution parlementaire qu'ils méprisent et donc les risques qui s'attachent à une modification de l'équilibre des pouvoirs en son sein. Leur détermination à borner les pouvoirs du Parlement européen les a d'autre part amenés à s'accommoder d'un système qui aura, à leurs yeux, l'avantage de dresser contre les revendications de cette assemblée la quasi-totalité des États membres. Désormais, les défenseurs du Parlement européen se recruteront presque exclusivement en son sein et en Allemagne fédérale. La nouvelle répartition des sièges est défavorable au développement de l'institution parlementaire à long terme.

La Commission frappée d'illégitimité politique

S'agissant de la Commission, les gouvernements étaient confrontés, du fait de l'élargissement de l'Union à une douzaine de nouveaux membres, à un double problème de dilution du collège et de représentativité de ses membres.

1. Le traité de Nice n'oppose au risque de dilution de la Commission qu'un renforcement très marginal des pouvoirs de son Président. À système de désignation inchangé (un commissaire par État, deux commissaires par grand État, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne et, par extension, Pologne), l'adhésion des candidats se traduirait par une augmentation du nombre des commissaires, d'autant moins compatible avec des pratiques authentiquement collégiales que cette collégialité n'est plus, depuis belle lurette, qu'une fiction. La question du format de la Commission ne peut, en vérité, se résoudre que de deux manières : soit par une réduction massive du nombre des commissaires qui ne devraient pas excéder la dizaine pour prétendre à un fonctionnement authentiquement collégial, soit, cette réduction paraissant politiquement hors d'atteinte, par une présidentialisation et une hiérarchisation fonctionnelles accrues de l'institution. Sans trancher formellement entre ces deux approches, le traité de Nice a nettement exclu l'idée d'une réduction drastique du nombre des membres de la Commission et, privilégiant la voie de la restructuration interne, il a poursuivi, non sans prudence, le mouvement amorcé à cet égard à Amsterdam. C'est ainsi qu'il a substitué la majorité qualifiée à l'unanimité pour la désignation du Président et, tout en se gardant bien de porter atteinte à ce qui constitue le socle de la collégialité, c'est-à-dire l'égalité de voix entre les commissaires, il n'en a pas moins supprimé la limitation en nombre des vice-présidents, reconnu au Président le soin exclusif de les désigner, consacré son pouvoir de répartition des responsabilités au sein du collège. Le Président a, de surcroît, reçu le pouvoir de soumettre au collège la démission d'office d'un membre de la Commission dont il estimerait qu'il a manqué à ses obligations.

Ces dispositions, même si elles sont bienvenues, ne sont guère révolutionnaires : le pouvoir d'attribuer des portefeuilles appartenait déjà de facto au Président. Quant à la possibilité de démissionner d'office un commissaire, elle avait donné lieu, à l'occasion de l'approbation de la Commission Prodi, à un double accord entre le Parlement et la Commission d'une part et entre les membres de celle-ci et leur Président d'autre part. Le traité de Nice n'innove sur le sujet qu'avec prudence puisque c'est le collège et non son Président qui reçoit le pouvoir de frapper le mouton noir. Aucun dispositif nouveau ne permet, en revanche, au Président de corriger par ses arbitrages le défaut éventuel de représentativité d'un collège déséquilibré.

2. La suppression du second commissaire issu des grands États porte gravement atteinte à la représentativité de l'institution. L'élargissement va se traduire par la multiplication des très petits États, ce qui, à système inchangé, déséquilibrerait gravement l'institution au bénéfice des nouveaux adhérents. Six États sur les douze candidats ne représentent ainsi que 1,8% de l'ensemble de la population communautaire mais compteraient dans le cadre du système actuel, c'est-à-dire avec le maintien du second commissaire pour les grands États, autant de commissaires issus de leurs rangs que la République fédérale, le Royaume-Uni et la France représentant pourtant 41% de la population communautaire. Or, par une parfaite aberration, la seule vraie modification apportée par le traité de Nice a été la suppression du second commissaire reconnu aux grands États, suppression qui a pour effet d'aggraver dramatiquement, au lieu de les réduire, les déséquilibres mécaniquement entraînés par l'élargissement. Si l'on retenait l'idée que l'élargissement aux douze candidats actuels se ferait sur la base du principe « un commissaire par État », on observe que les six États les plus peuplés de l'Union européenne (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne et Pologne), qui rassembleront 70% de la population communautaire dans une Europe élargie, compteront exactement le même nombre de commissaires (six, soit 22% du collège) que les six États les moins peuplés et qui rassemblent moins de 1% de la population totale ! Dans le cadre des dispositions transposées d'Amsterdam, si imparfaites soient-elles, les six États les plus peuplés auraient tout de même droit à douze commissaires, soit 36% du collège contre seulement six commissaires (18% du collège) aux six États les moins peuplés.

Les grands États se trouvant plutôt à l'ouest et les petits à l'est, l'accentuation du déséquilibre entre les uns et les autres sera loin d'être neutre en termes géopolitiques. C'est ainsi que les dix États venant de l'ancien bloc socialiste disposeraient dans le cadre du traité de Nice de plus de 38% des sièges de la future Commission alors qu'ils ne compteront que 23 % de la population de l'Europe élargie. Nice aggrave sensiblement la situation actuelle dans la mesure où, dans le cadre des dispositions transposées du traité d'Amsterdam, les mêmes États ne disposeraient que de 30% des sièges à la Commission. Plus caricaturalement encore, six des nouveaux adhérents (les trois baltes, les deux îles méditerranéennes et la Slovaquie), représentant ensemble 1,8% de la population de l'Union élargie, compteraient deux fois plus de commissaires que l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France réunis!

3. La limitation à terme du nombre des commissaires sera gagée par une perte accrue de représentativité de l'institution. À défaut d'oser réduire massivement le nombre des membres de la Commission, les négociateurs de Nice ont donc tout de même décidé de limiter à terme, voire de diminuer marginalement, ce nombre à compter de la vingt-septième adhésion. Ils ont, pour ce faire, posé le principe pour l'avenir d'une rotation strictement égalitaire des États privés de commissaires. Principe évidemment funeste puisqu'il aboutit à limiter, par élimination des bénéficiaires potentiels, le recours à la seule possibilité offerte au Président de la Commission pour corriger les excès d'un égalitarisme abusif, c'est-à-dire l'attribution aux commissaires issus des États les plus peuplés des portefeuilles les plus valorisants.

Au fur et à mesure des élargissements aux États balkaniques occidentaux, les grandes nations d'Europe de l'Ouest seront ainsi réduites à une portion de plus en plus congrue. Dans une Union européenne de trente-cinq membres, la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni se retrouvera aux abonnés absents de la Commission pas loin d'un tiers du temps alors même que le collège comprendra en permanence au minimum un Grec, grâce à l'adhésion chypriote, deux Baltes et quatre Yougoslaves. Ce jeu de chaises musicales entre les représentants des États n'a à l'évidence rien à voir avec le fonctionnement collégial normal d'un organisme supranational et la Commission sortira de cette épreuve bien davantage mutilée que resserrée. Seul Molière aurait en vérité pu imaginer des médecins assez loufoques pour prétendre ainsi lutter contre l'obésité d'un corps par l'amputation successive de ses membres!

Il paraît difficile dans ces conditions de considérer que Nice constitue une « adaptation des règles de composition de la Commission aux exigences de l'élargissement ». Une réforme aussi fondamentalement inappropriée pose la question des raisons pour lesquelles les quinze chefs d'État ou de gouvernement y ont consenti. En vérité, les représentants des petits États ont eu l'illusion de renforcer leur influence au sein d'une institution essentielle sans voir qu'en affaiblissant dramatiquement celle-ci ils tuaient en quelque sorte la poule aux œufs d'or. Quant aux représentants des grands États, leur intention à peine voilée était d'ôter toute

légitimité politique à la Commission de manière à disposer d'un règne sans partage dans le cadre d'une Europe intergouvernementale. La remise en cause politique de la Commission, et notamment de son monopole d'initiative, se trouve à l'évidence au bout du chemin, ou plutôt de l'impasse, sur laquelle on s'est engagé à Nice. Est-il besoin de préciser que, dans une Union européenne tiraillée, sous l'effet des élargissements successifs, entre des forces centrifuges de plus en plus puissantes, le naufrage de l'institution chargée d'incarner l'intérêt général européen et d'assurer la cohérence de l'action communautaire constitue une catastrophe majeure?

En conclusion, on doit convenir que la nouvelle répartition des pouvoirs entre les États membres dans chacune des trois institutions affecte en profondeur les équilibres géopolitiques de l'Union. L'effondrement du rideau de fer, la dissolution de l'Union soviétique et le mouvement d'adhésion à l'Union européenne des États d'Europe centrale et orientale ont inévitablement pour effet de déplacer le centre de gravité de l'Union vers l'est et vers le nord et de placer les États de l'arc atlantique et méditerranéen dans une situation nouvelle de périphérie relative. On aurait pu attendre que, conformément à leur vocation de réduction des inégalités, les institutions européennes soient réformées à Nice avec l'idée d'amortir à la marge la portée juridique de ce grand mouvement historique et géographique. À tout le moins était-on en droit d'attendre que les réformes de Nice reflètent, sans les accentuer, les tendances spontanées de l'histoire en marche. Or, c'est tout le contraire qui s'est produit: la combinaison des dispositions contradictoires du nouveau traité - avantage massif des petits États à la Commission et renforcement de la République fédérale dans les deux autres institutions - a abouti à une surmarginalisation, parfaitement artificielle et injustifiée, des grands États de l'Ouest européen. Les économistes diraient que ces réformes ont été « procycliques » dans la mesure où elles ont accentué au lieu de les amortir les mouvements spontanés des forces historiques. La conséquence inévitable de ces bouleversements institutionnels, c'est de rejeter la France, désormais suivie de l'Italie, dans le camp des eurosceptiques modérés. Submergés à la Commission, marginalisés au Parlement, distancés au Conseil, les grands États de l'Ouest européen participent désormais d'une sorte de front de l'inertie face à un système communautaire qui leur échappe et ne voient plus leur salut que dans la défense de l'Europe intergouvernementale et dans l'intergouvernementalisation, sous la houlette du Conseil européen, de la politique communautaire. C'est dans ce sens que le traité de Nice marque la fin de cinquante années de construction communautaire.

Les responsabilités françaises

On se contentera pour finir de faire quelques observations sur la responsabilité éminente de la France dans ce qui est sans conteste son plus grand fiasco diplomatique de l'après-guerre. On aurait tort de prêter une oreille trop complaisante à ceux qui font porter au manque d'ambition de la Présidence française ou à l'arrogance de ses représentants pendant la conférence intergouvernementale la responsabilité principale de l'échec: le manque d'ambition était trop partagé pour qu'on puisse y voir l'expression d'une défaillance singulière de la Présidence et l'arrogance est trop communément associée par nos partenaires à la qualité de français pour ne pas servir d'alibi commode à la pusillanimité générale.

Il reste que les responsabilités de la France dans le désastre de Nice sont écrasantes, même si elles s'inscrivent dans le temps long d'un septennat, voire d'une décennie, plus que dans le temps court d'une présidence semestrielle. La France a, dans cette affaire, commis une double erreur stratégique: elle a témérairement préféré l'offensive à la défensive et elle s'est, dans le cours de cette offensive, gaillardement trompée d'objectif. Renouvelant l'erreur historique de Napoléon III, le Président de la République n'a pas mesuré que les équilibres politico-institutionnels qui sous-tendaient le fonctionnement du système communautaire - égalité des grands, surreprésentation des petits - étaient à la fois très fragiles et globalement favorables aux intérêts de la France comme à ceux de la construction européenne. Au lieu de chercher à bouleverser l'ordre établi, il eût été bien préférable de veiller au respect du statu quo, quitte à concentrer l'ardeur réformatrice française sur les deux questions les plus importantes pour l'Europe et les moins risquées pour la France: la restructuration interne de la Commission et l'extension de la majorité qualifiée. Cette stratégie conservatoire était d'autant plus aisée à mettre en œuvre que l'exigence d'unanimité pour la révision des traités rendait plus facile à un État de refuser ce dont il ne voulait pas que d'obtenir ce qu'il voulait.

L'erreur générale de stratégie s'est doublée d'une erreur stupéfiante de ciblage. Dès 1996, dans le cadre de la préparation du traité d'Amsterdam, la France, au lieu de veiller au strict respect de la parité franco-allemande, s'est donné pour objectif prioritaire d'obtenir, au sein des institutions communautaires, non pas une simple neutralisation des dérives mécaniques entraînées par l'élargissement mais une modification en profondeur du rapport de forces entre États grands et petits. Elle a, dans ce but, fait savoir aux autorités allemandes qu'elle était prête à accepter la fin de la parité au Conseil entre les deux pays, allant jusqu'à soumettre au chancelier Kohl, qui n'en pouvait mais, l'idée d'une pondération des voix fondée sur la démographie, le produit intérieur et la contribution budgétaire, c'est-à-dire sur les trois critères les plus propres à assurer le décrochage allemand! S'avisant, mais un peu tard, de l'émotion que ne manquerait pas de susciter ce décrochage, le chef de l'État a opéré dans les mois précédant le Conseil européen de Nice un virage à cent quatre-vingts degrés et réaffirmé le caractère intangible du principe de parité entre les grands.

Téméraire et inconséquente, la diplomatie française s'est donc trouvée très logiquement prise à Nice entre trois feux, celui des petits États acharnés à défendre le statu quo, celui de l'Allemagne, désireuse d'exploiter à son avantage l'inconfort politique et intellectuel de la position française, et celui des trois autres grands partenaires de la France percevant, pour la première fois depuis cinquante ans, la possibilité de briser la relation privilégiée des Français et des Allemands. Contraintes au mouvement par leur révisionnisme proclamé et incapables de l'orienter dans la direction souhaitable, les autorités françaises de cohabitation ont estimé n'avoir finalement d'autre choix que de passer, aussi discrètement que possible, par les conditions de leurs partenaires.

Avec le naufrage de Nice, les Français ont en fait payé au prix fort leur schizophrénie européenne. Ils se sont une fois de plus révélés incapables de mettre de l'ordre dans leur tête et de choisir entre une Europe institutionnellement forte, clé de l'Europe-puissance dont ils prétendent rêver, et le retour à des techniques d'action - ou d'inaction - de type intergouvernemental qui ménagent la frilosité de leurs fonctionnaires et flattent la vanité de leurs gouvernants. De Dresde en 1991 à Maastricht, de Maastricht à Amsterdam, d'Amsterdam à Nice, les représentants de la France à la table des négociations auront été alternativement, et même parfois simultanément, les avocats inspirés et les naufrageurs méprisants d'un système communautaire dont, telle Hermione, ils n'ont jamais très bien su s'ils devaient l'aimer ou le haïr.

Au lendemain de Nice, l'affaire semble devenue tristement claire et les dirigeants français ne prennent plus de gants pour exalter les vertus supposées d'une improbable Europe intergouvernementale. Alors que les Allemands professent désormais un fédéralisme aussi flamboyant qu'unilatéral, fédéralisme qui est trop évidemment l'habillage tactique d'une volonté de désengagement budgétaire, le gouvernement français semble gagné par une sorte de haut-le-coeur institutionnel qui le porte à vouloir transposer dans les affaires d'Europe le concept inattendu de « restaurant sans cuisine ». Opposant la richesse supposée du débat sur le « projet européen » à l'aridité abstraite des ratiocinations institutionnelles, les dirigeants français font semblant d'ignorer qu'aucun projet ne peut exister hors des chaudrons institutionnels où le faire mijoter. De même qu'il n'est pas de pensée antérieure au langage qui l'exprime, un « projet européen » n'est que rêverie complaisante, babillage en langue de coton ou parade idéologique sans le relais d'institutions assez puissantes et équilibrées pour le concevoir, le porter et l'éprouver aux feux croisés des attentes et des craintes contradictoires.

Il ne faut pas s'y tromper: l'hyperfédéralisme institutionnel en Allemagne et l'exaltation désincarnée du projet en France, ces deux enfants perdus du traité de Nice, ne sont que les deux faces d'un même refus, celui du fédéralisme communautaire, c'est-à-dire de l'Europe réelle.

JEAN-LOUIS BOURLANGES