

Dossier

Beaucoup de bruit pour presque rien ?

par Renaud Dehousse¹

*Renaud Dehousse est professeur des Universités et directeur du nouveau
Centre d'études européennes de Sciences-po (Paris).*

LE FAUX DEBAT CONSTITUTIONNEL

À lire la presse, on pourrait croire que le grand débat européen que l'on attendait depuis un certain nombre d'années a commencé. Les passions qui avaient enflammé la France – élites et opinion confondues – à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht sont de retour. En cause, bien sûr, le traité constitutionnel élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe, amendé par la conférence intergouvernementale et approuvé par les chefs d'État et de gouvernement, le 18 juin 2004. Partisans et adversaires de ce texte sont en campagne, après avoir affûté leurs arguments durant l'été.

On pourrait se réjouir de l'occasion qui est ainsi donnée à la France, à laquelle ses partenaires ont souvent reproché le manque d'une ligne politique claire, de préciser les contours de l'Europe qu'elle souhaite. Et pourtant... Les clivages sont moins précis qu'il y a douze ans : le débat ne met plus aux prises souverainistes et partisans de l'intégration ; on trouve des « pro-européens » déclarés dans le camp du « non » comme dans celui du « oui ». Les arguments utilisés de part et d'autre révèlent un certain malaise. Les tenants du « oui » mènent souvent une campagne défensive, ne soulignant que les risques d'une réponse négative ; quant au camp du « non », il a souvent recours à des arguments dont le lien avec le projet de traité n'est pas évident.

On peut bien sûr mettre ces éléments sur le compte de choix tactiques ou d'une mauvaise information. Néanmoins, une hypothèse alternative

1. Ce texte a été publié une première fois dans les Cahiers « En temps réel », Paris, hiver 2004.

mérite d'être examinée : la qualité du débat, avec ses ambiguïtés et ses incertitudes, ne tient-elle pas simplement à la façon dont la question a été soumise aux Français ?

La déclaration de Laeken, par laquelle le Conseil européen a convoqué la Convention, se limitait à inviter cette dernière à aborder une (longue) liste de questions et à établir « un document final qui pourra comprendre soit différentes options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des recommandations en cas de consensus ». L'éventualité d'une constitution y était bel et bien envisagée, mais seulement comme une option pour le long terme, dont la Convention était invitée à étudier les avantages et les inconvénients. On sait ce qu'il en advint : dès la session inaugurale de la Convention, son président, Valéry Giscard d'Estaing, parlait de « traité constitutionnel » à propos de l'objectif à atteindre, expression à laquelle conventionnels et commentateurs devaient par la suite préférer la notion, plus simple, de « constitution ».

Le choix des mots n'est jamais neutre. Dans le cas présent, la référence à une constitution a encouragé le parallèle avec d'autres « moments constitutionnels », comme la Convention de Philadelphie, qui donna naissance à la constitution américaine. La procédure définie à Laeken se prêtait à cette lecture de la réalité : une grande majorité des membres de la Convention appartenaient à des assemblées parlementaires – nationales ou européenne –, alors que les révisions des traités avaient auparavant été préparées dans des enceintes diplomatico-bureaucratiques. La rhétorique constitutionnelle et la symbolique politique suggéraient une rupture avec le passé. Or le texte final qui sera adopté par la Convention, puis amendé par la conférence intergouvernementale, se situe plutôt dans une logique de continuité avec la situation actuelle ; il présente comme des nouveautés bien des éléments de l'ordre ancien. Ce décalage entre la symbolique politique et le contenu du texte explique le tour parfois surprenant du présent débat. Pour en saisir la portée, une analyse détaillée du texte est toutefois nécessaire.

Une impression fallacieuse de nouveauté

On connaît les premiers mots de la constitution américaine :

« Nous, peuple des États-Unis d'Amérique, en vue de former une union plus parfaite, [...] nous décrétons et établissons cette Constitution pour les États-Unis d'Amérique. »

On a également beaucoup parlé des valeurs auxquelles devait faire référence le préambule de la « constitution » européenne, mais qui connaît les premiers mots du texte ? Ils méritent pourtant d'être cités : « Sa majesté le Roi des Belges, le Président de la République tchèque, Sa majesté la Reine du Danemark, le Président de la République fédérale d'Allemagne [etc., ...] après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions qui suivent... » Le recours à ce langage éminemment diplomatique ne laisse planer aucun doute quant aux intentions des auteurs du texte : dans leur esprit, c'est bien d'un traité international qu'il s'agit, même s'il établit en l'occurrence une constitution pour l'Europe. La dernière partie du traité constitutionnel est d'ailleurs sans équivoque. Elle fait systématiquement référence au statut « du présent traité ». Comme tout accord international, celui-ci ne pourra entrer en vigueur qu'après avoir été ratifié par l'ensemble des « hautes parties contractantes », conformément à leurs règles constitutionnelles respectives². Comme tous les traités européens qui l'ont précédé, il ne pourra être modifié qu'avec l'accord de chaque État membre. Les dispositions permettant des formes de révision simplifiées pour certains aspects de la partie III, relative aux politiques de l'Union, ne dérogent en rien à cette règle de base³.

Arguties juridiques, dira-t-on peut-être. Elles n'en mettent pas moins en évidence la portée réelle du texte et la réalité politique du moment présent. Alors qu'une constitution établit la façon dont un peuple entend être gouverné, ici les États – entendez : les gouvernements – restent les maîtres : ce sont eux qui ont décidé du contenu final du projet et ils entendent bien garder le contrôle de son évolution ultérieure. À l'inverse, le « *We the people* » de la constitution américaine marquait bel et bien l'avènement d'un nouveau corps politique, le peuple des États-Unis. Du reste, conformément à ce qui avait été prévu à Philadelphie, cette constitution-là est entrée en vigueur dès que neuf États l'eurent ratifiée. La ratification décisive, celle du New Hampshire, est intervenue alors même que le débat – pour les besoins duquel furent écrits les fameux *Federalist Papers* – faisaient rage à New York et en Virginie, État qui comptait alors 1/5^e des habitants de l'union. Imaginerait-on aujourd'hui que la « constitution européenne » puisse entrer en vigueur sans l'aval de l'Allemagne ou de la France ?

2. Art. IV – 447.

3. Art. IV – 444 et 445.

Parler de constitution dans un système jusqu'alors gouverné par des traités, c'est suggérer une rupture avec le passé. Or le traité constitutionnel est, lui, marqué par une volonté assez nette de ne pas bouleverser l'ordre établi et de préserver les équilibres entre les institutions européennes et entre les États. Nombre de nouveautés introduites par le traité constitutionnel ne sont en fait que l'habillage nouveau de réalités anciennes. La structure en « piliers » du traité de Maastricht est solennellement abolie, mais la politique étrangère et de sécurité commune n'en garde pas moins son statut particulier, marqué par la faiblesse du rôle qui y est dévolu aux institutions supranationales : effacement de la Commission européenne, exclusion de la Cour de justice, maintien de la règle de l'unanimité. La Charte des droits fondamentaux se voit reconnaître un statut juridique, mais la plupart de ses dispositions ont pour origine la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 ou la jurisprudence communautaire. Les dispositions de l'article II-10 relatives à la « liberté de manifester sa religion », dans lesquelles certains ont cru voir une remise en cause de la laïcité⁴, proviennent ainsi d'un texte ratifié par la France voici plus d'un demi-siècle...

Les États, maîtres du traité

En fait, la Convention européenne semble avoir été dominée par la crainte des États de voir se diluer leur influence au sein du système politique européen. La nature de cette crainte variait selon les pays. Les grands États (à l'exception notable de l'Allemagne) étaient unis par une volonté de contenir l'influence des institutions supranationales, tandis que les moins peuplés s'inquiétaient d'une éventuelle mainmise des « grands » sur les décisions prises au niveau européen.

Ces deux types de craintes apparaissent en filigrane dans la structure institutionnelle définie par la constitution. De façon quelque peu paradoxale, c'est en faisant référence à ce qu'il entendait éviter que l'on comprend le plus aisément ce texte. À l'évidence, on n'a pas souhaité favoriser l'émergence au niveau européen d'un pouvoir fort, qui reposerait directement sur la volonté des citoyens.

Le débat sur le mode de nomination de la Commission l'a bien montré : les gouvernements ont clairement indiqué qu'ils entendaient garder le contrôle de la désignation du président de l'exécutif, et ils ont

4. Voir le site du « non socialiste » : <http://www.nonsocialiste.net>.

eu gain de cause. Les mésaventures de la Commission Barroso ne doivent pas faire illusion : même si depuis Maastricht la procédure de désignation de la Commission est marquée par une montée en puissance du Parlement, celui-ci ne dispose en fait que d'un pouvoir d'amendement, dans une procédure qui reste largement déterminée par les choix des États membres. En agitant la menace d'un refus de la confiance à la Commission, le Parlement peut obtenir qu'un commissaire pressenti soit écarté (comme l'Italien Rocco Buttiglione) ou un changement de portefeuille (comme celui qui a privé le Hongrois Lazlo Kovacs du dossier de l'énergie) ; il ne peut pas porter atteinte à des équilibres politiques qui tiennent avant tout à la composition du Conseil européen. La constitution ne devrait pas modifier cette situation. Bien que le lien avec les élections européennes ait été explicitement proclamé et le principe d'une élection par le Parlement accepté, c'est sur proposition du Conseil européen que celui-ci se prononcera. En dépit du phrasé subtil de l'article 27, cette solution a toutes les apparences d'un *statu quo* car nombre de parlementaires, dont l'élection dépend des formations politiques nationales, reculeront devant le risque d'un affrontement avec les responsables politiques représentés au sein du Conseil européen⁵.

Ce dernier apparaît comme le bénéficiaire principal des changements introduits par la Convention. Son leadership politique a été réaffirmé ; il voit même son pouvoir d'orientation étendu à l'ensemble des relations extérieures de l'Union⁶ – résultat inconcevable il y a quelques années seulement. À la demande des grands États, on a souhaité améliorer son efficacité par la création d'une présidence permanente, tout en réaffirmant le rôle de la Commission en matière d'initiative politique, de coordination et de contrôle de la mise en œuvre des politiques. Pour compenser ce qui apparaissait comme une victoire des « grands », l'égalité entre États a été le mot d'ordre en ce qui concerne la réforme de la Commission. Bien que l'on ait accepté le principe d'une réduction de la taille du collège en vue d'en préserver l'efficacité, un principe absurde de « rotation égalitaire » entre États a été retenu. Produit de craintes antagonistes, ce compromis boiteux interdira demain aux « grands » de désigner un commissaire disposant d'un droit de vote dans chaque collège. On pourrait ainsi avoir une Commission où la Lettonie, Chypre

5. Cette dynamique a été mise en évidence dans l'analyse de Simon Hix « Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit? », *European Integration Online Papers*, Vol. 1 n° 21, 1997.

6. Art. III-293.

et la Slovénie compteraient chacune un commissaire, mais pas la France et l'Angleterre ! Il est douteux que l'autorité du collège en sorte renforcée – d'où l'opposition farouche de la Commission Prodi à cette formule⁷.

La volonté de préserver les intérêts des États est tout aussi nette dans les dispositions relatives à la politique étrangère. Le projet de constitution institutionnalise une concurrence entre trois pôles pour les relations extérieures : le nouveau ministre des Affaires étrangères, chargé de l'élaboration et de l'exécution de la politique étrangère et de sécurité commune⁸, le président du Conseil européen, chargé de « la représentation extérieure de l'Union⁹ » dans les mêmes domaines, et la Commission, qui garde la haute main sur une panoplie d'instruments de *soft power*, comme le commerce international ou l'aide au développement, ainsi que le droit de représenter l'Union dans ces domaines¹⁰. Les premières discussions sur le statut du futur service diplomatique de l'Union laissent à craindre que le fonctionnement de ce curieux ménage à trois ne sera pas de tout repos. De plus, nombre de gouvernements ont indiqué qu'ils entendaient conserver leur autonomie en matière de politique étrangère – ce qui a interdit le passage à la majorité qualifiée pour la plupart des décisions qui seront prises dans ce domaine. Dans ces conditions, on voit mal la politique étrangère commune acquérir le tonus qui lui a cruellement fait défaut au cours des dernières années.

À tous ces niveaux, on le voit, face aux inquiétudes suscitées par les inconnues de l'élargissement, les préoccupations individuelles et de court terme des gouvernements l'ont emporté sur l'intérêt de tous à définir un modèle de gouvernement durable pour la nouvelle Europe. Pour la plupart d'entre eux, l'essentiel semblait être de s'assurer qu'aucune décision dommageable pour leurs intérêts essentiels ne pourrait être prise. De là l'importance accordée aux mécanismes de défense : « lignes rouges » britanniques, minorité de blocage pour les Polonais et les Espagnols, exception culturelle pour les Français. Dans ces conditions, on pouvait prévoir que les partisans du *statu quo* finiraient par l'emporter. Pour le dire comme Rober Badinter : le compromis final est clairement d'esprit britannique¹¹ – non seulement parce que les représentants de Sa

7. Voir COM (2003) 548 Final, « Une Constitution pour l'Union », 17/9/03, Bruxelles.

8. Art. 28, paragr. 2.

9. Art. 22, paragr. 2.

10. Art. 28, paragr. 1.

11. *Le Nouvel Observateur*, 19 juin 2003.

Gracieuse Majesté ont négocié avec beaucoup d'adresse et d'obstination, mais aussi parce qu'ils se situaient plus près du dénominateur commun à l'ensemble des pays membres que bien d'autres délégations.

Cela ne signifie nullement que le projet de traité constitutionnel ne comporte aucun élément de nature à consolider les institutions « centrales ». L'extension des pouvoirs législatifs du Parlement est considérable ; les avancées en matière de décision à la majorité qualifiée indéniables. À défaut d'être plus lisible que celle de Nice, la formule mixte retenue pour le vote au sein du Conseil (55 % des États, comprenant au moins 15 d'entre eux, et réunissant 65 % de la population) a le mérite d'y rendre plus aisée la formation de coalitions¹². La création d'un président du Conseil européen et la mise en place d'un Conseil « affaires générales » peuvent contribuer à améliorer le fonctionnement de la machine intergouvernementale. Et peut-être même, le ministre des Affaires étrangères pourra-t-il conférer une meilleure assise à l'action internationale de l'Union, s'il sait exploiter ses nouvelles prérogatives. Tout cela est loin d'être négligeable, mais n'en constitue pas pour autant un saut qualitatif exceptionnel. Par ces réformes, le projet de traité constitutionnel s'inscrit dans la ligne de changement graduel tracée par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et même par celui – tant décrié – de Nice, qui avaient eux aussi inscrit à leur actif des avancées dans les mêmes domaines¹³.

Cette continuité est aisée à comprendre : on savait dès le départ que les débats au sein de la Convention seraient suivis d'une conférence intergouvernementale des plus classiques. Les conventionnels ne pouvaient donc pas ignorer les préférences des gouvernements nationaux sans courir le risque de se voir censurer, comme le rappelaient régulièrement les plus réalistes d'entre eux. Olivier Duhamel résume ainsi leur approche : « Nous avons opté pour la stratégie consensuelle : obtenir quelques améliorations tolérables par tous pour s'accorder sur un

12. Le taux de coalitions gagnantes passe de 3,6 % dans le régime de Nice à 13,6 % dans le projet de constitution. Voir Werner Kirsch, « What is a Fair Distribution of Power in the Council of Ministers of the EU », Bruxelles, Center for European Policy Studies, novembre 2004, http://www.ceps.be/Article.php?article_id=360 ; voir aussi Richard Baldwin et Mika Widgren, « Winners and Losers under Various Dual-Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers », CEPS Policy Briefs, avril 2004, http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1116

13. Jean-Paul Jacqué, « I principi costituzionali fondamentali nel progetto di trattato che istituisce una costituzione europea », in Lucia Serena Rossi (dir.), *Il progetto di trattato-costituzione – Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milan, Giuffrè, 2004, 71-86.

texte unique, et veiller demain à ce que les gouvernements ne l'abîment pas¹⁴. » La suite des événements devait montrer que cette prudence était loin d'être superflue. La première phase de la CIG (conférence intergouvernementale) va en effet buter sur deux points sur lesquels la Convention avait choisi d'ignorer les objections persistantes de plusieurs gouvernements – le vote à la majorité qualifiée et la composition de la Commission –, avant que le changement de gouvernement en Espagne ne permette de parvenir à un compromis. En somme, le verrou mis en place à Laeken a fonctionné : parce que les gouvernements sont largement restés maîtres du jeu, les éléments de continuité l'ont emporté sur les facteurs de changement.

POURQUOI TANT DE MALENTENDUS ?

Si l'analyse qui précède est correcte, et si le projet de traité est beaucoup moins révolutionnaire que sa dénomination ne pourrait le laisser croire, comment comprendre alors les craintes qu'il suscite dans certaines catégories de la population, et les difficultés que semblent éprouver les partisans de la constitution à en présenter les avantages concrets ? C'est ici que doit entrer en ligne de compte l'analyse des ambitions constitutionnelles du traité et de la façon dont il a été présenté.

Les institutions ne sont pas une fin en soi

Bien que la Convention ait été conçue comme une façon de rompre avec les erreurs du passé, elle est à bien des égards la fille de ce traité de Nice qu'elle était appelée à réformer. Comme celui-ci, elle s'est concentrée pour l'essentiel sur les questions de réformes institutionnelles. Ceci pour deux raisons : d'une part, il était clair que les institutions de l'Union devaient être adaptées à la perspective d'un élargissement désormais imminent ; d'autre part, depuis le traité de Maastricht, une idée reçue veut que la méthode fonctionnelle chère aux Monnet et aux Schuman, avec ses « petits pas » et ses « solidarités de fait » a désormais fait son temps.

Les débats de ratification du traité de Maastricht ont en effet montré qu'il existe dans la plupart des pays européens un sentiment assez répandu de méfiance à l'égard des processus décisionnels communautaires, qui reposent pour l'essentiel sur des compromis entre

14. *Pour l'Europe*, Paris, Seuil, 2003, p. 123.

les élites politiques et administratives nationales. Ce désenchantement est souvent imputé à l'approche fonctionnaliste qui a été suivie par le passé. En évitant délibérément toute discussion sur les finalités (nécessairement « politiques ») de l'intégration et en multipliant les formules de coopération *ad hoc*, on a mis en place au niveau européen un édifice d'une grande complexité, dit-on, et les citoyens ne sont plus en mesure de comprendre le sens de la construction européenne. Joscha Fischer, dans son célèbre discours de Berlin, a clairement pris ses distances par rapport à ce qu'il appelait « la communautarisation inductive selon la méthode Monnet » :

« Dans le passé, soulignait-il, c'est essentiellement la "méthode Monnet" qui dominait le processus d'intégration européenne avec son approche de la communautarisation des institutions et des politiques européennes. Cette intégration progressive dépourvue de modèle augurant du résultat final a été conçue dans les années 1950 pour l'intégration d'un petit groupe de pays. Même si elle s'est avérée efficace alors, elle a été seulement d'une utilité limitée pour l'intégration politique et la démocratisation de l'Europe. [...] Aujourd'hui, il n'est plus possible d'ignorer une crise de la "méthode Monnet" qui ne peut plus être résolue dans les limites de sa propre logique. »

Cette « crise du fonctionnalisme » est généralement attribuée à deux facteurs, d'ailleurs apparentés. Tout d'abord, il s'agit d'une méthode relativement peu transparente, qui ne permet pas d'assurer un véritable contrôle démocratique sur les gouvernants : si les objectifs d'une entreprise ne sont pas clairement énoncés, comment peuvent-ils faire l'objet d'une légitimation démocratique ? Vient ensuite la crainte d'être happé par un engrenage auquel il ne serait plus possible de se soustraire, la coopération dans certains secteurs entraînant le besoin de plus d'intégration dans des domaines voisins, ce qui se traduit par une érosion graduelle de la souveraineté dont personne ne semble vouloir.

Cette critique repose en partie sur une vision simpliste de l'intégration. Il est quelque peu naïf de voir dans les pères fondateurs les architectes d'un système conçu pour conduire l'Europe de façon déguisée vers une solution de type fédéral. Entrepreneurs politiques de talent, ils ont simplement su transformer des dilemmes apparents en jeux à somme positive et convaincre les leaders européens de l'époque de leur donner les moyens nécessaires à leur action. De même, les phénomènes d'« engrenage » tant décriés sont-ils loin d'être automatiques ou dépourvus de conflit. À chaque étape du processus d'intégration, un *input* politique a été nécessaire. Le programme d'achèvement du marché intérieur lancé par la commission Delors en 1985 n'était pas la

conséquence indirecte de l'élimination des barrières tarifaires, pas plus que l'UEM (Union monétaire européenne) n'était qu'un simple corollaire du marché intérieur. L'un et l'autre ont requis des décisions politiques, souvent difficilement acquises, au plus haut niveau. Et l'on ne rappelle jamais assez que, même dans les domaines où la « méthode communautaire » s'applique, les gouvernements nationaux, représentés au sein du Conseil des ministres, gardent souvent la possibilité de s'opposer aux décisions communautaires, même si pour une variété de raisons ils préfèrent ne pas le faire. La peur diffuse d'une intégration incontrôlable tient à la fois au rythme soutenu de l'intégration au cours des quinze dernières années et au fait que les gouvernements trouvent souvent commode de se cacher derrière les décisions qui sont prises par « Bruxelles », comme s'ils n'y prenaient aucune part.

Il est donc erroné de dépeindre l'Europe comme une sorte de cathédrale de la Renaissance, sortie tout droit du cerveau fertile d'un architecte génial. Pour en rester aux métaphores tirées de l'architecture religieuse, on pourrait dire qu'elle s'apparente plutôt à une cathédrale médiévale patiemment construite par des générations d'artisans avec les matériaux dont ils disposaient – d'où sans doute le manque de cohérence de l'ensemble.

Quel que soit l'intérêt que l'on peut éprouver pour les discussions sur l'architecture idéale de l'Europe de demain, une question devrait être abordée au préalable : quelles sont les chances de voir ces discussions aboutir à résultat positif ? Les arrangements fonctionnels d'autrefois n'étaient pas destinés à tromper l'opinion publique ou à imposer de façon subreptice des compromis impopulaires. Ils procédaient d'une constatation qu'ont pu faire tous ceux qui s'intéressent à la chose publique : il est plus simple de parvenir à un accord sur des propositions concrètes dont les coûts et les bénéfices peuvent être anticipés de façon plus ou moins précise, et qui peuvent faire l'objet de compromis divers, que de parvenir à un consensus sur une définition abstraite du bien public et sur la façon de le réaliser. Les conceptions de la justice sont nombreuses. Plus large est le groupe au sein duquel le débat intervient, plus il est hétérogène, et plus il sera difficile de parvenir à un compromis acceptable pour tous.

En matière d'institutions politiques, chacun a ses solutions favorites, souvent inspirées des traditions nationales. Ainsi les propositions françaises à la Convention ou dans les CIG antérieures prévoyaient-elles un président élu ou une hiérarchie des normes juridiques, tandis que les Allemands militaient en faveur d'un catalogue des compétences destiné à

éviter toute dérive centralisatrice. Les concepts aussi peuvent être source de désaccords : le fédéralisme, antithèse de la centralisation, est souvent perçu comme un synonyme d'uniformité et de hiérarchie dans de vieux pays comme le Royaume-Uni ou comme la France, ainsi que devait rapidement le découvrir M. Fischer¹⁵. Tout incorrectes qu'elles soient, ces perceptions sont des faits politiques qui ne peuvent être ignorés. Enfin, la nature symbolique des institutions rend parfois les compromis difficiles. Même si elle est loin d'avoir l'importance qu'on lui prête, la répartition des voix au Conseil est perçue comme un indicateur de l'importance de chaque État et aucun gouvernement, aussi favorable à l'intégration européenne soit-il, ne pourrait renoncer à tenir son rang sans en pâtir au niveau national.

Comme bien d'autres organismes avant elle, l'Europe a appris qu'il était plus aisé de répondre à des tensions et à des crises par le biais de solutions *ad hoc* que par des grandes décisions de type constitutionnel¹⁶. L'histoire de l'intégration est jalonnée d'épisodes qui illustrent les avantages d'une approche centrée sur des projets ponctuels. Une des raisons du succès de l'Acte unique européen tient à son apparente modestie, dont on lui a pourtant fait grief. Refusant de suivre l'approche quasi fédérale ébauchée par le projet de traité établissant l'Union européenne d'Altiero Spinelli, il se limitait à ce que beaucoup perçurent à l'époque comme un programme minimaliste d'élimination des entraves non tarifaires aux échanges à l'intérieur de la Communauté. Cette modestie devait s'avérer payante : une fois l'objectif approuvé par le Conseil européen, des modifications de traité qui avait été rejetées par plusieurs États membres quelques mois auparavant – dont une extension du vote à la majorité qualifiée – devinrent soudain acceptables pour tous.

À sa façon, le traité de Maastricht illustre lui aussi l'intérêt du pragmatisme institutionnel. Le traité sur l'Union européenne fut en effet préparé par deux conférences intergouvernementales distinctes : l'une portait sur l'union économique et monétaire, l'autre sur les questions institutionnelles, réunies sous le vocable sibyllin d'« union politique ». Le résultat est connu : alors que le premier exercice, sous-tendu par un projet précis, devait aboutir à l'un des changements les plus fondamentaux dans l'histoire de la construction européenne, la création d'une monnaie unique, la CIG sur l'union politique a donné naissance à la structure en

15. Voir son débat avec Jean-Pierre Chevènement dans *Le Monde* du 21 juin 2000.

16. Johan P. Olsen, « Coping with Conflict at Constitutional Moments », *Industrial and Corporate Change*, vol. 12, 2003.

pilliers de l'Union européenne, qui peut difficilement passer pour le fait d'hommes d'État inspirés. Par ailleurs, les changements les plus radicaux du volet UEM du traité tenaient plus à la nature du projet en question qu'à des considérations d'ordre purement institutionnel. L'indépendance de la Banque centrale européenne et le fait que tous les États membres ne sont pas représentés dans son directoire n'ont pas été inspirés par une conversion soudaine à l'orthodoxie fédéraliste, mais plutôt par des considérations sectorielles : il s'agissait en l'espèce de garantir aux marchés financiers et à l'opinion publique allemande que la Banque centrale européenne, protégée contre toute interférence politique, serait en mesure d'atteindre l'objectif de stabilité des prix que lui fixait le traité.

L'expérience de la Convention a confirmé les difficultés que l'on éprouve lorsque l'ordre du jour s'en tient à des questions institutionnelles. D'instruments qu'elles étaient, les institutions sont devenues une fin en soi ; les susceptibilités nationales se sont réveillées et la négociation a pris des allures de jeu à somme nulle, rendant plus ardue la recherche d'un accord. Faute d'avoir pu identifier les contours d'une ambition commune, les débats se sont faits plus durs dès que les questions institutionnelles ont été abordées. Le clivage artificiel entre « grands » et « petits » États, largement absent des dernières décennies, est devenu un problème central¹⁷, ce qui explique la fin plutôt tumultueuse du processus d'élaboration de la constitution.

L'absence d'un projet politique clair n'a pas seulement compliqué la tâche des conventionnels ; elle rend également plus difficile la défense du compromis final.

Il est facile de surestimer le pouvoir de légitimation des institutions. À l'exception peut-être d'un pays comme les États-Unis, où la croyance en la supériorité des institutions nationales semble largement répandue, l'adhésion populaire à une forme particulière d'architecture institutionnelle reste un phénomène rare. Le changement institutionnel peut donc difficilement constituer une source de légitimité. Suffirait-il que l'Union européenne adopte le modèle britannique de gouvernement pour que l'euro-scepticisme disparaisse ? Cela paraît peu probable. Le fait que les institutions ne soient pas en elles-mêmes porteuses de légitimité est d'ailleurs sans doute un élément positif pour l'Union européenne, qui

17. Giuliano Amato, Jean-Luc Dehaene et Valéry Giscard d'Estaing, « L'Europe de demain : la fausse querelle des "petits" et des "grands" », *Le Monde*, 14 novembre 2003. Voir aussi Paul Magnette et Kalypso Nocolaidis, « Petits et grands États dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre », *Notre Europe, Études et recherches*, mai 2003, http://www.notre-europe.asso.fr/article.php3?id_article=216&lang=fr

réunit des pays à la culture politique très différente et où l'on ne peut donc pas se contenter de reproduire on ne sait quel modèle national. Cela laisse toutefois entier le problème de légitimation que nous évoquions plus tôt : s'il est difficile d'attendre un surcroît de légitimité d'une nouvelle architecture institutionnelle, comment renforcer l'assise populaire du système politique européen ?

Pour les Européens, les questions institutionnelles sont secondaires

À la différence de la plupart des États qui la composent, l'Europe, avec ses 25 membres et ses 21 langues officielles, ne peut pas s'attendre à faire l'objet de l'adhésion émotionnelle qui dérive du sentiment d'appartenance à une communauté fondée sur des liens ethniques ou linguistiques. Sa légitimité sera donc largement tributaire de sa capacité à démontrer son utilité au quotidien. Cela nous ramène au fonctionnalisme. Bien que cette méthode soit associée à l'idée d'arrangements entre les élites, elle a l'immense avantage de fournir des réponses simples à la question : à quoi sert l'Europe ? La Communauté du charbon et de l'acier servait la cause de la paix et de la liberté ; le marché commun avait pour but de renforcer la prospérité économique de l'Europe occidentale, tout comme le marché unique des années 80. L'identification d'objectifs précis permettait aux citoyens de donner du sens à la construction européenne, tout en fournissant des paramètres simples pour en apprécier l'efficacité. L'analyse des enquêtes Eurobaromètre confirme qu'il existe une corrélation assez claire entre les taux d'emploi et de chômage et le soutien à l'intégration européenne : les opinions favorables à l'intégration augmentent quand l'économie est en expansion et que le chômage décline¹⁸. De même les citoyens européens ont-ils porté un jugement sévère sur l'incapacité de l'Europe à enrayer les éruptions de violences ethniques dans l'ex-Yougoslavie. En d'autres termes, c'est surtout sur la base des politiques qu'elle poursuit et des résultats qu'elle atteint que l'Union européenne est jugée.

Sans doute le même constat pourrait-il être fait à propos des États, au sein desquels le désenchantement à l'égard de la chose publique s'est singulièrement accru au cours des dernières années. Mais le phénomène est plus marqué encore au niveau européen, en raison de la faiblesse des

18. Bruno Cautrès, « Les attitudes vis-à-vis de l'Europe », dans Pierre Bréchon et Bruno Cautrès (dir.), *Les Enquêtes Eurobaromètre – Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 112-113.

autres formes de légitimation. Parce qu'à la différence des États-nations elle ne peut pas créer de « communauté imaginée », l'Europe n'a pas le choix : elle a besoin de projets pour donner un sens à son existence, et sa capacité à atteindre des résultats positifs est un élément clé de sa légitimité¹⁹.

Cela ne signifie pas que les réformes institutionnelles soient dépourvues de pertinence, car l'efficacité des politiques est naturellement déterminée par des contraintes d'ordre institutionnel. À l'évidence, ne fût-ce que parce qu'il alourdit la prise de décision au niveau européen, l'élargissement risque d'amoinrir l'efficacité de l'Union. Néanmoins, ces problèmes d'ingénierie institutionnelle ne sont pas mobilisateurs. Un sondage effectué à la demande de la Commission durant la Convention l'a bien montré : seul un tiers des personnes interrogées déclarait attacher une grande importance aux questions institutionnelles, la priorité étant donnée à des questions comme le chômage, l'exclusion et la pauvreté (79 %), la démocratie et le respect de droits de l'homme (74 %), la protection de l'environnement (71 %), la sécurité (65 %), la sécurité alimentaire (60 %)²⁰. Le message est clair : pour la population européenne, les considérations d'ordre institutionnel sont secondaires ; ce ne sont que des moyens qui doivent être mis au service de fins d'une autre nature.

Ce constat pose un réel problème aux partisans de la constitution. Comment « vendre » à l'opinion un texte dont les ambitions premières sont de nature institutionnelle ? Nombre de traités antérieurs, on l'a dit, avaient pour objet la réalisation de grands projets aisés à expliquer : le marché unique pour l'Acte unique européen, la monnaie unique pour Maastricht. Amsterdam et Nice traitaient surtout de questions institutionnelles, mais ils n'ont pas été soumis à référendum... Quelles sont les grandes ambitions auxquelles la constitution est censée répondre ? Faute d'avoir été expliqué, l'élargissement, qui en constitue le point de départ, est aujourd'hui source de craintes diffuses, que l'on retrouve souvent dans l'argumentaire des opposants au traité constitutionnel (délocalisations, dumping fiscal, nivellement par le bas de la protection sociale...).

Les débats au sein de la Convention ont mis en lumière qu'il n'existait pas à l'heure actuelle de consensus sur ce que pourraient être les ambitions de l'Union élargie. Ni l'idée de faire de l'Europe un acteur

19. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

20. Données citées par Olivier Duhamel, *Pour l'Europe*, Paris, Seuil, 2003, p. 58.

international autonome, ni celle d'un espace de solidarité entre les individus et entre les peuples, ni celle – diamétralement opposée à la précédente – d'un espace de concurrence organisée entre les États ne recueillent l'adhésion de l'ensemble des États membres. Bien plus que la technicité du traité, c'est l'absence d'un grand projet en phase avec les attentes des Européens qui en rend difficile l'explication et la défense devant l'opinion.

Les inconvénients d'une démarche constitutionnelle

À ces obstacles déjà considérables s'ajoutent encore les difficultés liées à l'approche « constitutionnelle » choisie par les auteurs du traité. Celui-ci nous a été présenté comme une rupture avec le passé ou tout au moins comme un nouveau point de départ. Il « établit l'Union européenne²¹ », comme si ladite Union n'existait pas depuis le traité de Maastricht. L'Union se voit dotée de ses propres symboles. Le rituel qui a marqué sa naissance a voulu en souligner la nouveauté : hymne officiel européen dans l'enceinte de la Convention et signature du texte par tous ses membres en juin 2003 ; signature solennelle du compromis final par les chefs d'État et de gouvernement à Rome, berceau de la défunte Communauté européenne, le 29 octobre 2004, le tout assorti de nombreuses déclarations destinées à souligner la portée « historique » du moment. Peu importe que cette analyse soit contredite par le contenu du texte, puisque rares sont ceux qui s'infligeront la lecture de ses 448 articles. Dans un monde où la politique est dominée par l'image et par les « petites phrases », il était aisé de prévoir que l'impression de nouveauté allait s'imposer, rendant « logique » la tenue d'un référendum, selon les propres mots du président de la République. En revanche, on n'a pas vu que cette démarche allait compliquer la tâche de ceux qui auraient à défendre le projet.

C'est en effet sur le caractère « constitutionnel » de celui-ci que se concentrent les critiques des tenants du « non » : les règles inscrites dans la constitution, nous disent-ils, gravent dans le marbre des choix politiques. Choix libéraux avec l'indépendance de la Banque centrale, l'objectif de stabilité des prix, la « constitutionnalisation » du pacte de stabilité, le principe d'une « concurrence libre et non faussée » ; choix atlantiste en raison de la référence à la nécessité d'une coopération avec l'OTAN.

21. Art. 1.

Aucun de ces arguments ne résiste à une analyse un tant soit peu attentive.

S'il ne marque pas de percée en matière sociale, le projet n'en engrange pas moins plusieurs avancées : inscription du plein-emploi et du progrès social dans la liste des objectifs de l'Union, octroi à cette dernière d'une compétence législative en matière de services d'intérêt général, établissement d'un lien entre politique économique et politique de l'emploi, etc. Les principes libéraux énoncés par la constitution remontent en fait aux traités de Rome et de Maastricht, et l'on oublie trop souvent que l'Europe, qui est à l'origine de nombreuses réformes économiques, est aussi une instance de régulation du marché : dans des domaines comme l'environnement ou la protection des consommateurs, elle est généralement plus exigeante que la plupart des États membres. Quant à la référence à la nécessité d'une compatibilité entre une éventuelle défense européenne et l'OTAN, elle remonte, elle, au traité d'Amsterdam.

Que l'on partage ou non ces choix, il est difficile d'en attribuer la paternité aux auteurs de la constitution. Mieux encore : si celle-ci n'était pas ratifiée, ils n'en continueraient pas moins à peser sur le destin de l'Europe, puisqu'ils figurent dans le traité de Nice, aujourd'hui en vigueur. Le seul élément à faire les frais de l'opération serait précisément les quelques avancées de la constitution en matière sociale. Ajoutons enfin que les choix en question ne sont pas moins immuables dans le traité de Nice que dans le traité constitutionnel : dans un cas comme dans l'autre, l'unanimité est requise pour toute modification.

Comment expliquer alors que ces éléments occupent une telle place dans l'argumentaire des partisans du non ? Cela tient pour partie au moins à la présentation du texte de la constitution. Afin de disposer d'un texte unique, il a été nécessaire de couler dans un même moule les différents traités qui régissaient jusqu'alors la vie de l'Union. On a ainsi repris dans la partie III du projet une série d'éléments relatifs aux politiques de l'Union, en vérité fort peu amendés par la Convention ou la conférence intergouvernementale. Cette opération avait cependant l'inconvénient de faire apparaître comme neuves des dispositions anciennes, parfois même très anciennes. La difficulté a d'ailleurs été perçue par la Convention, qui a exclu de la constitution les dispositions relatives à l'Euratom, de façon à ne pas demander aux écologistes d'avaliser la politique nucléaire en acceptant le projet de constitution²².

22. Un protocole spécial portant modification du traité Euratom a donc dû être rédigé.

En somme, le débat actuel est en large mesure le résultat de l'ambition « constitutionnelle » du projet. Pour avoir un texte unique, il a fallu « constitutionnaliser » les dispositions relatives aux politiques. La difficulté aurait pu être évitée si l'on s'était contenté de reprendre les dispositions qui avaient fait l'objet d'une modification. Certes, le résultat final eût été moins élégant aux yeux de ceux qu'intéressent les questions institutionnelles, souvent épris d'ordre et de logique. Mais l'opinion publique, qu'intéressent fort peu ces mêmes questions, n'aurait pas eu cette impression fallacieuse de nouveauté.

CONCLUSION

La plupart des objections que suscite le projet de traité constitutionnel porte moins sur son contenu que sur sa forme. Sans être négligeable, le contenu est d'ailleurs plus modeste que peut le laisser croire l'habillage « constitutionnel » du texte. Il s'inscrit dans une longue lignée de réformes graduelles des traités. Il serait injuste d'en faire grief à ceux qui ont participé à sa rédaction. Dans nos sociétés complexes, les réformes sont généralement progressives, sauf en cas de crise majeure. Il en va de même, à plus forte raison, dans un ensemble hétérogène comme l'Union européenne. On ne peut pas plus reprocher à la Convention européenne l'absence d'un grand projet unificateur, car elle a consacré de longs débats, en séance plénière et dans ses groupes de travail, à la recherche d'une lecture commune des attentes des Européens. Ces débats ont eu le mérite de mettre en lumière un fait politique important : il n'existe pas à l'heure actuelle de grand projet sur lequel on puisse construire un édifice institutionnel qui permette à l'Europe des 25 de réaliser un vrai saut qualitatif. Dans ces conditions, la seule chose raisonnable à faire était de procéder à des ajustements là où cela était possible, et de laisser la porte ouverte à tous ceux qui voudraient expérimenter entre eux des formes plus étroites d'intégration.

Recouvrir ce compromis d'un vernis constitutionnel n'en a pas altéré la nature – intergouvernementale par ses origines et par son esprit – mais a pu donner à certains l'impression trompeuse d'un changement radical. Cette constitutionnalisation des politiques a cependant ouvert une boîte de Pandore. Déjà à l'occasion du référendum sur Maastricht, on avait pu noter que bien des craintes qui étaient exprimées provenaient de choix antérieurs, comme le marché unique. Le phénomène semble se répéter. Il est d'ailleurs compréhensible : frustrés par une Europe qu'ils ne comprennent pas et qui leur paraît insensible à leurs préoccupations,

nombreux sont ceux qui saisissent l'occasion qui leur est donnée de faire entendre leur voix pour remettre en cause des choix sur lesquels ils n'ont pas été consultés, comme l'élargissement. Cela est d'autant plus aisé que le traité constitutionnel n'ouvre aucune perspective nouvelle quant à l'évolution ultérieure du projet européen.

L'habillage constitutionnel de la réforme apparaît ainsi comme un choix coûteux, alors que ses bénéfices sont pour le moins incertains – ce qui explique le débat tronqué auquel nous assistons : d'un côté, des opposants qui « découvrent » des politiques qui n'ont rien de neuf ; de l'autre, des partisans du « oui » qui en sont réduits, faute de mieux, à faire valoir qu'un rejet de la constitution aurait des conséquences désastreuses. Les observateurs s'en consolent en tirant de ce débat des enseignements quant à la nature du lien social entre les Européens, qui paraît encore bien tenu pour qu'une vraie constitution soit acceptable. Mais ceux qui croient au projet européen sont en droit de s'interroger sur une stratégie qui suscite plus d'antagonismes que de soutiens.

Renaud Dehousse.