
COMMENT LA FRANCE DÉFINIT SES INTÉRÊTS DANS L'UNION EUROPÉENNE

NICOLAS JABKO

Dans son allocution du 14 juillet 2004, le président de la République affirmait que la constitution européenne était « conforme aux intérêts de la France » et « conforme aux intérêts de l'Europe ». Après plusieurs années de débat, le nouveau traité constitutionnel est-il un succès pour la politique européenne du gouvernement français ? Pour beaucoup d'observateurs et notamment chez les petits États membres, le processus constitutionnel a effectivement laissé le sentiment d'une reprise en main de l'Union européenne par la France et les autres grands États. Malgré l'importance de la délibération au sein de la Convention, le débat sur l'avenir de l'Europe n'a pas complètement échappé au contrôle des États membres¹. Ainsi peut-on estimer que le traité constitutionnel signé en octobre 2004 éclipse la vision fédéraliste des pères fondateurs au profit d'une Europe où priment les intérêts des États². Certaines déclarations de dirigeants français, notamment celle du président Chirac sur les candidats à l'adhésion qui auraient « perdu une occasion de se taire » en soutenant l'intervention américaine en Irak, n'ont fait que renforcer cette impression.

Si l'on s'en tient au constat d'une Union européenne élargie qui s'éloigne progressivement du modèle communautaire des origines pour rentrer dans le giron des États, on risque néanmoins d'oublier un phénomène particulièrement évident et surprenant. Depuis le début des années 1990 et en particulier entre le traité de Nice de décembre 2000 et la fin de la Convention en juillet 2003, les positions de la France quant à l'avenir de l'Union européenne ont changé de façon substantielle. Tout d'abord et de façon très visible, le gouvernement français a abandonné son exigence traditionnelle de parité de vote avec l'Allemagne au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne. De façon plus discrète, mais non moins surprenante, la France a accepté des concessions majeures : l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen sur des sujets sensibles comme le budget de la politique agricole ; l'extension du vote à la majorité qualifiée dans de nombreux domaines et la perspective d'autres extensions sur simple décision du Conseil européen (en vertu de « clauses passerelles ») ; ou encore l'abolition du système des « piliers » que la France avait porté sur les fonts baptismaux à Maastricht.

1. Florence Deloche-Gaudez, « La Convention pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux : une méthode constituante ? », dans Renaud Dehousse (dir.), *Une constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, chap. 7 ; Paul Magnette, « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, 54 (1), février 2004, p. 5-42 ; Paul Magnette, Kalypso Nicolaïdis, « The European Convention : Bargaining in the Shadow of Rhetoric », *West European Politics*, 27 (3), 2004, p. 381-404.

2. Kalypso Nicolaïdis, « We, the Peoples of Europe... », *Foreign Affairs*, 83 (6), novembre-décembre 2004, p. 97-110 ; Renaud Dehousse « We, the States », dans Nicolas Jabko, Craig Parsons (eds), *With US or Against US ? The State of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, à paraître en 2005.

Pourquoi une France qui ne rêve plus vraiment d'Europe a-t-elle jeté à la corbeille un traité de Nice rédigé sous présidence française avant même que l'encre ait eu le temps de sécher ? Il est vrai bien sûr que, malgré le triomphalisme des communiqués officiels du moment, les responsables français n'étaient pas contents du compromis de Nice. Au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, le gouvernement français a donc œuvré en faveur d'une réforme des institutions qui coïncide davantage avec les préférences françaises. Comme chacun des États membres, la France militait pour un accord qui permettrait non seulement d'améliorer le fonctionnement des institutions européennes dans le sens de « l'efficacité » et de « la démocratie », mais également de renforcer son influence en Europe et de contenter son opinion nationale. En partie du fait des pressions françaises, le projet de constitution dont a accouché la Convention reflétait certains objectifs importants de la France : notamment un président stable du Conseil européen, un ministre européen des Affaires étrangères et davantage de flexibilité dans les processus de décision de l'Union européenne.

Même s'il ne fait aucun doute que le gouvernement français a poursuivi des objectifs nationaux pendant tout le débat sur l'avenir de l'Europe, il reste néanmoins à expliquer pourquoi les positions de la France sur des questions sensibles ont tant changé. Le schéma institutionnel que la France et l'Allemagne ont conjointement mis sur la table de la Convention en janvier 2003 était très différent de celui que la France avait défendu bec et ongle à Nice. De ce point de vue, il semblerait que la France ait changé non seulement de tactique, mais aussi de buts. Il serait difficile de soutenir que les intérêts français aient *objectivement* changé de façon aussi profonde en si peu de temps. Or, la France a néanmoins agi *comme si* le monde avait objectivement changé. Pour comprendre ce qui a déterminé les préférences françaises quant à l'architecture institutionnelle européenne, il est évidemment important de résoudre cette énigme.

Cet article apporte une réponse institutionnaliste à la question du changement des positions françaises entre le traité de Maastricht de 1992 et le traité constitutionnel de 2004. Afin de mieux arriver à leurs fins, les responsables politiques français ont compris qu'il leur fallait se mettre à l'heure européenne. Paradoxalement, la France n'a pu travailler efficacement à la réforme des institutions européennes qu'à partir du moment où elle a accepté de le faire dans un cadre institutionnel prédéfini. Avant et surtout après le sommet de Nice, les dirigeants français ont été progressivement conduits à inscrire leur action dans une sphère fortement institutionnalisée. Le débat sur l'avenir de 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. Afin de progresser, ils devaient également en tenir compte et ne pouvaient pas faire comme si la France était entièrement maîtresse du jeu. En pratique, le gouvernement français a dû démontrer sa bonne volonté et donc s'éloigner de ses préférences initiales. Du fait de l'acceptation par la France de compromis successifs, les préférences exprimées par la France ont été si profondément modifiées qu'elles sont difficilement reconnaissables.

Dans ce qui suit, cette argumentation institutionnaliste sur la formation et la modification des préférences françaises sera élaborée en quatre temps. Une première partie développe les grandes lignes de la thèse présentée ici par opposition à trois grilles de lectures conventionnelles des préférences étatiques en relations internatio-

nales. Les trois parties suivantes retracent les grandes lignes des préférences françaises telles qu'elles ont émergé au cours du débat sur l'avenir de l'Europe. Elles mettent en lumière certains effets typiquement institutionnels qu'on peut clairement rapporter au format choisi, à la *contingence* historique et à l'*héritage* du passé.

COMMENT LIRE LES PRÉFÉRENCES FRANÇAISES

Sous l'angle de la théorie des relations internationales, les préférences nationales de la France se prêtent à trois grandes grilles de lecture. Premièrement, une lecture centrée sur les *intérêts* privilégie les calculs coûts/bénéfices de la France et la logique de négociation entre le gouvernement français et les autres États membres. Cette perspective est bien représentée dans la littérature récente sur l'Union européenne, avec, par exemple, l'approche « intergouvernementaliste libérale » d'Andrew Moravcsik¹. Dans cette lecture, les propositions institutionnelles du gouvernement français sont envisagées principalement comme un moyen de maximiser l'influence française et de réaliser des objectifs nationaux². Au prisme des intérêts nationaux, la solution de notre énigme serait donc assez cyniquement banale : les dirigeants politiques français auraient fait semblant de changer leurs positions afin de mieux pouvoir réaliser leurs ambitions de puissance. Dans cette hypothèse, le gouvernement n'aurait fait des concessions qu'en échange de gains tangibles qui augmenteraient les chances de progrès vers une Europe fortement marquée par l'influence française. À certains égards, il est vrai que cette lecture semble assez justifiée. Le niveau d'animosité qui a été atteint lors de certains sommets récents, notamment à Nice en 2000 et à Bruxelles en 2003, jette un doute sur la bonne volonté de la France comme des autres États membres³. De nombreux observateurs ont critiqué « l'arrogance » des Français et leur ont prêté le dessein d'une Europe dominée par la négociation intergouvernementale au sein d'un Conseil qui fonctionnerait comme un directoire des grands États membres.

Deuxièmement, une lecture des préférences de la France en terme d'*efficacité* met l'accent sur la volonté française de remédier aux problèmes d'action collective de l'Union européenne et de diminuer les coûts de transaction des processus de décision européens. Pour un exemple classique de cette perspective en relations internationales,

1. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe : Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. Pour d'autres articles qui accordent une importance primordiale à la négociation entre des États fixés sur leurs intérêts nationaux, voir Simon Hug, Thomas König, « In View of Ratification : Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference », *International Organization*, 56 (2), printemps 2002, p. 447-476 ; Andrew Moravcsik, Kalypso Nicolaïdis, « Explaining the Treaty of Amsterdam : Interests, Influence, Institutions », *Journal of Common Market Studies*, 37 (1), mars 1999, p. 59-85 ; Paul Magnette, Kalypso Nicolaïdis, art. cité.

2. Moravcsik s'intéresse particulièrement à la volonté des États de réaliser les préférences économiques de groupes d'intérêt puissants dans la société, plutôt qu'aux intérêts de puissance des États en tant que tels. Mais dans cette logique et en l'absence d'enjeux économiques immédiats, on s'attendrait à ce que les acteurs étatiques cherchent à maximiser leur capacité à atteindre des résultats qui correspondent aux préférences exprimées par les groupes sociaux. C'est pourquoi une logique d'intérêt conduit à penser que les États cherchent à maximiser leurs ressources de pouvoir à l'intérieur des institutions européennes.

3. Pour une interprétation de Nice centrée sur les conflits de pouvoir, voir David Galloway, *The Treaty of Nice and Beyond : Realities and Illusions of Power in the EU*, Londres, Continuum, 2001.

on peut se reporter à l'étude de Robert Keohane sur la coopération internationale¹. De ce point de vue, les États créent des institutions internationales afin de réaliser les bénéfices d'une coopération interétatique et d'assurer la crédibilité de leurs engagements réciproques. Les acteurs du processus constitutionnels adoptent eux-mêmes implicitement cette perspective lorsqu'ils affirment que le gouvernement français voulait simplement améliorer « l'efficacité » des institutions. Ainsi, la France aurait fait des concessions avant tout pour des raisons « pragmatiques ». Avec l'élargissement de l'Union à dix nouveaux États membres, l'Europe ne pouvait plus fonctionner de façon satisfaisante dans le cadre institutionnel conçu pour les six États fondateurs. Comme les chefs d'États et de gouvernements l'ont solennellement déclaré dans les conclusions du sommet de Laeken en décembre 2001, « l'Union doit devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace ». Selon cette lecture, les propositions de la France exprimaient simplement un désir d'améliorer le fonctionnement des institutions européennes par la création d'une présidence stable du Conseil européen, par la rationalisation de la Commission et par l'octroi d'une possibilité de progresser plus rapidement sur la voie de l'intégration pour les États membres qui le souhaitent.

Troisièmement, une lecture des préférences de la France en termes d'*idées* fait la part belle à la vision politique de ses dirigeants. Un bon exemple de ce type de raisonnement est fourni par l'étude historique de Craig Parsons sur la politique européenne de la France². Dans cette lecture, l'Union européenne n'est pas simplement un moyen de partager le pouvoir ou d'aboutir à des solutions efficaces. Elle exprime aussi et surtout des idées socialement construites en matière d'organisation politique. La France, comme tous les autres États membres, va donc plutôt chercher à construire des institutions européennes qui correspondent aux idées de ses dirigeants sur l'Europe. Par conséquent, les dirigeants français auraient changé leurs positions parce que cela leur permettait de mieux rallier leurs partenaires à leur vision de l'Europe. Dans les années 1990, les acteurs politiques français avaient assez largement accepté l'existence d'une Europe permettant la poursuite d'objectifs communs par le biais de politiques communautaires³. Ils voulaient continuer à construire l'Europe de cette façon, mais ils convergeaient aussi sur des thèmes différents et assez nouveaux. Pour diverses raisons qui tiennent sans doute à l'histoire de la France comme ancienne puissance coloniale et à sa relation souvent conflictuelle avec les États-Unis depuis 1945, les acteurs politiques français se retrouvaient de plus en plus clairement autour de l'idée d'« Europe puissance ». Après l'avènement de l'Union économique et monétaire, un

1. Robert O. Keohane, *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984. L'insistance de Moravcsik sur les nécessités de l'interdépendance et sur le besoin de « crédibiliser les engagements » entre les États membres au niveau européen se rattache également à ce mode de raisonnement. Voir aussi Barbara Koremenos, Charles Lipson, Duncan Snidal, « The Rational Design of International Institutions », *International Organization*, 55 (4), automne 2001, p. 761-799.

2. Craig Parsons, *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2003. Pour un autre exemple de cette perspective constructiviste sur l'Union, voir par exemple Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. Même s'il accorde beaucoup d'importance aux intérêts nationaux dans son analyse de la « négociation », Paul Magnette adopte également une perspective plutôt constructiviste lorsqu'il évoque l'attachement des Français au « dualisme exécutif » et l'importance de « l'argumentation » (art. cité).

3. Pour une étude historique de la façon dont le « modèle communautaire » a été progressivement institutionnalisé comme donnée incontournable de la politique française, voir le livre de Craig Parsons, *op. cit.*

grand nombre d'acteurs politiques français pensaient également que le temps était venu pour une Europe moins exclusivement « économique » et donc plus « démocratique » et plus « sociale ». Le désir français d'établir une constitution européenne, plutôt qu'un simple traité, peut ainsi être lu comme le signe d'une volonté d'Europe « politique ».

Il est clair que chacune des lectures précédentes contient des éléments de vérité, ce qui d'ailleurs n'est pas extrêmement surprenant. Comme tous les autres Européens, les dirigeants politiques français faisaient naturellement pression pour des institutions européennes qui leur auraient permis de promouvoir leurs intérêts nationaux, d'améliorer l'efficacité du processus de décision et de réaliser leur propre vision de l'Europe. La vraie question n'est donc pas de savoir laquelle de ces lectures est « correcte » à l'exclusion des autres, mais si l'une d'entre elles pourrait fournir la clé de l'évolution du comportement français. En fait, il est frappant de constater que ces trois lectures donnent chacune lieu à de sérieuses anomalies. Dans la suite de cet article, nous verrons que les responsables politiques se sont largement écartés d'une défense étroite de l'influence française au sein des institutions européennes, de l'impératif de rationalisation des procédures de décision de l'Union et aussi de leur vision idéale de l'Europe.

Afin de remédier à ces anomalies, cet article avance une explication institutionnaliste des changements de préférences françaises quant à l'avenir de l'Europe. Surtout à partir de la mise en place de la Convention, les acteurs politiques français ont pris une part active dans un exercice collectif de construction institutionnelle 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. La logique institutionnelle de l'exercice les a poussés à ajuster fortement leur comportement et donc leurs préférences déclarées. Quelles qu'aient pu être les préférences génériques des responsables politiques français en termes de pouvoir, d'efficacité et d'idées, ils ont dû les adapter pour des raisons tactiques afin de marquer des points au niveau européen, tant et si bien que les objectifs français sont devenus à peine reconnaissables. Sur le front intérieur, en revanche, le gouvernement français n'a pas subi la nécessité contraignante de coaliser des soutiens dans la société. Du fait de ses prérogatives constitutionnelles en matière de politique étrangère, le président de la République pouvait pratiquement à lui seul décider des préférences de la France sur l'avenir de l'Europe. Contrairement aux facteurs institutionnels européens qui étaient des sources de contraintes, la structure institutionnelle de l'État français a donc accru le degré de liberté du président.

Sur le plan théorique, cette argumentation remet en question l'utilité d'une distinction analytique tranchée entre les préférences et les stratégies. Dans la littérature en relations internationales, les chercheurs distinguent généralement les « préférences quant aux résultats » des « préférences quant aux actions »¹. Une hypothèse assez couramment admise consiste à dire que les « préférences nationales » sont formées indépendamment de la « négociation intergouvernementale » et qu'elles sont avant tout le résultat de demandes sociales². Or, il est particulièrement problématique

1. Robert Powell, « Anarchy in International Relations Theory : The Neorealist-Neoliberal Debate », *International Organization*, 48 (2), printemps 1994 ; David Lake, Robert Powell (eds), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

2. Voir, par exemple, Andrew Moravcsik, *op. cit.*

de parler ainsi de préférences nationales comme si celles-ci étaient choisies indépendamment des relations institutionnalisées qui existent entre l'État et la société. Les sociologues et les politistes institutionnalistes ont souvent observé que les institutions façonnent profondément les préférences et que les acteurs découvrent leurs préférences dans l'action¹. C'est le cas non seulement en politique intérieure, où la structure de l'État a souvent un impact plus important que les préférences latentes des groupes sociaux, mais aussi en relations internationales, notamment dans des environnements fortement institutionnalisés comme l'Union européenne. Comme on va le voir, les considérations institutionnelles internationales ont eu un tel ascendant dans l'élaboration de la stratégie française qu'elles ont clairement posé des limites à l'articulation des préférences françaises par le gouvernement. De plus – et contrairement à l'hypothèse libérale –, les caractéristiques de l'État français ont assuré le primat des considérations diplomatiques sur les préférences des groupes sociaux et des partis politiques français.

Les parties suivantes de cet article sont conçues comme une démonstration de l'importance des facteurs institutionnels dans l'évolution des préférences françaises ; un des avantages de cette analyse institutionnaliste est qu'elle permet de résoudre certaines anomalies auxquelles se heurtent des lectures plus conventionnelles des préférences françaises, en termes d'intérêts, d'efficacité ou bien d'idées. 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. En second lieu, les préférences du gouvernement français ont été soumises à un fort degré de *contingence*. Des décisions spécifiques ont été prises pour des raisons historiques contingentes, notamment la décision de s'allier avec l'Allemagne, qui a ensuite entraîné les acteurs politiques français sur un chemin très singulier. Contrairement à une lecture des préférences françaises en termes d'efficacité, ce chemin ne garantissait nullement une baisse significative des coûts de transaction des processus de décision européens. Troisièmement, les dirigeants politiques français ont dû accepter l'*héritage* historique de la construction européenne. Pour l'essentiel, ils n'ont pas pu réorienter l'Union européenne dans une direction propice à la réalisation de leurs idées de départ (une Europe « politique »). Contrairement à une lecture des préférences françaises en termes d'idées, les héritages institutionnels de la construction européenne ont le plus souvent abouti à détourner les dirigeants français de leur vision idéale de l'Europe.

L'IMPACT DU FORMAT

Le changement de comportement français s'explique en partie par le reformatage du débat sur l'avenir de l'Europe. Pendant la décennie 1990, les préférences françaises étaient définies dans le contexte de conférences intergouvernementales et, par conséquent, elles se prêtent 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

1. Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth, *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 ; Éric Leifer, *Actors as Observers : A Theory of Skill in Social Relationships*, New York, Garland, 1991.

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.

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 quasiment subsidiaire. Dans les mois qui précédèrent la conclusion du traité, les discussions sur « l'Union politique » étaient considérées comme relativement secondaires et n'ont donc pas été particulièrement bien préparées¹. Aux yeux des Français comme de tous les autres gouvernements des États membres, la première priorité de Maastricht était d'établir une feuille de route vers l'Union économique et monétaire. Pour des raisons de politique intérieure, le chancelier Kohl voulait montrer que l'abandon programmé du *deutsche mark* allait de pair avec davantage d'unité européenne. Le contexte de la réunification allemande et la perspective de l'Union économique suscitaient des espoirs de progrès vers une Europe « politique », mais le terrain d'accord entre les États membres était alors très étroit quant à la signification pratique de cette union politique.

Dans la mesure où on peut rétrospectivement attribuer aux dirigeants politiques français certaines préférences bien définies sur l'avenir de l'Europe, elles se portaient au début des années 1990 vers une Europe dans laquelle la France serait davantage capable d'influer sur le cours de l'intégration. Ceci impliquait un renforcement de la dimension intergouvernementale de l'Europe, notamment par le biais du Conseil européen et du Conseil des ministres de l'UE. Avec l'avènement du Marché unique, de nombreux dirigeants politiques français avaient le sentiment que la Commission européenne allait au-delà de ses prérogatives et qu'elle s'était mise au service d'un programme intempestif de réformes économiques ultra-libérales². Dans la lignée de la vision gaulliste traditionnelle d'une Europe au service de la France, ils étaient réceptifs au désir allemand d'union politique, mais uniquement si cette Europe politique demeurerait strictement intergouvernementale³. Au cours de la rédaction du traité, les responsables français ont donc milité en faveur d'une architecture de l'Union européenne reposant sur des « piliers ». Pour Pierre de Boissieu, le représentant personnel du président Mitterrand (également petit-fils du général de Gaulle), cette structure avait l'avantage de conserver les nouveaux domaines de compétence de l'UE entièrement sous la férule des États membres. Alors que le premier pilier – c'est-à-dire l'Union économique et monétaire (UEM) – était l'objet de mécanismes supranationaux, le deuxième et le troisième piliers – la Justice et les Affaires intérieures (JAI) et la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – devaient rester purement intergouvernementaux.

1. Pour une intéressante histoire de la négociation de Maastricht par un journaliste qui connaît bien Bruxelles, voir Charles Grant, *Delors : Inside the House That Jacques Built*, Londres, Nicholas Brealey Publishing, 1994.

2. 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.

3. Sur la vision gaulliste de l'Europe et ses avatars, voir Craig Parsons, *op. cit.*

Dans la décennie qui a suivi Maastricht, la question de l'avenir de l'Europe est progressivement remontée vers le sommet de l'ordre du jour européen. Tout d'abord, l'éruption de guerres dans les Balkans démontra l'inaptitude de l'Union européenne à faire face à des situations de crise en politique étrangère, même dans son voisinage immédiat. Les dirigeants politiques français se trouvèrent incapables de remplir la promesse d'une politique étrangère et de sécurité commune qui était contenue dans le traité de Maastricht. Ensuite, les vagues d'élargissement en direction d'un nombre toujours plus important d'États membres et les inquiétudes croissantes de l'opinion au sujet du « déficit démocratique » de l'Union européenne conduisirent les dirigeants français et européens à prendre conscience de la nécessité de réformer les institutions européennes. L'élargissement de 1995 à la Suède, la Finlande et l'Autriche fut particulièrement difficile et souleva pour la première fois le problème du nombre croissant de petits États membres à l'intérieur de l'UE¹. 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. Le gouvernement français ne prit pas alors une position claire sur la repondération des droits de vote au sein du Conseil, mais décida, en accord avec les autres États membres, de mettre cette question en tête de l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale qui allait s'ouvrir. 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, à savoir 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 se sont lentement rendus à l'évidence : les conférences intergouvernementales ne constituaient pas une méthode probante de réforme des institutions européennes. De ce point de vue, les dirigeants français n'étaient pas plus perspicaces que les autres dans leur vision de l'Europe. À Nice, de nombreux commentateurs remarquèrent que la France était particulièrement rivée sur ses intérêts nationaux². Pourtant, avant même la signature du traité de Nice, les dirigeants français recherchaient déjà un moyen de sortir de l'échec et de structurer un débat plus audacieux sur l'avenir de l'Europe. En réponse à un discours du ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, le président Chirac prononça un discours important au Bundestag le 27 juin 2000. Dans ce discours, le président français proposait de lancer un nouveau processus « dès après le sommet de Nice » afin de produire « un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première "Constitution européenne" »³. Se fondant sur le succès de la Convention sur la Charte européenne des droits fondamentaux, le président proposait également d'utiliser le même format pour mener la « réflexion préparatoire ». L'année

1. 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.

2. Une spécialiste américaine des institutions européennes a même décrit Nice comme le point de transition entre une Europe d'après-guerre focalisée sur le « problème allemand » et une nouvelle étape de la construction européenne qui serait obnubilée par le problème de « l'endigement et de l'europanisation de la France » : Alberta Sbragia, « The Treaty of Nice. Institutional Balance, and Uncertainty », *Governance*, 15 (3), 2002, p. 393-411, en particulier p. 410.

3. Pour le texte intégral du discours, voir : <<http://www.elysee.fr/europe/propos/discours/disc000627.htm>>.

suivante, c'est avec la bénédiction de Jacques Chirac que son prédécesseur Valéry Giscard d'Estaing fut nommé pour présider les travaux de ce qui allait devenir la Convention sur l'avenir de l'Europe.

LE SUCCÈS DE LA CONVENTION

Parce qu'ils avaient investi un capital politique important dans l'objectif de constitution européenne et dans la méthode conventionnelle, les dirigeants français essayèrent vraiment de jouer le jeu de la Convention¹. Le chef de l'État et le gouvernement français souhaitaient visiblement que la Convention réussisse, au moins sur un plan symbolique. Malgré ses limites, cet engagement affiché eut un effet certain sur le comportement de la France dans la Convention. Les responsables français s'attachèrent à respecter un code de conduite sensiblement différent de celui qu'ils s'étaient fixé lors des tentatives de réformes institutionnelles précédentes. En effet, les discussions lors des conférences intergouvernementales prennent souvent un tour particulièrement âpre, car les acteurs nationaux n'hésitent pas à défendre leurs intérêts les plus étroits². 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 Convention forte d'une centaine de membres, les responsables français se sont rendus compte qu'ils ne pouvaient pas se prévaloir de leur qualité de représentants d'un grand pays pour engranger des bénéfices purement nationaux. Les débats de la Convention, puisqu'ils se déroulaient entièrement en public, avaient un caractère sensiblement différent des conférences intergouvernementales à huis clos. Pour l'essentiel, les dirigeants français se retrouvèrent ainsi enfermés dans une nouvelle logique d'articulation de leurs préférences.

Au début de la Convention, les préférences françaises étaient relativement ouvertes. Dans un discours de campagne prononcé en mai 2002, le président Chirac avait défini « quatre grandes ambitions » pour la France à la Convention³ : 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 » ; l'introduction d'une « plus grande flexibilité dans l'Union », afin de progresser vers une « défense européenne » et plus généralement vers une « Europe puissance ». En partie à cause des campagnes électorales et du changement de gouvernement du printemps et de l'été 2002, la France a ensuite mis beaucoup de temps à expliciter ses préférences en termes plus précis. Pierre Moscovici est resté le représentant officiel du gouvernement français jusqu'en octobre 2003, plusieurs mois après la

1. Pour des chroniques intéressantes de la Convention par deux journalistes qui ont suivi de près ses travaux, 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.

2. L'ambiance d'une CIG m'a été résumée par un participant de la façon suivante : « une CIG, c'est très *trash* » (entretien, 31 octobre 2003).

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

défaite électorale du gouvernement dans lequel il avait été ministre des Affaires européennes.

Quand le nouveau ministre français des Affaires étrangères Dominique de Villepin remplaça Moscovici, les enjeux de la Convention montèrent, mais l'approche ouverte de la France ne changea pas fondamentalement. Au contraire, le renouvellement de l'investissement français dans la Convention lia la France encore davantage au code de conduite propre à ce processus. Le ministre fit circuler une « feuille de route » qui demandait aux responsables politiques et aux fonctionnaires français de « faire preuve de flexibilité » dans l'articulation des positions nationales¹. La nomination de Dominique de Villepin était une réponse à celle du ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer. Comme on pouvait sans doute s'y attendre, ces deux poids lourds politiques en France et en Allemagne ne prirent pas vraiment part au travail de la Convention au jour le jour. C'est pourquoi la Convention perdit une partie de son aura en tant qu'assemblée délibérative de sages. Si les discours de Dominique de Villepin à la Convention faisaient salle comble, son style flamboyant et son empressement évident à reprendre le Thalys pour Paris furent diversement appréciés. Le fait est cependant que le processus conventionnel gagna en crédibilité, ce qui finalement est beaucoup plus important pour notre propos. La présence du ministre impliquait à elle seule une certaine nécessité pour le gouvernement français de faire des efforts afin de mieux assurer le succès de la Convention et, par conséquent, de respecter les règles du jeu conventionnel.

Un autre facteur qui limitait la poursuite d'intérêts nationaux étroitement définis était la présence à la Convention d'autres personnalités françaises que le seul représentant du gouvernement. Ni le président Jacques Chirac ni son ministre Dominique de Villepin n'étaient de fervents partisans de l'Europe communautaire. Mais, outre Villepin, 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 ». Surtout, il était généralement considéré comme un européeniste plus convaincu que Jacques Chirac². Or, les responsables français chargés de nourrir le processus avaient reçu l'instruction d'aider Giscard autant que possible et de ne jamais le critiquer³. Par ailleurs, d'autres conventionnels français particulièrement actifs, comme les deux eurodéputés Alain Lamassoure et Olivier Duhamel, étaient sur une ligne beaucoup plus fédéraliste que le gouvernement français⁴. Les membres socialistes de la Convention poussaient également la France et la Convention à se montrer plus audacieuse sur le terrain de l'Europe sociale. Enfin, certains conventionnels proches des dirigeants politiques français, comme Pierre Lequillier, tentaient d'influer de l'intérieur sur la position du gouvernement français.

Dans l'ensemble, le soutien des responsables politiques au format de la Convention contribue largement à expliquer pourquoi la France s'écarta d'une défense stricte de ses préférences nationales. On pourrait nous objecter, bien sûr, que la principale

1. Entretien, 31 octobre 2003.

2. 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.

3. Entretien, 31 octobre 2003.

4. Pour les vues de participants français aux travaux de la Convention, voir Alain Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004 ; Olivier Duhamel, *Pour l'Europe*, Paris, Seuil, 2003 ; Étienne de Poncins, *Vers une Constitution européenne*, Paris, Éditions 10/18, 2003.

raison du soutien français était la fidélité des travaux de la Convention aux préférences françaises. De fait, il est possible d'interpréter la Convention comme un grand succès pour le gouvernement français. La Convention est partie d'une idée française, a été présidée par un Français et a produit des résultats qui correspondaient aux principales demandes du président de la République : une « constitution », un « président » du Conseil européen et un « ministre européen des Affaires étrangères ». Mais, d'un autre point de vue, ces gains français étaient somme toute assez symboliques. La constitution n'est en fait qu'un traité de plus, même s'il est possible qu'elle soit le point de départ d'avancées importantes dans l'avenir ; le « président » du Conseil européen n'est rien de plus qu'un président de session (*chairman*) ; et le ministre des Affaires étrangères n'a pas de prérogatives clairement définies en matière de politique étrangère. Bien que ces résultats puissent rendre la constitution plus aisément vendable au public français, on ne peut pas dire de façon évidente qu'ils correspondent à des intérêts français bien tangibles.

A contrario, le gouvernement français a fait de réelles concessions et a imposé beaucoup moins de « lignes rouges » que certains autres gouvernements, à commencer par le Royaume-Uni. À la Convention, la France s'est montrée disposée à envisager des changements qu'il aurait été difficile d'accepter dans un cadre intergouvernemental. C'est le cas notamment de l'accroissement du poids de l'Allemagne au Conseil des ministres ou encore de l'extension du mécanisme de codécision entre le Conseil et le Parlement à de nombreux domaines sensibles, comme la politique agricole commune. Ces questions avaient été continuellement discutées dans un cadre intergouvernemental depuis les années 1990, mais, jusqu'à la Convention, la France avait refusé de bouger, considérant que ses intérêts nationaux les plus importants étaient menacés. Sur le budget de la politique agricole commune notamment, Pascale Andréani, la suppléante du représentant du gouvernement français, était constamment interpellée par les conventionnels ¹. La pression de la Convention est donc certainement à l'origine du changement de la position française sur cette question ². Plus généralement, le fait que la France ait finalement accepté de telles concessions est assez incompréhensible si on ne tient pas compte de l'innovation que représente la forme conventionnelle.

L'IMPACT DE LA CONTINGENCE

Le phénomène de dépendance au sentier (*path dependency*) est une des caractéristiques importantes des processus institutionnels. Or, il se trouve que, dans le débat sur l'avenir de l'Europe, certains choix historiquement contingents ont enfermé la formulation des préférences françaises dans une logique particulière. Non seulement les positions françaises ne sont pas strictement limitées à la défense des intérêts nationaux, mais, contrairement à ce que suggérerait une deuxième lecture, elles n'ont pas non plus été choisies simplement par souci d'efficacité. On va voir maintenant que certains choix contingents – notamment le choix de revivifier le partenariat avec l'Allemagne – ont été particulièrement déterminants pour l'évolution des préférences françaises.

1. Je remercie Florence Deloche et Renaud Dehousse pour des discussions intéressantes sur ce point.

2. Entretien, 19 février 2004.

L'expression la plus articulée et la plus importante des préférences françaises quant à l'avenir de l'Europe est arrivée en janvier 2003 sous la forme d'une contribution commune avec le gouvernement allemand sur « l'architecture institutionnelle » de l'Europe. Après la longue période de transition consécutive au changement de gouvernement en avril 2002, cette contribution était une tentative française pour reprendre l'initiative à la Convention. 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'Europe. À Nice, les gouvernements français et allemand n'avaient pas travaillé main dans la main et le résultat avait été décevant. Les dirigeants politiques français avaient été obnubilés par la préservation du statut et de l'influence de la France dans les institutions européennes, notamment face à l'Allemagne. Dans la foulée de Nice, les diplomates étaient si inquiets de l'état de la relation franco-allemande qu'ils avaient mis en place des rencontres informelles au plus haut niveau afin de faciliter la communication entre les dirigeants des deux pays. Dans son discours de campagne de mars 2002, le président Chirac avait réaffirmé sa foi dans le moteur franco-allemand¹. Pourtant, les gouvernements français et allemand restaient divisés sur de nombreuses questions, notamment la politique agricole et le budget de l'UE.

C'est alors qu'en 2002-2003, une fenêtre d'opportunité s'ouvrit pour sceller un rapprochement franco-allemand, du fait notamment des circonstances de la guerre en Irak. En critiquant l'impatience américaine à s'engager dans la guerre, la France et l'Allemagne se sont retrouvées du même côté d'une controverse internationale majeure. Ceci fut l'occasion d'un réchauffement considérable des relations personnelles entre le président Chirac et le chancelier Schröder. Cette amélioration eut comme pendant la dégradation des relations avec les dirigeants britanniques et espagnols. Or, au début des travaux de la Convention, il n'était absolument pas évident que les événements allaient en décider ainsi. Dans son discours de mars 2002, Chirac avait recommandé l'élection d'un président du Conseil européen « pour une durée suffisante », au lieu des présidences tournantes de six mois. Parce que cette proposition avait été rapidement reprise par les Premiers ministres espagnol et britannique, cette proposition était connue sous le nom de « proposition ABC » (d'après les noms d'Aznar, Blair et Chirac). À ce moment-là, les gouvernements français et allemand ne semblaient pas du tout sur la même longueur d'onde. Puis, dans la marche vers la guerre en Irak, Chirac s'est lentement écarté des positions espagnole et britannique en faveur d'un renouvellement de l'alliance avec l'Allemagne. À l'automne 2002, la France et l'Allemagne ont intensifié leur coopération sur les questions européennes. Les deux gouvernements arrivèrent à un compromis historique sur le budget de la politique agricole commune, qu'ils portèrent avec succès au Conseil européen. Quelques semaines plus tard, ils arrivèrent aussi à un accord de coopération en matière de défense.

Pour autant, le rapprochement franco-allemand sur l'Irak n'a sans doute pas été le facteur le plus déterminant dans l'adoption d'une position commune entre les deux pays. En fait, c'est plutôt le calendrier diplomatique des préparatifs du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée qui a précipité les choses. Déjà dans son discours de mars 2002 – nettement avant la crise irakienne –, le président Chirac avait annoncé qu'il propo-

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

serait au chancelier Schröder d'intensifier la coopération entre les deux pays à l'occasion de cet anniversaire hautement symbolique. En janvier 2003, les dirigeants français et allemand se réunirent donc dans un contexte où il s'agissait de démontrer la vitalité de leur partenariat. Ceci conduisit à l'introduction, dans le cadre de la Convention européenne, d'une contribution franco-allemande sur l'architecture institutionnelle de l'UE¹. Comme le président Chirac le reconnut lui-même en sortant d'une rencontre avec le chancelier allemand, la proposition franco-allemande était un compromis diplomatique bien davantage qu'une expression limpide des préférences françaises². Le document avait été écrit dans la précipitation et son objectif était simplement de résorber l'écart entre deux conceptions assez différentes de l'Union européenne. Non seulement il mettait l'accent sur la nécessité d'un président du Conseil européen, comme le souhaitait Chirac, mais il appelait également au renforcement du président de la Commission par le biais d'une élection au sein du Parlement européen. De nombreux commentateurs soulignèrent alors l'incohérence d'une telle présidence « bicéphale » de l'Union et l'incapacité du texte franco-allemand à résoudre des questions cruciales, comme la ré pondération des voix au Conseil.

On ne saurait trop insister sur le caractère historiquement contingent de ce document : quoi de plus arbitraire, en effet, que l'anniversaire de la signature d'un traité bilatéral ? En réalité, les responsables français avaient décidé de se mettre d'accord avec les Allemands *avant même* d'être parvenu à un accord sur le fond. Par conséquent, il n'est absolument pas surprenant de constater, d'un point de vue fonctionnel, le caractère relativement inefficace de nombreux aspects de la contribution franco-allemande. Il est même plutôt amusant qu'un document qui résulte d'un pur compromis diplomatique puisse être parfois mis en avant comme un modèle d'efficacité et de rationalité cartésienne. Et pourtant, le choix contingent de réaffirmer l'actualité de l'alliance franco-allemande a eu ensuite des conséquences considérables pour l'évolution des préférences françaises dans les étapes ultérieures du débat.

LES CONSÉQUENCES DE L'ALLIANCE AVEC L'ALLEMAGNE

Le document franco-allemand constitua une contribution importante aux travaux de la Convention, mais il suscita également des craintes d'une prise de contrôle du processus par la France et l'Allemagne. Face à un barrage de critiques, la France n'avait donc pas d'autre choix que de serrer les rangs avec l'Allemagne. En marge de la Convention, les divisions européennes sur la guerre en Irak rendirent les choses difficiles pour la France à la Convention. Il y eut un moment de malaise intense, lorsque le président Chirac reprocha aux pays candidats d'être « mal élevés » et d'avoir « perdu une occasion de se taire ». Une autre crise éclata en novembre 2003 lorsque la France et l'Allemagne allèrent au-delà du plafond de déficit budgétaire prévu dans le Pacte de

1. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00489en03.pdf>>.

2. À l'issue de son dîner du 14 janvier 2003 avec le chancelier Schröder, le Président s'expliqua ouvertement 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 Alain Dauvergne, *op. cit.*, p. 136-137).

Stabilité et de Croissance. Dans ce contexte très sensible, il était important d'éviter toute divergence entre la France et l'Allemagne après janvier 2003.

C'est alors qu'à la fin de la Convention en juin 2003, Giscard 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 rassemblait 50 % des États représentant au moins 60 % de la population¹. Giscard introduisit sa proposition entièrement de sa propre initiative, en tant que président de la Convention. Ni les dirigeants politiques français ni leurs conseillers ne furent consultés au préalable². Bien entendu, cette proposition correspondait en partie aux préférences exprimées par le gouvernement français. Avec l'élargissement à dix nouveaux États membres, la France réclamait depuis Amsterdam une repondération des droits de vote au Conseil en faveur des pays les plus peuplés. La thèse française consistait à dire que cela rendrait l'Union européenne à la fois plus efficace, en rendant plus difficile la formation de minorités de blocage, et plus démocratique, en améliorant la représentativité du Conseil par rapport aux équilibres démographiques en Europe. Si on poursuivait cette logique, il était cependant difficile de s'opposer à l'attribution à l'Allemagne de droits de vote plus importants que ceux de la France.

De fait, la règle de la double majorité signifiait que la France, avec une population de seulement 60 millions d'habitants contre environ 80 millions en Allemagne, ne serait plus à égalité avec l'Allemagne au Conseil. Ceci était une question particulièrement sensible pour les dirigeants politiques français, puisque la parité de vote entre la France et l'Allemagne avait été l'une des clefs de voûte de l'histoire de la Communauté européenne et des relations franco-allemandes depuis les années 1950³. D'un point de vue français, il y avait apparemment un arbitrage à faire entre, d'une part, des considérations de pouvoir relatif par rapport à l'Allemagne et, d'autre part, l'efficacité du processus de décision (même si on laisse de côté le problème épineux de savoir quel schéma était le plus « démocratique »). Les diplomates du Quai d'Orsay et des cabinets ministériels avaient toujours été assez divisés sur cette question. À Nice, le ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine s'était montré particulièrement réticent à laisser l'Allemagne dépasser la France au Conseil⁴. Comme cette question était devenue un atout pour le gouvernement allemand dans l'ensemble de la négociation, le ministre des Affaires européennes Pierre Moscovici avait néanmoins proposé de donner une avance « symbolique » d'un vote à l'Allemagne au Conseil⁵. En définitive, le président Jacques Chirac et le Premier ministre Lionel Jospin s'étaient mis d'accord pour ne pas abandonner la parité entre la France et l'Allemagne au Conseil. Ainsi, lorsque les Français acceptèrent sans broncher la proposition de Giscard en juin 2003, de nombreux observateurs – notamment au sein du gouvernement espagnol – furent extrêmement surpris.

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

2. 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).

3. 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 déjà évoquée alors d'une éventuelle réunification de l'Allemagne. Voir Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, notamment p. 414-415.

4. Entretien, 29 janvier 2004, 12 février 2004, 26 février 2004.

5. Entretien, 12 février 2004.

Contrairement à ce qui est souvent suggéré, la différence principale entre 2000 et 2003 n'est pas l'abandon progressif par les Français de considérations de pouvoir en faveur d'un raisonnement en termes d'efficacité. Il est vrai que les Français voulaient éviter une paralysie des institutions européennes, mais sans doute pas au prix d'une remise en cause d'un principe fondamental de la construction européenne dans la vision diplomatique française. On ne peut pas vraiment dire non plus que c'est simplement la cohabitation qui, à Nice, avait empêché les dirigeants français d'évoluer sur le sujet très sensible de la parité avec l'Allemagne. Les considérations de politique intérieure jouèrent certainement 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 à l'accusation de trahir la France. Pour autant, il est difficile d'imaginer que la France aurait accepté de bouger facilement sur une question aussi fondamentale que la parité avec l'Allemagne si l'impulsion était venue d'un cadre strictement intergouvernemental. Même si la cohabitation entre Chirac et Jospin a sans doute constitué un verrou supplémentaire à Nice, il aurait fallu un engagement politique fort au sommet de l'État pour surmonter les réticences de la diplomatie française à évoluer sur cette question hautement symbolique.

En réalité, l'explication principale du revirement français en 2003 est ailleurs : la France avait pris la décision de s'allier avec l'Allemagne à la Convention européenne et c'est ensuite dans ce cadre que la proposition de double majorité a été introduite. Lorsque Giscard mit sa proposition sur la table en juin 2003, la France avait déjà investi beaucoup de capital politique à la fois dans la Convention comme méthode de réforme et dans la revivification du partenariat franco-allemand. Pour le président, la Convention constituait un « cadre plus large » que celui de Nice, puisque cette fois non seulement le système de vote, mais « l'avenir de l'Europe » et la « constitution » étaient l'objet du débat ; la France était donc cette fois disposée à concéder la double majorité « au nom d'une certaine vision de l'Europe »¹. Cet engagement de la France aux côtés de l'Allemagne dans le processus constitutionnel ne s'est pas démenti par la suite. Lorsqu'en juillet 2003, la Convention remit son projet de constitution aux chefs d'État et de gouvernement, la France et l'Allemagne s'accordèrent à dire que la conférence intergouvernementale à venir ne devait pas « détricoter » le projet. En fait, c'est exactement ce qui arriva, d'où l'échec du sommet de Bruxelles en décembre 2003. Pourtant, la France défendit le projet de constitution jusqu'au moment où il devint clair que l'ensemble de la négociation serait réouverte. En définitive, les responsables français surmontèrent leurs réticences au sujet d'une double majorité qui donnait un avantage sans précédent à l'Allemagne et ils minimisèrent les problèmes de cohérence du schéma institutionnel proposé. Une fois que la France avait fait le choix initialement contingent d'une alliance avec l'Allemagne, il n'était pratiquement plus possible de revenir en arrière.

L'IMPACT DE L'HÉRITAGE

La dépendance au sentier des préférences françaises quant à l'avenir de l'Europe ne se manifeste pas uniquement par l'importance déterminante de certains événements et choix historiques contingents. Elle est aussi le résultat d'une inertie des institutions.

1. Entretien, 6 avril 2004.

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. Ils avaient bien sûr leurs propres idées de départ sur l'avenir de l'Europe, mais ils ont été incapables de développer celles qui s'éloignaient trop nettement du cadre existant de l'UE. En fait, la réflexion du gouvernement français sur l'Europe n'était pas suffisamment visionnaire pour accréditer une véritable refonte des institutions. C'est cette constatation qui rend l'explication institutionnaliste plus pertinente qu'une lecture en terme d'idées.

LE BRICOLAGE D'UNE VISION FRANÇAISE DE L'EUROPE

Un demi-siècle après le Plan Schuman, la politique européenne de la France a cessé d'être 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. En l'absence d'une grande vision historique, le gouvernement français s'est retrouvé cantonné dans un schéma de réflexion peu innovant qui accordait la primauté aux considérations diplomatiques. Dans sa vision d'un monde idéal, le président Jacques Chirac aurait sans doute voulu aller vers une Europe davantage intergouvernementale, qui aurait permis de limiter les pouvoirs de la Commission et de mieux circonscrire le Parlement européen. Le président de la République avait souvent pu se rendre compte lui-même des difficultés de fonctionnement du Conseil européen et il pensait qu'il était devenu urgent de le réformer¹. À titre personnel, Jacques Chirac s'était nettement démarqué de ses positions gaullistes du début des années 1980, mais il n'était certainement pas devenu fédéraliste. En même temps, le président était conscient de la nécessité de rassurer les partenaires de la France au sujet de son engagement européen.

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 européenne². 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. Le président Chirac et les responsables gouvernementaux se rendirent compte du risque d'enrayement complet du processus s'ils exerçaient des pressions trop fortes sur leurs partenaires. C'est alors qu'ils commencèrent à faire des compromis – modestes – afin de rendre possible le progrès de la réforme institutionnelle. Malgré l'importance particulière que portait le président de la République à la réforme du Conseil, la France adopta une ligne officielle de « renforcement du triangle institutionnel », c'est-à-dire non seulement du Conseil, mais aussi de la Commission et du Parlement. Les responsables français exprimaient constamment leur désir de préserver la nature duale de l'UE et leur refus de choisir

1. Entretiens, 29 janvier 2004, 19 février 2004.

2. Même si cette argumentation jette le doute sur l'impact des idées des dirigeants français, elle est en fait compatible avec la thèse de Craig Parsons sur l'institutionnalisation du « modèle communautaire ». Dans les années 1990, l'action des responsables politiques français n'était pas la mise en application de leurs propres idées ; en revanche, elle s'inscrivait tout à fait dans le cadre institutionnel produit par les idées de leurs prédécesseurs.

entre une logique supranationale et une logique intergouvernementale¹. Craignant de se mettre à dos leurs partenaires européens et de casser le processus de réforme, les Français n'étaient pas disposés à exiger un bouleversement des équilibres institutionnels de l'UE.

Cette prudence se traduit par une articulation des préférences françaises qui ne remettait pas vraiment en cause le *statu quo* institutionnel. Le propos de Chirac au Bundestag en juin 2000 était si général qu'il laissait ouvert un grand nombre de scénarios possibles pour l'avenir de l'UE. Même son discours de campagne de mars 2002 laissait planer beaucoup d'imprécisions sur la position française. Dans ce discours, le président de la République reprenait à son compte la formule de Delors sur l'UE comme « fédération d'États nations »². Lorsque le gouvernement français se prononça finalement sur une déclaration claire de ses préférences dans le débat, cela prit la forme d'une contribution commune avec l'Allemagne à la Convention en janvier 2003 : pour l'essentiel, ce document était un produit de la diplomatie. Le président français obtenait son président du Conseil et son ministre des Affaires étrangères de l'Union, mais en échange, il acceptait l'inspiration fédérale qui sous-tendait la proposition allemande d'élection de la Commission par le Parlement européen. De fait, il s'agissait d'un changement de cap important par rapport à la priorité accordée jusque-là par Jacques Chirac à la dimension intergouvernementale du processus de décision de l'UE. Non seulement les responsables politiques français acceptèrent de relever le profil du Parlement européen, mais ils décidèrent également d'adopter un discours plus positif sur le rôle de la Commission. En février 2003, le gouvernement français déposa une contribution commune avec le gouvernement néerlandais sur le « renforcement de la Commission européenne », réaffirmant notamment le monopole d'initiative législative de la Commission.

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 » qui, avec l'assistance d'une légère structure de « secrétariat », aurait été chargé de coordonner les politiques des 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 arrière³. 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. Au printemps 2004, la France poussa également en faveur d'un renforcement de l'eurogroupe, afin de concrétiser la vieille idée française de « gouvernement économique » comme contre-pouvoir face à la Banque centrale européenne. 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.

1. Dans plusieurs entretiens, cette distinction m'a été décrite comme « purement académique » et (donc ?) « non pertinente ».

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

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

L'importance des considérations diplomatiques dans la formation des préférences du gouvernement français a également des causes institutionnelles. Il n'existe en France pratiquement aucun contre-pouvoir face aux prérogatives présidentielles en matière de politique étrangère – pour des raisons institutionnelles, mais purement françaises, cette fois. En un sens, la politique européenne de la France est une zone grise, puisqu'elle implique des questions à la fois internationales et intérieures. Pour le travail législatif européen au quotidien, il existe un mécanisme bien établi de coordination gouvernementale entre les différents ministères au niveau du Secrétariat général du comité interministériel (SGCI). Mais lorsqu'il s'agit de négocier un traité, la politique européenne de la France est (encore) considérée comme une partie intégrante de la politique étrangère. En tant que telle, elle devient alors une prérogative présidentielle en vertu de la pratique constitutionnelle de la Cinquième République. Non seulement la politique étrangère de la France est généralement soustraite au débat parlementaire, mais le président veille assez jalousement sur cette prérogative. Ceci est particulièrement vrai dans les périodes comme 1997-2002, où le président s'est trouvé forcé de cohabiter avec un Premier ministre d'un bord politique opposé au sien.

Puisque le débat sur l'avenir de l'Europe était défini comme un débat de politique étrangère, le processus d'articulation des préférences nationales était caractérisé par la forte isolation de l'exécutif présidentiel et la place considérable de la diplomatie. En pratique, le cercle de responsables chargés d'élaborer les positions du gouvernement français était extrêmement restreint. 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 européennes¹. Justement parce que 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 certain que le nombre relativement élevé de participants français à la Convention a élargi le cercle et les limites du débat. Mais tous les membres français de la Convention savaient bien que celle-ci serait suivie par une conférence intergouvernementale. Personne n'ignorait que si la Convention s'éloignait trop de ce que vou-

1. Ainsi, les responsables avec qui j'ai conduit des entretiens identifiaient toujours le même petit groupe de diplomates de carrière comme 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.

laient les gouvernements, le texte de la Convention deviendrait nul et non avenu. Malgré tous les beaux discours sur « l'ouverture démocratique » de la Convention, la complexité du débat sur la réforme des institutions européennes n'était pas de nature à mobiliser les foules. Alors que le SGCI et le Quai d'Orsay étaient censés se coordonner avec l'ensemble de l'administration, les hauts fonctionnaires en charge du suivi de la Convention donnèrent la priorité aux recommandations de flexibilité reçues de Chirac et de Villepin. Ils résistèrent donc généralement aux tendances obstructionnistes des ministères techniques¹. C'est seulement à l'extrême fin de la Convention que le gouvernement français se trouva vraiment contraint de prendre en compte la politique intérieure, au moment où les professionnels de la culture et des médias se mobilisèrent pour inscrire une clause de « diversité culturelle » dans le projet de constitution.

Paradoxalement, le fait que les diplomates français étaient 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. Comparés aux débats de politique intérieure, les débats institutionnels sur l'Europe apparaissaient souvent bien abstraits aux différents acteurs de l'appareil étatique français². De plus, les diplomates chargés d'articuler les positions françaises étaient experts des mécanismes institutionnels existants et n'avaient pas la responsabilité de concevoir de leur propre chef des innovations politiques majeures. Ils étaient en contact régulier avec leurs homologues dans les autres chancelleries européennes et donc particulièrement attentifs à la nécessité de faire des compromis avec les partenaires de la France. Puisque les dirigeants politiques français semblaient eux-mêmes peu enclins à réfléchir de façon visionnaire, les diplomates n'envisagèrent que des modifications finalement assez marginales du cadre institutionnel de l'Union européenne.

En somme, la position du gouvernement français telle qu'elle a été élaborée par les diplomates qui travaillaient pour le président Chirac eut davantage de poids que d'autres contributions toutes aussi « françaises » aux travaux de la Convention. Lorsque le conventionnel français Dominique de Villepin ou bien sa suppléante Pascale Andréani parlaient, ils exprimaient bien plus que leurs simples positions personnelles. Et lorsque le gouvernement français mit son projet conjoint avec l'Allemagne sur la table, cette contribution devint immédiatement « la position française ». Après le dépôt de cette contribution, l'essentiel de la négociation entre la France, ses partenaires et le présidium de la Convention eut lieu à huis clos³. Pendant la conférence intergouvernementale à l'automne 2003 et jusqu'à juin 2004, le débat interne sur les positions françaises fut encore plus restreint. En fin de compte, le président français et son gouvernement étaient donc pratiquement seuls à déterminer les préférences françaises. Bien entendu, 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

1. Entretien, 29 janvier 2004.

2. D'après l'un de mes entretiens (30 octobre 2003), il était généralement facile de mobiliser des objections contre les exigences des ministères techniques, qui étaient peu immergés dans la « culture communautaire ».

3. D'après l'un des membres français de la Convention, l'action du gouvernement français à la Convention après la contribution franco-allemande de janvier 2003 se déroula « en immersion » (entretien, 12 octobre 2003).

passer de la sphère bruxelloise à l'arène politique nationale – mais ceci est une autre histoire.

**

Cet article a privilégié une lecture institutionnaliste des préférences françaises quant à l'avenir de l'Europe vis-à-vis de trois autres lectures plus conventionnelles des préférences étatiques en relations internationales. En particulier, la France a manifestement consenti des concessions qui ne s'expliquent pas de façon évidente par une volonté de renforcer son pouvoir au sein de l'UE, de rendre les procédures de décision plus efficaces, ou encore de réorienter l'Europe vers une quelconque vision « française » de l'Europe. Au contraire, les dirigeants politiques français ont choisi de faire ces concessions parce qu'ils étaient lourdement investis dans le progrès d'un débat européen qui possédait sa propre logique institutionnelle et, plus accessoirement, parce que les prérogatives du président de la République en matière de politique étrangère lui permettaient de s'affranchir de toute considération de politique intérieure. Concrètement, les préférences du gouvernement français ont traduit l'acceptation de plus en plus assumée du nouveau format des débats à la Convention, les contingences d'un renouveau de l'alliance franco-allemande dans ce débat et enfin l'héritage d'un demi-siècle de construction européenne.

De manière plus générale, cette argumentation permet de tirer au moins deux grandes leçons sur le processus de formation des préférences étatiques. Tout d'abord, le modèle traditionnel (réaliste) de l'État comme acteur unitaire est peu pertinent dans le contexte des débats sur la réforme institutionnelle de l'UE ; mais ceci n'est pas le résultat (libéral) de pressions émanant des groupes d'intérêts nationaux. Comme l'ont montré certains travaux d'inspiration réaliste, la politique étrangère, même dans une démocratie, est souvent dégagée des nombreuses contraintes de politique intérieure qui pèsent sur les autres domaines de l'action étatique¹. De fait, le comportement du gouvernement français sur l'avenir de l'UE tend plutôt à conforter cette conclusion. Le paradoxe de l'Union européenne est que le gouvernement français, justement parce qu'il était dégagé des vicissitudes de la politique intérieure, s'est retrouvé davantage soumis aux pressions politiques internationales. C'est bien l'importance de cette réalité institutionnelle européenne qui limite de façon fondamentale la pertinence du modèle réaliste. Le modèle traditionnel de l'État comme acteur unitaire reste utile d'un point de vue interne, mais c'est beaucoup moins le cas d'un point de vue international. Remarquons au passage que cette situation est exactement l'image inversée de ce qu'on s'attendrait à observer dans une logique « intergouvernementaliste libérale ».

En second lieu, les débats sur les institutions internationales ont leur propre logique, car il est souvent très difficile de prévoir comment des institutions nouvelles vont fonctionner et à qui elles vont bénéficier. La pratique institutionnelle est intrinsèquement ouverte et se prête à des conséquences non anticipées. Contrairement à des hypothèses répandues dans la littérature sur la formation des préférences en relations internationales, il n'est pas toujours judicieux d'établir une distinction rigide entre les préférences et les stratégies des acteurs. Bien entendu, les acteurs étatiques ont des préférences : ils s'efforcent généralement de défendre les intérêts nationaux, de

1. Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest : Raw Materials Investments and US Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

résoudre des problèmes et de poursuivre certaines grandes idées. Mais lorsqu'ils s'engagent dans des processus de construction d'institutions, les acteurs étatiques ne déterminent pas leurs préférences uniquement sur la base d'intérêts tangibles et facilement identifiables. Ils font sans aucun doute des calculs d'utilité, mais ces calculs sont souvent modifiés à mesure que les dirigeants développent leurs stratégies. En particulier, les paramètres institutionnels peuvent profondément altérer le résultat de ces calculs. C'est pourquoi cela a peu de sens de considérer les préférences étatiques indépendamment de l'environnement institutionnel dans lequel elles sont formées. Cet environnement est évidemment déterminant au niveau national, puisque les acteurs étatiques définissent toujours leurs préférences dans le cadre d'institutions nationales. Mais l'importance des institutions est également sensible dans le contexte de l'UE, car l'Europe est aujourd'hui un environnement international fortement institutionnalisé.

Dans le cas de la France, les facteurs institutionnels ont eu un impact crucial sur les préférences nationales. Malgré les avantages que présente une structure étatique fortement centralisée, on aurait tort de surestimer la hauteur de vue des dirigeants politiques français et leur capacité à définir les préférences françaises sur un mode strictement rationnel. Pour justifier le flou de leur vision quant à l'avenir de l'Europe, les acteurs étatiques français ont souvent invoqué la nécessité d'agir avec « pragmatisme ». Il est possible de discuter le bien-fondé de cette modestie généralisée. Seul l'avenir dira si les options choisies par le gouvernement français étaient effectivement judicieuses pour la France et pour l'Europe tout entière. Pour aboutir à une « constitution pour l'Europe » vraiment porteuse d'inspiration politique, il aurait sans doute fallu que les dirigeants politiques engagent un grand travail de réflexion et de régénération de l'idée européenne, au lieu de se contenter de bricoler à partir de l'existant. Les générations futures regretteront peut-être le manque d'imagination des dirigeants à ce tournant particulier de la construction de l'Europe. Cependant, le problème ne peut absolument pas être réduit à la seule attitude des dirigeants français. Puisque les partenaires de la France dans l'Union européenne ne manifestaient aucune inclination pour la réflexion visionnaire, le bricolage institutionnel était peut-être ce qu'il y avait de mieux à faire ¹.

Nicolas Jabko est chargé de recherche au Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI). Il a notamment publié ces dernières années divers articles dans la *Revue française de science politique*, *Critique internationale*, *Comparative Political Studies*, *Comparative European Politics*, *Journal of European Public Policy*. Il a également dirigé (avec Craig Parsons) le dernier volume de la série *State of the European Union : With US or Against US ? European Trends in American Perspective*, Oxford, Oxford University Press, à paraître en 2005, et il est l'auteur de *Market Ideas for Political Power : The European Union's Quiet Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, à paraître en 2006 (Cornell Series in Political Economy). Ses recherches portent sur l'économie politique et les institutions de l'Union européenne. (CERI-Sciences Po, 56 rue Jacob, F-75006 Paris <jabko@ceri-sciences-po.org>).

1. Je voudrais remercier les responsables français qui m'ont accordé des entretiens confidentiels dans le cadre de cette recherche. Tous mes remerciements également aux participants des séminaires qui ont patiemment discuté les résultats de cette recherche au Birkbeck College, Londres, à Christ Church, Oxford, et à Sciences Po, Paris.

RÉSUMÉ/ABSTRACT

COMMENT LA FRANCE DÉFINIT SES INTÉRÊTS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Cet article avance une lecture institutionnaliste des positions françaises dans le débat sur l'avenir de l'Europe depuis le traité de Maastricht de 1992 jusqu'au traité constitutionnel de 2004. Selon cette lecture, le déterminant le plus important des préférences exprimées par la France a été la logique interne de l'exercice constitutionnel. En particulier, l'article met en lumière des phénomènes typiquement institutionnels de formatage du débat et de dépendance au sentier. Cette logique institutionnelle a été prépondérante par rapport aux ambitions de puissance nationale, aux considérations sur l'efficacité du processus de décision et à la vision de l'Europe des dirigeants français. De même, les considérations de politique intérieure ont joué un rôle relativement secondaire puisque la Constitution française autorisait le président à s'en affranchir.

THE FRENCH INTERESTS WITHIN THE EUROPEAN UNION

This article offers an institutionalist explanation of French positions on the future of Europe from the Maastricht Treaty of 1992 through the Constitutional Treaty of 2004. It argues that the single most important determinant of French preferences was the unfolding institutional logic of the constitution-drafting exercise itself. More specifically, it highlights certain typically institutional phenomena, like the formatting of debates and the occurrence of path dependency. The resulting institutional logic of French preference formation prevailed over ambitions of national power, considerations of decision-making efficiency, and political leaders' visions of Europe. Domestic politics also played a relatively minor role because the French constitution freed the president from the necessity of domestic coalition-building.