



HAL
open science

La France face à la Constitution européenne : un héritage mal assumé

Nicolas Jabko

► **To cite this version:**

Nicolas Jabko. La France face à la Constitution européenne : un héritage mal assumé. Critique Internationale, 2005, 29, pp.135-151. 10.3917/cii.029.0135 . hal-01020885

HAL Id: hal-01020885

<https://sciencespo.hal.science/hal-01020885>

Submitted on 8 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



La France face à la Constitution européenne : un héritage mal assumé

par Nicolas Jabko

Lors de son allocution du 14 juillet 2004, le président Jacques Chirac avait annoncé la tenue d'un référendum sur une constitution européenne qualifiée par lui de « conforme aux intérêts de la France » et « conforme aux intérêts de l'Europe »¹. Le 3 mai 2005, il précisait également que la Constitution était « fille de 1789 » et que la France n'avait « fait aucune concession sur ce qui lui paraissait essentiel »². Le président de la République n'était pas seul à établir ce diagnostic. Lors de la campagne de mai 2005, les partisans du « oui » au référendum n'ont cessé de mettre en avant le rôle important joué par les acteurs français dans le processus constitutionnel, notamment au sein de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Ainsi la Constitution a-t-elle été souvent présentée comme reflétant une réorientation de l'Union dans le sens souhaité par la France, davantage « politique » et moins exclusivement « économique ». Il reste maintenant à se demander pourquoi ce message simple et percutant n'a pas convaincu les 55 % d'électeurs qui ont rejeté la constitution.

Même si les raisons du « non » français sont nombreuses et souvent sans rapport direct avec le texte, cet article maintient que le message des partisans du

1. Comme toutes les interventions du président Chirac, le texte de cette allocution est accessible sur le site de la présidence de la République : <http://www.elysee.fr/>.

2. *Ibid.*

« oui » a plombé leur campagne parce qu'il n'assumait pas vraiment l'héritage européen dans lequel s'inscrivait la Constitution. Pour étayer cette affirmation, l'article revient sur l'évolution des préférences exprimées par la France quant à l'avenir de l'Europe depuis les années 1990. Comme tous ses partenaires, le gouvernement français avait des motivations à première vue compréhensibles au regard de la théorie des relations internationales³. Les positions de la France peuvent être envisagées tout d'abord au prisme de ses *intérêts*⁴. Par exemple, le désir d'accroître le poids des grands États membres au sein du Conseil permettait de maximiser l'influence française. Les positions françaises peuvent aussi être envisagées sous l'angle de l'*efficacité*⁵. Ainsi, la volonté de remédier de façon « pragmatique » aux lourdeurs d'une Union européenne à 25 était manifeste. Enfin, une lecture des préférences de la France en termes d'*idées* est possible⁶. En particulier, le soutien du gouvernement au projet constitutionnel lui-même renvoie au souhait français d'une Europe « politique ». Chacune de ces trois grilles de lecture permet donc de mieux comprendre les positions françaises, mais présente également – comme on le verra – des anomalies importantes. Par exemple, il est difficile d'expliquer l'abandon de l'exigence française de parité de vote avec l'Allemagne au sein du Conseil uniquement en fonction de considérations d'intérêt national ou même d'efficacité.

Afin de remédier à ce genre d'anomalies, cet article avance une explication institutionnaliste de l'évolution des préférences françaises quant à l'avenir de l'Europe⁷. À partir de la mise en place de la Convention, les acteurs politiques français ont pris une part active à un exercice collectif d'élaboration constitutionnelle sur lequel ils avaient une emprise limitée. Une fois qu'ils ont fait ce choix, ils ne pouvaient pas rester obnubilés par des objectifs définis d'un point de vue étroitement national. Le débat sur l'avenir de

3. Pour une discussion plus approfondie des différentes perspectives théoriques en relations internationales et de leur applicabilité aux préférences exprimées par la France, voir Nicolas Jabko, « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 55 (2), avril 2005, p. 221-242.

4. Cette perspective est bien représentée dans la littérature récente sur l'Union européenne, avec par exemple l'approche « intergouvernementaliste libérale ». Voir Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

5. Pour un exemple classique de cette perspective en relations internationales, on peut se reporter à l'étude de Robert Keohane sur la coopération internationale, R. Keohane, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

6. Un bon exemple de ce type de raisonnement est fourni par l'étude historique de Craig Parsons sur la politique européenne de la France, C. Parsons, *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.

7. L'essentiel de la littérature institutionnaliste en science politique porte sur la politique intérieure et non pas sur les relations internationales, qui sont plus faiblement institutionnalisées. Mais justement parce que l'Union européenne n'est pas un espace classique de relations internationales, certains chercheurs ont commencé à appliquer une approche institutionnaliste à la construction européenne. Voir par exemple Paul Pierson, « The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis », *Comparative Political Studies*, 29 (2), avril 1996.

l'Union européenne ne faisait pas table rase du passé. Les autres acteurs du débat avaient des attentes communes qui étaient le produit d'une configuration institutionnelle donnée. Les acteurs politiques français pouvaient contribuer à faire évoluer ces attentes, mais seulement jusqu'à un certain point. Pour des raisons tactiques, le gouvernement français a dû démontrer sa bonne volonté et donc s'éloigner de ses préférences initiales – tant et si bien que les objectifs français sont devenus à peine reconnaissables. Au total, la logique institutionnelle de détermination des positions françaises a été prépondérante par rapport aux ambitions de puissance nationale, aux considérations sur l'efficacité du processus de décision et à la « vision française » de l'Europe.

L'importance de la dynamique institutionnelle européenne dans la définition des intérêts français dans l'Union européenne est donc bien réelle, mais rarement reconnue de façon explicite et positive – ce qui est d'autant plus paradoxal que la France a toujours joué un rôle moteur dans l'unification du continent. Trop souvent, le débat national se nourrit d'illusions sur le sens de la construction européenne et sur la capacité de la France à utiliser l'Europe pour réaliser des objectifs nationaux. Ainsi, l'essentiel de la campagne a porté sur la question de savoir si la Constitution serait ou non en mesure d'opérer une réorientation radicale du processus dans le sens d'une « Europe-puissance » et d'une « Europe sociale » conforme à la vision française. On a peu débattu de la Constitution en tant qu'incarnation d'un projet démocratique permettant de poursuivre et d'approfondir le processus de construction européenne. Les partisans du traité constitutionnel ont d'ailleurs très peu parlé de façon positive de la construction européenne et de son héritage institutionnel. Au contraire : si la constitution n'était pas parfaite, c'était parce qu'on parlait d'une « Europe-marché » et parce qu'il fallait « faire des compromis » avec les autres États membres... Autant dire qu'aujourd'hui la situation est particulièrement instable, car l'insatisfaction latente du public ne peut qu'augmenter si on en reste au *statu quo* actuel. Avec le « non » français, on est peut-être entré dans un cercle vicieux qui, à terme, pourrait remettre en cause l'existence même de l'Union européenne.

Les développements qui suivent, cependant, ne sont pas de nature prospective. Ils entendent démontrer plus précisément l'importance des facteurs institutionnels dans l'évolution des préférences françaises et mettre en évidence les effets de leur occultation. Tout d'abord, on verra que le gouvernement français a dû tenir compte du *format* choisi pour débattre de l'avenir de l'Europe. En particulier, l'engagement fort et déclaré du gouvernement français en faveur de la méthode conventionnelle l'a empêché de mener une défense trop étroite de ses intérêts nationaux. Ensuite, on verra que les préfé-

rences du gouvernement français ont été fortement affectées par l'*inertie des cheminements*. La décision de s'allier avec l'Allemagne a ensuite entraîné les acteurs politiques français sur un chemin très singulier et pas nécessairement optimal du point de vue de l'efficacité des processus de décision européens. Les dirigeants politiques français ont également dû accepter l'héritage historique de la construction européenne, peu propice à la réalisation immédiate de leur idéal d'« Europe-puissance ». En guise d'*épilogue*, on verra que la campagne du référendum français a cristallisé un certain nombre d'attentes fortement décalées par rapport aux réalités de l'Union européenne aujourd'hui. Loin d'assumer un héritage européen auquel la France a pourtant apporté une contribution fondamentale, beaucoup d'acteurs politiques français ont pris le risque de le dévaloriser.

Le reformatage du débat

Contrairement aux critiques dont elle a fait l'objet pendant la campagne, la Convention présidée par V. Giscard d'Estaing a permis d'ouvrir et même de reformater le débat sur l'avenir de l'Europe. En effet, tout au long de la décennie 1990, les préférences françaises étaient définies dans le cadre de conférences intergouvernementales et se prêtaient par conséquent assez bien à une lecture centrée sur les intérêts. Cependant, les dirigeants européens ont fini par reconnaître l'échec de cette méthode de réforme et ont donc établi la Convention sur l'avenir de l'Europe. Parce que la France a investi de plus en plus de capital politique dans ce nouveau format, les acteurs étatiques français ont été conduits à changer leur comportement et à accepter des compromis importants par rapport à leurs préférences initiales et à leurs intérêts nationaux strictement définis.

L'échec de la négociation intergouvernementale

L'ordre du jour de la réforme des institutions européennes a émergé du traité de Maastricht sous une forme quasi subsidiaire. À l'époque, en effet, les discussions sur « l'Union politique » étaient considérées comme secondaires et n'avaient donc pas été particulièrement bien préparées⁸. Mais, après Maastricht, la question de l'avenir de l'Europe est revenue peu à peu sur le devant de la scène. La guerre dans les Balkans a d'abord démontré l'inaptitude de l'Union européenne à mettre en place une politique étrangère et de sécurité

8. Pour une histoire de la négociation du traité de Maastricht par un journaliste fin connaisseur de Bruxelles, voir Charles Grant, *Delors: Inside the House That Jacques Built*, Londres, Nicholas Brealey Publishing, 1994.

commune digne de ce nom. Puis, l'élargissement de 1995 à la Suède, la Finlande et l'Autriche a pour la première fois mis en évidence les problèmes induits par l'augmentation du nombre de petits États membres⁹. Cette évolution était délicate pour un grand État comme la France, puisqu'elle mettait en cause non seulement la capacité de l'Union à prendre des décisions mais aussi son propre pouvoir relatif au sein de l'UE. À Amsterdam en 1997 et à nouveau à Nice en 2000, les mêmes questions institutionnelles restèrent néanmoins sur la table comme « reliquats » non résolus des négociations : la règle de vote au sein du Conseil des ministres de l'UE, la réforme de la Commission européenne et du Parlement européen et le statut juridique des coopérations renforcées entre des petits groupes d'États membres.

Au vu de ces échecs répétés, les dirigeants politiques français ont dû finalement se rendre à l'évidence : les conférences intergouvernementales ne constituaient pas une méthode probante de réforme des institutions européennes. Cette évolution a pris du temps et les dirigeants français n'ont pas toujours fait preuve de la meilleure volonté. À Nice, de nombreux commentateurs ont d'ailleurs remarqué que la France demeurait spécialement rivée sur la défense de ses intérêts nationaux¹⁰. Pourtant, il est également vrai que, avant même la signature du traité, les dirigeants français s'efforçaient déjà de donner au débat sur l'avenir de l'Europe un caractère plus audacieux. En réponse à un discours du ministre allemand Joschka Fischer, le président Chirac avait ainsi proposé, dans un discours au Bundestag le 27 juin 2000, d'élaborer « un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première “Constitution européenne” »¹¹. Se fondant sur le succès de la Convention sur la Charte européenne des droits fondamentaux, le président proposait d'utiliser le même format pour mener la « réflexion préparatoire » nécessaire. Et l'année suivante, c'est avec son accord que Valéry Giscard d'Estaing fut nommé pour présider les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Le succès de la Convention

Ayant investi un certain capital politique dans l'objectif de la constitution européenne, les dirigeants français se sont alors efforcés de jouer le jeu de la

9. Muriel de L'Écotais, « L'Europe de douze à quinze : l'échec », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 408, 1997, p. 324-327.

10. Une spécialiste américaine des institutions européennes a même décrit le processus qui allait conduire au traité de Nice comme le point de basculement entre une Europe d'après guerre obnubilée par le « problème allemand » et une nouvelle phase de la construction européenne dont l'enjeu principal serait « l'endiguement et l'europanisation de la France ». Voir Alberta Sbragia, « The Treaty of Nice, Institutional Balance, and Uncertainty », *Governance*, 15 (3), 2002, p. 410.

11. Le texte intégral du discours est disponible sur <http://www.elysee.fr/europe/propos/discours/disc000627.htm>.

Convention, afin que celle-ci puisse apparaître comme » une réussite, au moins sur le plan symbolique¹². Ils se sont donc attachés à respecter un code de conduite sensiblement différent de celui des négociations intergouvernementales classiques. En effet, dans ce dernier cas, les discussions prennent souvent un tour particulièrement âpre, car les acteurs nationaux défendent sans vergogne leurs intérêts les plus étroits. À la Convention, en revanche, le gouvernement français était obligé d'invoquer l'intérêt européen. Il ne pouvait pas se permettre de poursuivre ouvertement des objectifs uniquement hexagonaux, comme la préservation de son poids relatif par rapport à l'Allemagne au Conseil des ministres ou de son droit de veto sur le budget agricole européen. Au sein d'une assemblée qui comptait une centaine de membres et dont les débats étaient publics, les responsables français ne pouvaient pas agir de la même façon que dans une négociation à huis clos¹³. Une nouvelle logique de mise en forme de leurs préférences s'imposait à eux.

Au début de la Convention, cette mise en forme présentait du reste un caractère suffisamment général pour laisser aux Français une importante marge de manœuvre. Dans un discours de campagne prononcé le 6 mars 2002, le président Chirac avait ainsi défini « quatre grandes ambitions »¹⁴ : le renforcement des pouvoirs des parlementaires à la fois nationaux et européens afin de « mieux asseoir la légitimité démocratique de l'Europe » ; la promulgation d'une « Constitution européenne » ; la création d'un poste de « président de l'Union européenne » placé à la tête du Conseil européen et élu par ses membres « pour une durée suffisante » ; et l'introduction d'une « plus grande flexibilité dans l'Union » afin de progresser vers une « défense européenne » et plus généralement vers une « Europe-puissance ». Quand le nouveau ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, a remplacé Pierre Moscovici comme représentant du gouvernement à la Convention en octobre 2002, l'approche française a globalement conservé ce caractère relativement ouvert, l'engagement à l'égard du code de conduite propre au processus conventionnel se trouvant même renforcé à l'occasion de l'alternance. En témoigne notamment la « feuille de route » alors diffusée par le ministre, qui demandait aux responsables politiques et aux fonctionnaires français de « faire preuve de flexibilité » dans la formulation des positions nationales¹⁵.

12. Voir Peter Norman, *The Accidental Constitution: The Story of the European Convention*, Bruxelles, EuroComment, 2003 ; Alain Dauvergne, *L'Europe en otage : histoire secrète de la Convention*, Paris, Éditions Saint-Simon, 2004.

13. Pour une analyse de l'impact de la publicité des débats constitutants sur leur contenu, voir Jon Elster, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes ». *Revue française de science politique*, 1994, 44 (2), p. 187-256.

14. Voir <http://www.elysee.fr/europe/propos/2002.htm>.

15. Entretien, 31 octobre 2003.

En un sens, la seule présence du ministre des Affaires étrangères à la Convention rendait d'autant plus important son succès final, incitant ainsi les Français à faire les efforts nécessaires pour respecter les règles du jeu conventionnel.

La présence d'autres personnalités françaises a également joué dans le même sens. Ni le président Jacques Chirac ni son ministre Dominique de Villepin n'étaient de fervents partisans de l'Europe communautaire. Mais la Convention comptait parmi ses participants français des parlementaires français et européens, un commissaire européen, sans oublier bien entendu le président de la Convention lui-même. Longtemps avant le président Chirac, Valéry Giscard d'Estaing s'était exprimé en faveur d'un « président de l'Europe ».¹⁶ Or les hauts fonctionnaires français chargés de nourrir le processus avaient reçu pour instruction de soutenir Giscard au maximum et de s'abstenir de toute critique à son égard¹⁷. Par ailleurs, d'autres conventionnels français particulièrement actifs, comme les députés européens Olivier Duhamel et Alain Lamassoure, étaient sur une ligne beaucoup plus fédéraliste que le gouvernement français¹⁸. Enfin, certains conventionnels proches du gouvernement, comme Pierre Lequillier, tentaient aussi d'influer sur ses positions.

En définitive, le soutien des responsables politiques français au *format* de la Convention explique donc pour une bonne part pourquoi la France s'est écartée d'une stricte défense de ses préférences initiales. L'argument inverse, selon lequel ce soutien s'expliquerait au contraire par la fidélité des travaux de la Convention aux préférences françaises, ne résiste pas à l'analyse. Car s'il est vrai que la Convention a eu pour point de départ une idée française, a été présidée par un Français et a produit des résultats conformes aux principales demandes du président de la République – une « Constitution », un « président » du Conseil européen et un « ministre européen des Affaires étrangères » –, ces gains présentaient surtout un caractère symbolique. La Constitution n'était en fait qu'un traité supplémentaire, même si elle semblait pouvoir ouvrir la voie à d'importantes avancées ; le « président » du Conseil européen n'était rien d'autre qu'un président de session (*chairman*) ; et le ministre des Affaires étrangères n'avait pas de prérogatives clairement définies en matière de politique étrangère. Bien que les partisans du « oui » aient insisté sur ces « résultats » pendant toute la campagne, on ne peut pas dire qu'ils correspondaient de façon évidente à des intérêts français précisément définis.

16. Pour les vues de Giscard sur la Convention, voir sa présentation du projet de traité : Valéry Giscard d'Estaing, *Une Constitution pour l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2003.

17. Entretien, 31 octobre 2003.

18. Voir Olivier Duhamel, *Pour l'Europe*, Paris, Le Seuil, 2003 ; Étienne de Poncins, *Vers une Constitution européenne*, Paris, Éditions 10/18, 2003 ; Alain Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.

À l'inverse, le gouvernement français a fait de réelles concessions et a imposé beaucoup moins de « lignes rouges » que certains de ses homologues, à commencer par le gouvernement britannique. La France s'est ainsi montrée disposée à lâcher du lest sur des sujets à propos desquels, lors des nombreuses négociations intervenues dans un cadre intergouvernemental au cours des années 1990, elle avait campé sur ses positions au nom de la préservation de ses « intérêts vitaux » : l'accroissement du poids de l'Allemagne au Conseil des ministres et l'extension des pouvoirs du Parlement dans le domaine de la politique agricole commune. Concernant le budget de la PAC en particulier, Pascale Andréani, la suppléante du représentant du gouvernement français, s'est vue constamment interpellée par les conventionnels¹⁹, et l'on ne peut guère douter que ces pressions aient joué un rôle décisif dans l'évolution de la position française²⁰. Plus généralement, le fait que la France ait finalement accepté de telles concessions est tout simplement incompréhensible si l'on ne tient pas compte de l'innovation que représente la forme conventionnelle.

L'inertie des cheminements

Les explications institutionnalistes mettent généralement en avant non seulement l'importance des formes institutionnelles, mais aussi les phénomènes de « dépendance au sentier » (*path dependency*). Or il se trouve que, dans le débat sur l'avenir de l'Europe, certains choix historiques ont effectivement débouché sur des logiques d'action dans lesquelles la formulation des préférences françaises s'est trouvée enfermée. Le choix d'une revitalisation du partenariat français avec l'Allemagne et, plus généralement, l'héritage institutionnel d'un demi-siècle de construction européenne ont exercé des effets très nettement perceptibles. En fin de compte, l'inertie induite par le cheminement engagé l'a emporté à la fois sur les considérations relatives à l'efficacité du processus de décision et sur la vision de l'Europe des dirigeants français.

Le choix d'une initiative franco-allemande

Les préférences françaises quant à l'avenir de l'Europe ont trouvé leur formulation la plus nette dans la « Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union »²¹ rendue

19. Sur ce point, merci à Florence Deloche-Gaudez et à Renaud Dehousse pour nos discussions fructueuses.

20. Entretien, 19 février 2004.

21. Le texte de cette contribution est disponible sur <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00489en03.pdf>.

publique en janvier 2003. Pour l'essentiel, le gouvernement français choisissait de revenir à une figure bien connue de la construction européenne : le partenariat franco-allemand comme moteur de l'unification. Après une longue période de querelles entre les deux pays sur la politique agricole et le budget européen, la guerre d'Irak en particulier a été l'occasion d'une amélioration sensible des relations personnelles entre le président Chirac et le chancelier Schröder. Mais c'est le calendrier diplomatique des préparatifs du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée qui a vraiment précipité les choses. Déjà, dans son discours de mars 2002 – bien avant la crise irakienne –, le président français avait annoncé qu'il proposerait au chancelier allemand d'intensifier la coopération entre les deux pays à l'occasion de la célébration de cet anniversaire hautement symbolique.

En janvier 2003, les dirigeants français et allemand se sont donc réunis dans un contexte où l'objectif était de démontrer la vitalité de leur partenariat. Comme le président Chirac l'a reconnu lui-même, la proposition franco-allemande était un compromis diplomatique bien plus qu'une expression limpide des préférences françaises²². Le document avait été écrit dans la précipitation et son objectif était simplement de résorber l'écart entre deux conceptions de l'Union sensiblement distinctes. Non seulement il mettait l'accent sur la nécessité d'instituer la fonction de président du Conseil européen, comme le voulait Chirac, mais il appelait également au renforcement du statut du président de la Commission au moyen de son élection par le Parlement européen. De nombreux commentateurs ont alors souligné l'incohérence d'une telle présidence « bicéphale » de l'Union et l'incapacité du texte franco-allemand à résoudre des questions cruciales comme la repondération des voix au Conseil.

Malgré son ambiguïté, ce choix contingent d'une revitalisation de l'alliance franco-allemande allait être lourd de conséquences quant à l'évolution des préférences françaises lors des étapes ultérieures du débat européen. En juin 2003, Valéry Giscard d'Estaing rendit publique sa proposition d'adopter le concept de « double majorité » comme règle de vote au Conseil des ministres : la majorité qualifiée au Conseil serait atteinte à partir du moment où elle rassemblerait 50 % des États représentant au moins 60 % de la population de l'Union²³. Giscard fit cette proposition en tant que président de la

22. À l'issue de son dîner du 14 janvier 2003 avec le chancelier Schröder, le président s'en est ouvertement expliqué dans une conférence de presse : « Pour être très franc, [l'Allemagne et la France poursuivaient] deux visions assez différentes des institutions de l'Europe. (...) Nous avons donc décidé une fois de plus que l'Allemagne et la France feraient chacune un pas en direction de l'autre » (cité par A. Dauvergne, *L'Europe en otage : histoire secrète de la Convention*, *op. cit.*, p. 136-137).

23. Le texte final du traité a retenu ce concept de double majorité, mais les seuils respectifs ont été relevés à 55 % et 65 %.

Convention, sans consultation préalable des dirigeants français²⁴. Il est vrai que les Français obtenaient ainsi en partie ce qu'ils réclamaient depuis Amsterdam, soit une repondération des droits de vote au Conseil en faveur des pays les plus peuplés. Mais la règle de la double majorité signifiait également que la France ne serait plus à égalité avec l'Allemagne dans cette enceinte. Or la parité entre les deux pays avait été l'une des clefs de voûte de l'édifice communautaire et des relations franco-allemandes depuis les années 1950²⁵. À Nice, à peine deux ans plus tôt, la France s'y était obstinément accrochée. Lorsque les Français acceptèrent sans broncher la proposition de Giscard, de nombreux observateurs – notamment au sein du gouvernement espagnol – exprimèrent donc un vif étonnement.

L'explication principale du revirement français tient au cheminement particulier de la Convention et du partenariat franco-allemand. En juin 2003, la France avait déjà investi un capital politique considérable à la fois dans la Convention comme méthode de réforme et dans la revitalisation de ce partenariat. La nouvelle donne de politique intérieure – par rapport à l'époque du traité de Nice – a dû aussi jouer un rôle. Fort du soutien de sa majorité parlementaire et du déclin des souverainistes dans les sondages, le président Chirac était en 2003 beaucoup moins vulnérable aux accusations selon lesquelles il aurait entrepris de brader la souveraineté nationale. Il est cependant difficile d'imaginer le revirement en question dans un cadre strictement intergouvernemental. Aux yeux du président, il n'était pas indifférent que la Convention apparaisse précisément comme un « cadre plus large »²⁶ que celui du traité de Nice, puisque non seulement le système de vote mais aussi « l'avenir de l'Europe » et la « Constitution » constituaient l'objet du débat. Dans ce contexte inédit, la France pouvait donc se montrer pour la première fois disposée à concéder la double majorité « au nom d'une certaine vision de l'Europe »²⁷. Et vu son choix initial d'une alliance avec l'Allemagne dans le cadre de la Convention, il ne lui était guère possible de faire autrement.

24. Selon une source autorisée, « il est possible que Giscard ait appelé Chirac à ce sujet avant de rendre publique sa proposition » (entretien, 6 avril 2004).

25. Dans ses mémoires, Jean Monnet souligne le « fondement moral » de la parité entre la France et l'Allemagne et son accord total avec Konrad Adenauer sur ce point, y compris dans la perspective alors déjà évoquée d'une éventuelle réunification de l'Allemagne. Voir Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 414-415.

26. Entretien, 6 avril 2004.

27. Entretien, 6 avril 2004.

L'importance de l'héritage institutionnel

L'inertie du cheminement se manifeste non seulement par une inertie des choix, mais aussi par une inertie des institutions. Dans le débat sur l'avenir de l'Europe, les dirigeants français ont dû tenir compte de l'héritage de plusieurs décennies de construction européenne. Et si, au départ, ils avaient bien leur idée sur la question, ils se sont finalement révélés incapables de sortir du cadre existant. En d'autres termes, la réflexion du gouvernement français sur l'Europe n'était pas suffisamment ambitieuse pour venir étayer une véritable refonte des institutions. Un demi-siècle après le Plan Schuman, la politique européenne de la France n'est plus l'œuvre de pères fondateurs porteurs d'idéaux visionnaires. Dans le débat sur l'avenir de l'Europe, la vision défendue par les dirigeants politiques français a été essentiellement le résultat d'un bricolage à partir du cadre existant. Le gouvernement français s'est donc retrouvé cantonné dans un schéma de réflexion peu innovant qui accordait la primauté aux considérations diplomatiques. Quelles qu'auraient pu être les préférences françaises si la France avait été toute seule dans l'Union, le gouvernement ne pouvait pas ignorer la réticence des autres États membres à se départir de l'équilibre institutionnel existant. Dans le débat sur l'avenir de l'Europe, le gouvernement français était constamment ramené à l'héritage historique de l'Union européenne. À mesure qu'ils s'investissaient davantage, les dirigeants français souhaitaient d'autant plus que le débat produise des résultats concrets. En même temps, la tournure des discussions leur faisait prendre conscience du risque d'isolement que courait la France. Craignant de casser le processus de réforme, les Français n'étaient pas disposés à exiger un bouleversement des équilibres institutionnels de l'UE. Le propos de Chirac au Bundestag en juin 2000 était si général et prudent qu'il laissait ouvert un grand nombre de scénarios possibles pour l'avenir de l'UE. Même son discours de campagne de mars 2002, qui reprenait la formule de Delors sur l'UE comme « fédération d'États-nations », laissait planer beaucoup d'imprécisions²⁸. Quant à la contribution commune avec l'Allemagne à la Convention en janvier 2003, elle était pour l'essentiel un produit de la diplomatie et en aucune façon une innovation visionnaire.

De façon sans doute encore plus significative, les Français se retrouvèrent obligés d'expliquer sans cesse que l'idée chiraquienne de « groupe pionnier » n'était en aucune façon une remise en cause de la méthode communautaire. Dans son discours de juin 2000 à Berlin, Chirac s'était en effet prononcé en faveur d'un « groupe pionnier » chargé de coordonner les politiques des

28. Voir <http://www.elysee.fr/>.

États membres, si nécessaire à l'extérieur du cadre des traités. Lorsque le président français se rendit compte que la France était seule à promouvoir ce concept, il fit complètement marche arrière²⁹. À partir de ce moment-là, le gouvernement français se mit à utiliser l'idée de groupe pionnier avant tout comme arme de négociation. À la Convention, une ouverture plutôt modeste intervint dans le domaine de la défense, avec une clause sur les « coopérations structurées » qui peuvent voir le jour sans le consentement unanime des États membres. Pour le reste cependant, les dirigeants et diplomates français s'efforcèrent de rassurer leurs partenaires européens (ainsi que l'auteur de cet article) : le but de la France n'était naturellement pas de créer une « Europe à deux vitesses » dominée par les grands États membres.

En outre, l'importance des considérations diplomatiques dans la formation des préférences du gouvernement français a des causes plus spécifiquement nationales. Le débat sur l'avenir de l'Europe étant défini comme un débat de politique étrangère, le processus de définition et de formulation des préférences françaises a été marqué par l'isolement de l'exécutif présidentiel et la place considérable de la diplomatie. En pratique, le président Chirac se reposait sur un petit entourage de diplomates qui travaillaient au Quai d'Orsay ou bien directement auprès de lui sur les questions d'architecture des institutions européennes³⁰. Justement parce qu'en amont du référendum, le président n'avait pas vraiment besoin de se préoccuper de ses soutiens politiques dans l'opinion nationale, les diplomates français avaient les mains relativement libres. À chaque alternance de partis politiques au gouvernement, le même petit groupe de hauts fonctionnaires effectuait des rotations entre les différents cabinets ministériels et l'administration des affaires étrangères. Étant donné par ailleurs l'accumulation de questions électorales et d'autres questions de politique étrangère sur l'agenda présidentiel, la réforme des institutions de l'Union européenne était rarement une priorité impérieuse pour le président.

Il est vrai que le nombre relativement élevé de participants français à la Convention a quelque peu élargi le cercle et les limites du débat. Mais chacun

29. Entretiens, 19 février 2004, 22 juin 2004.

30. Ainsi, les responsables avec qui j'ai conduit des entretiens identifiaient toujours le même petit groupe de diplomates de carrière comme étant les acteurs clés au sein de l'appareil étatique français pendant et après la Convention : à Matignon, Mme Pascale Andréani, membre du cabinet du Premier ministre et secrétaire générale du SGCI, qui fut également suppléante du représentant du gouvernement français à la Convention ; à l'Élysée, MM. Maurice Gourdault-Montagne et Charles Fries, conseillers du président de la République ; au Quai d'Orsay, M. Pierre Vimont, directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Delahousse, membre du cabinet et Mme Florence Mangin, directeur de la Coopération européenne ; le représentant permanent de la France à Bruxelles, M. Pierre Sellal. Tous ces diplomates (sauf un) étaient issus de la même Direction de la Coopération européenne du Quai d'Orsay, et tous ont servi comme conseillers diplomatiques dans les cabinets de différents ministres.

savait qu'il y aurait ensuite une conférence intergouvernementale et que si la Convention s'éloignait trop de ce que voulaient les gouvernements, ses décisions seraient nulles et non avenues. Par ailleurs, malgré tous les beaux discours sur « l'ouverture démocratique » de la Convention, la complexité des discussions sur la réforme des institutions européennes n'était pas de nature à mobiliser les foules. C'est pourquoi les diplomates chargés du suivi de la Convention ont donné la priorité aux recommandations de flexibilité de Chirac et de Villepin, résistant notamment aux tendances obstructionnistes des autres ministères³¹. C'est seulement à l'extrême fin de la Convention que le gouvernement français a été réellement contraint de prendre en compte la politique intérieure, lorsque les professionnels de la culture et des médias se sont mobilisés pour faire inscrire une clause de « diversité culturelle » dans le projet de constitution.

Paradoxalement, le fait que les diplomates français aient été pratiquement libérés de toute considération de politique intérieure donna un relief énorme aux contraintes institutionnelles provenant de l'Union européenne. Jacques Chirac avait certaines idées qui lui étaient propres sur la façon de réformer les institutions de l'UE, mais en fin de compte ses positions étaient relativement flexibles et il reconnaissait l'importance des considérations diplomatiques. Quant aux diplomates chargés de mettre en forme les positions françaises, ils étaient experts des mécanismes institutionnels existants et n'avaient pas la responsabilité de concevoir de leur propre chef des innovations politiques majeures. En outre, ils étaient en contact régulier avec leurs homologues des autres chancelleries européennes, et donc particulièrement conscients de la nécessité de faire des compromis. Puisque les dirigeants politiques français semblaient peu enclins à la prospective visionnaire, les diplomates ont cherché avant tout à préserver des équilibres diplomatiques et n'ont donc envisagé que des modifications relativement marginales du cadre institutionnel de l'Union. Il va sans dire que cette situation allait changer de façon radicale avec l'ouverture de la campagne référendaire, puisque le débat sur l'avenir de l'Europe devait alors passer de la sphère bruxelloise à l'arène politique nationale.

Épilogue

Cet article n'a pas pour ambition d'expliquer un « non » français dont les causes sont évidemment complexes, mais simplement de mieux comprendre sa logique au prisme du débat français sur l'Europe. Le président Chirac

31. Entretien, 29 janvier 2004.

savait que le choix du référendum était risqué et il avait essayé d'éviter certains écueils, notamment la question de l'élargissement de l'Union à la Turquie³². Après le succès du « oui » au référendum interne du PS, il a certainement cru que le référendum était gagnable à gauche, d'où l'accélération du calendrier du référendum³³. Mais cela n'a pas suffi à enrayer la montée du « non » et notamment de ce qu'il est convenu d'appeler le « non de gauche ». Les critiques se sont rapidement focalisées sur la « constitutionnalisation » d'une Europe perçue comme « libérale » et trop peu protectrice des citoyens. En particulier, la peur du « plombier polonais » et des délocalisations ont joué un rôle déterminant dans la campagne. Le discours antilibéral des partisans du « non » était souvent hors sujet, puisque le « plombier polonais » ou les délocalisations avaient objectivement peu de rapport avec la Constitution. Pourtant, tout indique qu'il a acquis une certaine crédibilité auprès des citoyens³⁴. Non seulement ces thèmes ont été très porteurs, mais on peut dire que le discours à la fois pro-européen et antilibéral est devenu le centre de gravité de la campagne du « non », escamotant au passage le discours souverainiste pur et dur.

Quoi qu'on pense des arguments utilisés, il faut reconnaître que la campagne du « non » doit une grande partie de son succès au sentiment d'ambivalence, voire de soupçon, que charrie depuis longtemps le débat français sur l'Europe. Des facteurs comme l'usure du gouvernement Raffarin, la directive Bolkenstein, ou même le fiasco du lundi de Pentecôte ouvré ont sans aucun doute pesé sur le résultat final. Mais ces circonstances défavorables n'auraient jamais pris autant de relief si par ailleurs la perception française de la construction européenne n'avait pas été aussi mitigée. L'ambivalence des Français au sujet de l'Europe invalide également l'explication du « non » par une prétendue fracture entre « le peuple » et ses représentants. Au contraire, on peut même dire que le discours ordinaire des acteurs politiques a fourni le terreau sur lequel s'est développée la campagne du « non ». Considérons par exemple les grands slogans de campagne du Parti socialiste : « Et maintenant, l'Europe sociale ! » (juin 2004) ; « L'Europe sociale passe par le oui » (avril 2005). Le message subliminal était assez clair : jusqu'à présent l'Europe a été libérale, mais demain elle sera sociale. En fait, les dirigeants de la gauche

32. La révision constitutionnelle prévoyant un référendum préalable à toute nouvelle adhésion et le positionnement de l'UMP contre l'entrée de la Turquie dans l'UE ont permis de désamorcer cette question, contrairement à ce qu'on pouvait craindre à l'automne 2004. Voir Sylvie Goulard, *Le Grand Turc et la République de Venise*, Paris, Fayard, 2004.

33. Dans son allocution du 14 juillet 2004, le président Chirac avait initialement annoncé un référendum pour l'automne 2005.

34. Selon une enquête d'opinion effectuée par Ipsos le jour même du référendum pour le compte de Dell-Le Figaro-France 2-Europe 1, 72 % des répondants étaient favorables à la poursuite de la construction européenne.

pro-européenne ont laissé s'insinuer l'idée que l'Europe n'avait été jusqu'à présent qu'une « Europe des marchands ». Si l'on y ajoute les critiques récurrentes, à gauche comme à droite, contre les « bureaucrates » de Bruxelles, on comprend mieux les réticences des Français à l'égard de l'Europe. Au moment du référendum, beaucoup en ont eu visiblement assez de patienter sagement pour une Europe véritablement « politique » sans cesse promise mais jamais vraiment définie et toujours repoussée à plus tard.

La représentation française de l'Europe comme machine au service du libéralisme économique correspond à une vision à la fois fondée et tronquée de la réalité européenne. Dans le débat national, l'Union européenne est devenue depuis les années 1980-1990 synonyme d'intégration au marché européen. Parce qu'elle impliquait des réformes difficiles notamment dans le secteur public de l'économie française, cette intégration a non seulement traumatisé la gauche française et son électorat, mais elle a aussi durablement dégradé l'image de l'Europe en France. Lors de la mise en place du Marché unique et de l'euro, nombreux sont ceux qui estimaient l'Europe entièrement acquise à la cause de réformes économiques libérales³⁵. De ce point de vue, la perception négative de « l'Europe libérale » a véritablement miné la campagne du « oui » de l'intérieur. Par exemple, Bernard Thibault a essayé – sans succès – d'arrimer la CGT dans le camp du « oui », alors même qu'il rejetait l'Europe actuelle « d'inspiration libérale » au nom d'une Europe sociale à venir³⁶. Comment s'étonner dès lors de la difficulté à convaincre les militants et les électeurs ?

Le caractère unidimensionnel de la lecture française de la construction européenne laisse songeur. De nombreux leaders d'opinion passent sous silence ou dévalorisent volontiers ce que tous nos partenaires appellent – en français ! – « l'acquis communautaire ». Dans le pays qui a vu naître Jean Monnet et qui est devenu l'un des premiers exportateurs mondiaux, les progrès engrangés par l'Union et l'ouverture aux échanges depuis les années 1950 sont rarement évoqués de façon positive. Dans le débat français, on entend très rarement rappeler que l'Europe s'est d'abord construite non pas autour d'un dogme libéral, mais autour d'un projet concret de planification sectorielle du charbon et de l'acier. On semble oublier que les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates, deux familles politiques qui ont chacune une vision essentiellement critique du libéralisme économique, y ont toujours

35. Pour un exemple éclairant de cette vision, on peut se reporter aux mémoires de l'ancien conseiller diplomatique de Mitterrand qui fut ensuite ministre des Affaires étrangères : Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996.

36. Entretien avec Bernard Thibault, *Libération*, lundi 21 février 2005, p. 4-6.

joué un rôle central. Enfin, on minimise quasi-systématiquement l'importance de l'Europe dans des domaines comme l'aide au développement des régions pauvres, la lutte contre les discriminations, ou encore la protection de l'environnement.

L'incapacité française à assumer pleinement l'héritage européen a non seulement affaibli la force de proposition de la France, mais elle a ensuite été désastreuse au moment du référendum. Ainsi, lors de la campagne du référendum, la principale raison d'être de la constitution a été pratiquement occultée. Dans une Union européenne devenue si importante qu'elle est à l'origine de 50 à 70 % du droit de ses États membres, il était devenu urgent de rationaliser le fonctionnement des institutions européennes, de le rendre plus transparent pour les citoyens et d'établir des chaînes de responsabilité claires permettant à la volonté populaire de s'exprimer. Au lieu de porter sur l'impératif de démocratisation, pourtant bien tangible, le débat a été rapidement détourné vers la nécessité de préserver l'identité française et le modèle social français face à « l'Europe-marché ». Quand ils ont évoqué l'héritage des pères fondateurs, les partisans de la Constitution se sont généralement contentés de louer la construction européenne comme facteur de paix. Or ce message ne répondait pas aux inquiétudes actuelles des Français et ne pouvait sembler qu'assez abstrait pour les jeunes générations. Face à des adversaires peu convaincants car peu convaincus, les partisans du « non » ont dominé la campagne avec un message antilibéral qui s'était en fait déjà imposé depuis des années dans le débat national sur l'Europe. Cette perception réductrice de l'Europe ne pouvait sans doute pas être combattue efficacement en seulement un mois de campagne, mais elle a évidemment pesé dans le vote des Français.

Les dégâts ne s'arrêtent d'ailleurs pas là, car un héritage européen mal assumé est également de mauvais augure pour la poursuite de la construction européenne. Aujourd'hui, on peut craindre que le rejet français n'ait engagé l'Union européenne dans un cercle vicieux. En effet, la construction européenne a pris une telle ampleur qu'on est arrivé à un point critique du processus : soit l'Union continue de se démocratiser afin de mieux répondre aux attentes de ses citoyens, soit elle va stagner ou même régresser sous le coup des critiques qui lui sont adressées et des attaques de ses opposants. Or, en rejetant la Constitution, la France a *ipso facto* donné un coup d'arrêt à la rationalisation et à la démocratisation des institutions européennes. Pire encore : les protagonistes de la campagne du référendum – y compris dans le camp du « oui » – ont pris le risque de vilipender une Union européenne qui ne serait rien de plus qu'une « Europe-marché ». Alors que les dirigeants français sont généralement acculés à revenir vers l'héritage européen légué

par leurs prédécesseurs, le débat national occulte constamment cette réalité au profit d'un discours creux et frustrant sur « l'Europe sociale » et « l'Europe-puissance ». La situation est donc très instable, car un tel décalage entre les discours et les réalités laisse présager des révisions déchirantes.

Cet article a privilégié une lecture institutionnaliste des préférences françaises quant à l'avenir de l'Europe par rapport à trois autres lectures conventionnelles des préférences étatiques en relations internationales. Concrètement, les préférences du gouvernement français ont reflété avant tout le formatage des débats à la Convention et l'inertie du cheminement à la fois de l'alliance franco-allemande et de la construction européenne. Jusqu'au référendum, les facteurs institutionnels ont donc eu un impact crucial sur les préférences nationales. Puisque les partenaires de la France dans l'Union européenne ne manifestaient aucune inclination pour la réflexion visionnaire, le bricolage institutionnel à partir de l'existant était peut-être ce qu'il y avait de mieux à faire. Mais pendant la campagne du référendum, les partisans de la Constitution ont rarement reconnu l'importance de l'héritage européen, si ce n'est en termes abstraits voire négatifs, ce qui a sans aucun doute plombé la campagne du « oui ».

Contrairement à ce qu'on entend souvent dire depuis quelques années, l'héritage légué par les pères fondateurs de l'Europe reste d'actualité même si le contexte est évidemment différent. Les hommes – et notamment les Français – qui ont construit l'Europe depuis les années 1950 avaient suivi un chemin audacieux tout en restant lucides sur les réalités de leur époque. Leurs successeurs ont singulièrement manqué de créativité quand il s'est agi de faire fructifier un héritage européen et de le faire évoluer pour mieux répondre aux attentes des citoyens. Le « non » français en est une première conséquence, mais le pire est peut-être encore à venir. En effet, le « non » à la Constitution risque de déclencher un cercle vicieux qui, si rien n'est fait pour l'enrayer, pourrait saper la légitimité de l'Union européenne et de ses politiques. ■

Nicolas Jabko est chargé de recherche au Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences-Po/CNRS). Ses travaux portent sur l'économie politique et les institutions de l'Union européenne. Il a publié récemment « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne », *Revue française de science politique* (55 (2), avril 2005, p. 221-242), et a co-dirigé avec Craig Parsons *With US or Against US ? European Trends in American Perspective* (Oxford, Oxford University Press, 2005, *The State of the European Union*, vol. 7).

Adresse électronique : jabko@ceri-sciences-po.org.