

LA FRANCE
DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Fabrice PICOD

Introduction

Jean-Claude GAUTRON

L'échec de la Constitution européenne en France

Christian BIDÉGARAY et Christine PINA

Les «répliques» du «non» français à la Constitution européenne.

Un séisme en Europe

Gérard SOULIER

*La France et la candidature de la Turquie à l'adhésion
à l'Union européenne*

Chrystelle NOURRY

France-Allemagne : un couple désuni?

INTRODUCTION

LA FRANCE DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

PAR

FABRICE PICOD (*)

Depuis la création de l'*Annuaire* en 2000, la présente rubrique a permis de mesurer la part prise par la France dans les progrès de la construction européenne, tant en ce qui concerne l'approfondissement que l'élargissement de l'Europe telle qu'elle avait été conçue par Jean Monnet et Robert Schuman.

L'année 2005 a été celle d'un coup d'arrêt provoqué par la France lors du référendum négatif du 29 mai concernant le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, très – trop ? – vite assimilé à une Constitution européenne. Ce n'est certes pas la première fois que la France paralyse ou ralentit la construction européenne. On se souvient en effet de l'échec du traité portant création de la Communauté européenne de défense en 1954, de la politique de la chaise vide au Conseil décidée par le général de Gaulle en 1965 et du laborieux compromis de Luxembourg qui s'ensuivit (1). Cependant, le référendum français du 29 mai 2005 a été perçu comme un séisme dont on n'a pas encore totalement mesuré l'amplitude et les effets. Il n'a fallu pas moins de deux contributions de premier plan, celles de Jean-Claude Gautron d'une part et celle de Christian Bidégaray et Christine Pina d'autre part, pour analyser cet événement inattendu, l'une sous un angle juridique, l'autre sous l'angle de la science politique.

Après l'engagement du Président de la République française de consulter les Français au sujet de l'adhésion de la Turquie et, dans cette perspective, l'insertion d'une nouvelle disposition constitutionnelle, l'article 88-5, au sujet des traités d'adhésion à l'Union européenne, l'année 2005 a été également marquée par des avancées concernant l'éventuelle adhésion de la Turquie, avancées auxquelles la France a contribué de manière contrastée compte tenu de certains clivages au sein des partis politiques de droite comme de gauche, ainsi que l'examine de manière approfondie Gérard Soulier.

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Cf. notamment Charles ZORGBIBE, *Histoire de l'Union européenne*, Albin Michel, Paris, 2005, pp. 31 et 47.

Tous ces événements furent enfin l'occasion d'apprécier l'état des relations du couple franco-allemand, trop souvent considéré comme l'unique moteur de l'Europe. Crystelle Nourry nous livre une analyse lucide sur ce «couple désuni».

L'ÉCHEC DE LA CONSTITUTION EUROPÉENNE EN FRANCE

PAR

JEAN-CLAUDE GAUTRON (*)

LA CONSTITUTION EST MORTE

Le référendum français du 29 mai 2005, en rejetant le «Traité établissant une Constitution pour l'Europe» (1), a ouvert la crise du processus de ratification du Traité constitutionnel, rapidement renforcée par les résultats tout aussi nets du référendum consultatif organisé aux Pays-Bas le 1^{er} juin 2005 (2). La proximité et la simultanéité de certains des arguments avancés à l'encontre du projet dans les deux pays révèlent la persistance d'une crise idéologique de l'intégration européenne, ouverte dès le début des années quatre-vingt-dix avec l'élaboration du traité fondateur de l'Union européenne, dont les objectifs explicites et les ambitions affichées visaient très au-delà des traités communautaires, même révisés par l'Acte unique.

Envisagée dans une perspective systémique, la crise idéologique européenne accompagne l'éclatement de l'URSS – dont la conséquence la plus claire a été, à travers une succession d'accords conclus avec les pays post-communistes (3), l'élargissement intervenu le 1^{er} mai 2004 au bénéfice de huit pays d'Europe centrale et orientale. Le changement quantitatif induit impliquait une révision institutionnelle plus ample que celle instaurée par le Traité de Nice (4). Si tel était bien l'objet principal du projet de Constitution, les électeurs ont saisi l'opportunité du référendum pour marquer leur méfiance vis-à-vis des élargissements déjà intervenus («le plombier polonais») ou susceptibles d'intervenir (la Turquie) (5).

La crise systémique s'attache aussi conjoncturellement aux médiocres performances économiques de la zone euro face aux puissances installées

(*) Professeur émérite à l'Université Montesquieu (Bordeaux IV, France).

(1) Oui, 45,32 % ; non, 54,68 % ; abstention, 30,26 %.

(2) Oui, 38 % ; non, 62 % ; abstention, 37 %.

(3) Ce furent des accords de commerce et de coopération, puis, à partir de 1992, des accords d'association (accords «européens» d'association). En 1993, le Conseil européen de Copenhague établit les critères d'adhésion à l'Union européenne.

(4) La Déclaration sur l'avenir de l'Union adoptée à Nice en décembre 2000 a été prolongée par le Conseil européen de Laeken, qui a décidé de mettre en place une Convention dont le mandat reprenait les quatre questions mentionnées dans la Déclaration.

(5) Cf. Françoise DE LA SERRE, «La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, p. 517.

(Etats-Unis d'Amérique) ou émergentes (Chine). A cet égard, le projet de Constitution ne suggérait pas de pistes nouvelles et il ne lui revenait sans doute pas d'en fournir. Les confusions foisonnantes et entretenues entre les institutions et les politiques qui ont caractérisé la campagne référendaire ramènent l'observateur vers quelques questions fondamentales.

Une constitution ?

La question de savoir si le Traité constitutionnel mérite bien cette dénomination était assurément trop théorique, trop académique, pour retenir l'attention de l'opinion publique et même celles des hommes politiques partisans du «oui» ou du «non». Il apparaît que divers sondages indiquent que les Français, historiquement portés par goût vers les architectures constitutionnelles, n'ont pas été heurtés par la sémantique utilisée, voire l'ont considérée comme plutôt positive et éventuellement valorisante pour la construction européenne. La majorité des personnes ayant voté contre le projet de Traité s'est déclarée favorable à l'élaboration d'une nouvelle constitution, en s'appuyant, alternativement ou cumulativement, sur deux catégories de raisons.

En premier lieu, la contestation du rôle de la Convention, considérée comme un cénacle restreint représentant surtout les forces politiques instituées, a conduit certains à marquer leur préférence pour la réunion d'une assemblée constituante européenne, élue par les peuples ou désignée par les parlements nationaux, alors que les partisans de l'adoption du Traité n'ont pas su énoncer avec suffisamment de clarté que la méthode conventionnelle représentait déjà en soi un progrès démocratique par rapport aux conférences intergouvernementales (6).

En second lieu, les opposants au projet – surtout à gauche – ont suggéré une autre constitution. Ils ne se sont pas satisfaits de l'expression «économie sociale du marché» inscrite dans les objectifs de l'Union, qui traduit une référence manifeste aux doctrines économiques allemandes (7) et aux pratiques subséquentes du capitalisme rhénan. La critique est d'autant plus aisée que, pour l'essentiel, la politique sociale continue à relever des compétences des Etats en dépit de l'insertion d'une clause sociale dite transversale (8), inspirée de la clause environnementale d'intégration. Comme l'indique Philippe Maddalon, la clause transversale n'implique

(6) Il s'agit, comme on le sait, de méthodes non exclusives, puisque le projet présenté par la Convention a été finalisé à la suite de deux réunions de la conférence intergouvernementale, la première ayant échoué sur le décompte des voix dans le vote à la majorité qualifiée et sur la structure de la Commission. Il est clair que, hormis deux exceptions – dont la politique sociale –, la conférence intergouvernementale a dans l'ensemble réduit la portée des innovations proposées par la Convention.

(7) Art. I-3 du projet : l'économie sociale de marché y est définie comme devant être «hautement compétitive».

(8) Art. III-117 : «dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions [...], l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale».

aucune augmentation des compétences de l'Union et, de ce fait, ne pourrait être que faiblement opératoire (9).

De la campagne référendaire et de l'ensemble des opinions exprimées dans la perspective du scrutin, il ressort que la référence à la notion de constitution a été largement instrumentalisée par les adversaires du projet et fort peu par les partisans du Traité. La gauche hostile au texte a répété à satiété que l'adoption du Traité constitutionnel aurait pour effet de «figer dans le marbre», soit pour une durée indéterminée, des politiques jugées trop libérales et insuffisamment sociales.

Il est vrai que l'insertion de la partie III du Traité lui a fourni des arguments en ce sens. Observons que la partie III comporte un intitulé dénué d'homogénéité, puisqu'il vise à la fois les politiques et le fonctionnement de l'Union. Les dispositions relatives au fonctionnement de l'Union (10) ont été artificiellement placées après les politiques et actions internes, l'espace de liberté, sécurité et justice, l'action extérieure de l'Union. Si les textes régissant l'action extérieure de l'Union ont été assez profondément remaniés du fait de la suppression des «piliers», qui impliquait d'inscrire la Politique étrangère et de sécurité commune au plus près de la politique commerciale commune – bien qu'elle demeure soumise à un régime juridique très spécifique et largement marquée par son caractère intergouvernemental initial –, les politiques internes n'ont pas subi d'importantes modifications. Dans certains cas extrêmes, le projet reprend les énonciations contenues dans les traités fondateurs de la Communauté (économique) européenne, sans modification ni ajout (11). Le déroulement de la campagne référendaire réhabilite *a posteriori* la thèse de ceux qui proposaient de séparer les politiques du texte constitutionnel et de créer un ensemble de droit organique dont les dispositions auraient été soumises à une procédure de révision simplifiée (12). Cette solution avait été proposée par l'Institut universitaire de Florence.

La sémantique constitutionnelle a en outre nourri les critiques des souverainistes, qui ont dénoncé l'institutionnalisation d'un Etat fédéral élargissant ses compétences au détriment des Etats membres de l'Union. C'est la théorie du «super-Etat», alimentée par la comparaison avancée par certains initiateurs du projet, entre la Convention de Philadelphie (1787) et la Con-

(9) P. MADDALON, «Une économie sociale de marché hautement compétitive», *Les Mots de la Constitution européenne*, CRUCE/PNF, 2005 p. 91.

(10) Dans la partie III, le titre V recouvre les dispositions relatives aux institutions, aux finances de l'Union et un chapitre III sur les coopérations renforcées, qu'il convient donc de rapprocher de la 1^{re} partie du Traité.

(11) Il en est ainsi de la politique agricole (art. III-225 et suivants), qui ne reprend pas les orientations engagées au cours de ces dernières années vers le développement rural et la conditionnalité écologique.

(12) Le travail de la Convention a porté principalement sur les questions institutionnelles. Son président, Valéry Giscard d'Estaing, a souligné, à l'issue du référendum, que la troisième partie avait été rapportée *ex post*. C'est ce qui ressort de la méthode de travail de la Convention, qui a mis en place onze groupes de travail et trois cercles de réflexion dont aucun n'est axé sur les politiques.

vention sur l'avenir de l'Europe. Or, tel n'était pas le but du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Le débat sur la nature politique et juridique de la nouvelle Union a divisé les spécialistes, surtout les constitutionnalistes et les communautaristes. Débat abstrait, débat théorique, débat doctrinal qui ne pouvait et ne devait retenir l'attention de l'opinion publique (13). Il est utile de rappeler que le texte soumis au référendum est un traité qui abroge et remplace les traités en vigueur. Cette opération de fusion accompagne l'affirmation explicite de la personnalité juridique de l'Union, l'effacement de la personnalité juridique de la Communauté européenne – mais non celle de la Communauté européenne à l'énergie atomique, qui subsiste distinctement – et, sur le plan structurel, la suppression des «trois piliers» issus du traité fondateur de l'Union. La qualité de traité implique la ratification par tous les États membres et commande les modalités de la révision. En principe, toute révision devait être préparée par une convention, puis arrêtée à l'unanimité par une conférence intergouvernementale et soumise à la ratification de tous les États membres. C'est la perspective des difficultés qui s'attacheront à la technique de l'unanimité dans une Europe composée de vingt-cinq États et plus qui a fait dire aussi que le texte serait «gravé dans le marbre» (14). Si la nature du traité a été reconnue par tous, l'existence d'une véritable Constitution a entraîné des débats vifs, souvent stimulants.

C'est la déconnexion entre l'État et la notion formelle de constitution qui a suscité la controverse et la prévalence de l'équation «peuple = constitution», qui a été considérée comme incontournable. En dépit d'une référence appuyée des rédacteurs de la Constitution aux «citoyens européens», il convient – selon nous – d'affirmer que la Constitution proposée est une constitution internationale fondée sur une double légitimité : union d'États et union de peuples. Ces deux légitimités sont traduites de manière visible dans l'architecture constitutionnelle du projet, qui répartit les principales institutions en organes représentant les gouvernements des États – avec une réévaluation du Conseil européen – et organes représentant les peuples ou les citoyens. Elles sont pleinement combinées dans la procédure législative ordinaire. Cette dualité explique aussi la situation de la Commission, qui ne s'appuie pas sur un principe de légitimité autonome et doit donc chercher difficilement un équilibre entre les deux légitimités

(13) C'est au sein de la Convention que fut arrêté le projet d'un traité ne comportant pas d'options et adopté du même coup le terme «Constitution», que le mandat de Laeeken n'imposait ni n'excluait, dénomination acceptée tant par les conventionnels favorables à une intégration plus poussée que par ceux favorables au maintien de la souveraineté des États.

(14) Il semble que, à aucun moment dans le débat politique, les partisans du «oui» aient indiqué avec suffisamment de clarté que la partie III, qui était au cœur du débat, pouvait faire l'objet de révision à la majorité qualifiée dès lors que le Conseil européen l'aurait autorisée par un vote unanime ou que les dispositions relatives aux politiques et actions internes pouvaient faire l'objet de modifications sur la base d'une décision (unanime) du Conseil européen soumise à l'approbation des États selon leurs règles constitutionnelles respectives. Il est vrai que ces procédures simplifiées ne donnent pas une garantie d'adaptabilité souple.

majeures, tant en ce qui concerne sa désignation que sa composition, par une quasi double investiture, faute de la reconnaissance d'une double responsabilité. La légitimité de la Commission est donc une légitimité dérivée au regard de celles dont disposent les Etats et les peuples.

Le contexte constitutionnel français

Les obstacles tirés du droit constitutionnel français à la ratification du Traité constitutionnel européen avaient été levés par la décision 2004-505 DC du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel (15). Le Conseil constitutionnel avait posé la nécessité d'une révision constitutionnelle sur deux points. En premier lieu il convenait de constitutionnaliser les nouvelles compétences attribuées aux Parlements nationaux dans le cadre de l'Union. Suivant le projet de Traité, ceux-ci peuvent individuellement exprimer leur opposition à toute révision simplifiée du Traité (16); ils peuvent également, sous la forme d'un avis motivé et sous certaines conditions de nombre, renvoyer à un nouvel examen tout projet d'acte susceptible de contrevenir au principe de subsidiarité ou encore demander au gouvernement concerné de saisir ou de transmettre une requête à la Cour de justice afin d'assurer un contrôle *ex post*. C'est dire que l'adaptation de la Constitution française à la Constitution européenne passe par une extension des prérogatives constitutionnelles du Parlement français. On pourrait y voir un paradoxe si l'on ne prend en compte la spécificité de la Constitution française.

En second lieu, le Conseil, dans la ligne de sa jurisprudence sur le Traité d'Union européenne, a relevé les incompatibilités avec la Constitution française de celles des dispositions du nouveau Traité qui ne sont pas déjà couvertes par l'article 88-2, qu'il s'agisse des compétences nouvellement transférées ou des modalités d'exercice des compétences nouvellement ou anciennement transférées, dès lors qu'elles touchent aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, soit de manière immédiate soit de manière différée. C'est la reprise et la confirmation d'une jurisprudence bien connue (jurisprudence Maastricht et Amsterdam).

Les deux points cruciaux découlant directement du projet constitutionnel européen étaient attachés au principe de primauté (article I-6) (17) et à la Charte des droits fondamentaux (partie II du Traité). L'introduction dans le droit originaire du principe de primauté rompt avec la tradition des traités communautaires et sur l'Union européenne, lesquels ne comportent pas

(15) Jérôme ROUX, «Le traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'épreuve de la Constitution française», *Revue de droit public*, n° 1, 2005, pp. 59 et suiv.; Denis SIMON, «L'examen par le Conseil constitutionnel du Traité portant établissement d'une Constitution pour l'Europe : fausses surprises et vraies confirmations», *Europe*, n° 2, fév. 2005, pp. 6 et suiv.

(16) Art. IV-444 du projet. Cf. *supra*.

(17) Article I-6 sur le droit de l'Union : «*La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres.*»

l'affirmation explicite de la primauté. La primauté sur le droit constitutionnel national a été posée à plusieurs reprises par la Cour de justice. Elle est d'ailleurs à l'origine de la théorie des droits fondamentaux individuels dans l'ordre juridique communautaire. Afin de faciliter la ratification, donc dans une perspective politique, le Conseil constitutionnel a jugé que, s'agissant d'un traité international, l'article I-6 dudit Traité ne modifie pas le droit existant et n'implique pas une révision de la Constitution. Cette interprétation *a minima* de l'article I-6 est appuyée sur des argumentaires juridiques qui n'ont pas convaincu la majorité de la doctrine. Il est vrai que la position du Conseil constitutionnel visait à faire l'économie d'une révision qui aurait pu entraîner que le constituant français introduise dans la Constitution française une clause de supra-constitutionnalité. Le débat politique récurrent aurait bien sûr contribué à «plomber» plus sûrement encore le projet soumis au référendum.

Toutefois, pour étayer sa décision, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur plusieurs observations relevées très tôt par Paul Cassia (18). Ainsi, le projet de Traité constitutionnel déclare, comme l'actuel Traité, respecter l'«*identité nationale des Etats membres*» et ajoute... «*inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles*». En outre, le Conseil laisse entendre que le droit de retrait unilatéral des Etats peut constituer, en cas de besoin, une arme suprême contre une grave atteinte à la Constitution française (19). De surcroît, le Conseil constitutionnel ne soulève aucune objection à l'endroit de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, en se fondant sur la distinction établie par le Traité constitutionnel entre «droits» et «principes», ceux-ci n'étant pas directement invocables en justice, ainsi que sur le renvoi aux traditions constitutionnelles communes aux Etats membres pour procéder à l'interprétation de certains droits contenus dans la Charte (20).

Cela étant, le Conseil constitutionnel a largement évoqué certains droits. La conciliation de la liberté de manifester ses convictions religieuses avec le principe du droit français de laïcité a été validée par le recours à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. A cette occasion, le Conseil constitutionnel a cité, dans ses visas, un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme (21). Si cette pratique était confirmée dans d'autres affaires, elle pourrait ouvrir la voie à une prise en compte du droit conventionnel ou du droit communautaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, empêchée pour l'essentiel par la jurisprudence «IVG» (22).

(18) P. CASSIA, «L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes», *Europe*, n° 12, déc. 2004, pp. 6 et suiv.

(19) La déclaration relative à l'article I-6, prise sous l'influence anglaise, a paru rassurante : «*la Conférence constate que l'article I-6 reflète la jurisprudence existante [de la CJCE et du TPI]*».

(20) Article II-112, par. 4.

(21) La Cour européenne a d'ailleurs confirmé en dernière instance, le 10 novembre 2005, le jugement qu'elle avait rendu dans l'affaire «Leyla Sahin» antérieurement à la décision du Conseil constitutionnel français.

(22) CEDH, 29 juin 2004, «Leyla Sahin c/Turquie» : l'arrêt – dont de nombreux commentateurs ont souligné qu'il n'avait à cette date qu'un caractère provisoire – justifie l'interdiction du port du foulard islamique par une enseignante. Il est utilisé comme écho de la loi française du 15 mars 2004 sur les signes religieux à l'école.

Le Conseil a fait un sort, enviable en quelque sorte, à l'article II-107 du Traité sur le droit à un recours effectif et à un tribunal impartial, dont le champ d'application est cependant plus large que celui de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en se fondant sur les explications du praesidium.

La voie était ouverte à un projet de loi constitutionnelle qui tirait les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel et, de surcroît, reprenait un engagement du Président de la République d'instituer un référendum obligatoire pour les futures adhésions, une fois acquises – éventuellement – les adhésions de la Roumanie et de la Bulgarie. Cette disposition visait à lever l'hypothèque turque qui a pesé dans la campagne référendaire (23).

La technique référendaire (24)

Le choix du référendum par le Président de la République reposait sur plusieurs motivations tactiques et stratégiques (25). En premier lieu, reproduire le précédent de Maastricht voulu par son prédécesseur François Mitterrand et «couper l'herbe sous le pied» de tous ceux qui, à droite et à gauche, le réclamaient avec force. En second lieu, peser sur les forces politiques en présence, soit établir une plus grande unité à droite, notamment au regard de l'UDF, traditionnellement pro-européenne, et tirer avantage de l'UMP qui, rompant avec les réticences du RPR, avait été majoritairement convertie à l'Europe, notamment sous l'influence d'Alain Juppé, Européen de raison. Et, bien sûr, réaffirmer l'autorité du Président dans la vie politique interne, autorité affaiblie par les scrutins locaux et européens, et dans la vie politique européenne, alors que l'Union européenne s'est élargie à vingt-cinq Etats et a subi une cassure grave à l'occasion de la guerre en Iraq. En ce sens, comme l'observe Pierre Martin, les «*fondamentaux*» du référendum du 29 mai ne sont pas très différents des précédents référendums sur l'Europe (1972, 1992); d'autant que, comme dans ces scrutins, le Président comptait souligner les fractures à gauche, cette fois entre le parti socialiste et «l'ultra-gauche» (26) et à l'intérieur du parti socialiste (27), et que, de surcroît, les sondages donnaient une large majorité au «oui» avant le début de la campagne référendaire.

(23) Sur l'économie de la loi, cf. l'étude de P. CASSIA / Emmanuelle SAULNIER-CASSIA, parue dans *La Semaine juridique*, n° 5, 2 fév. 2005, pp. 195 et suiv.

(24) Cf. La chronique de Christian BIDEGARAY et Christine PINA dans le présent volume, ainsi qu'Annie LAURENT / Nicolas SAUGER (dir.), *Le Référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : comprendre le 'non' français*, Cahiers du CEVIPOF (n° 42), juil. 2005.

(25) P. MARTIN, «Le référendum du 29 mai 2005. Analyse du scrutin», *Commentaire*, n° III, aut. 2005, p. 701; Annie LAURENT / Nicolas SAUGER, *ibid.*, pp. 32 et suiv.

(26) Il s'agit d'un terme convenu; le parti communiste a pris position pour le «non».

(27) Le parti socialiste a procédé à un référendum interne le 1^{er} décembre 2004; ouvert aux adhérents, ce référendum a donné, sur près de 100 000 votants, près de 59 % au «oui» et un peu plus de 41 % au «non».

Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans la chronologie de la campagne et les secousses qu'elle a provoquées, il paraît nécessaire de souligner que les textes soumis aux électeurs – le projet de Traité constitutionnel, 36 protocoles d'une grande complexité, deux annexes techniques, 50 déclarations – sont rédigés dans une langue juridique particulière et véhiculent des concepts qui, étant donné leur genèse diplomatique et plurinationale, s'avèrent d'un maniement délicat. A cet égard, la campagne n'a guère fait progresser la compréhension du système politique et juridique de l'Union européenne. Des simplifications réductrices et des interprétations sollicitées ont donc nourri la campagne.

En dépit de – ou grâce à – des clichés dominants plutôt simplistes, la campagne du «non» a été plus dynamique, d'autant qu'elle recoupait les inquiétudes du temps en matière économique et sociale, les peurs sociales parfaitement relayées par les médias de manière consciente ou inconsciente : les délocalisations d'entreprises et les cessations d'activité, l'ouverture du capital des entreprises publiques, l'utilisation d'une main-d'œuvre d'origine non européenne ou en provenance des nouveaux pays adhérents, les mutations des services publics, l'amplitude de la globalisation. Sur fond de chômage, la campagne référendaire a provoqué, selon les termes de Jean-Claude Casanova, une «*tempête protectionniste*» (28), illustrée par les critiques du projet de directive dit «Bolkestein» sur le marché intérieur des services (29). Il apparaît que les enjeux nationaux et les enjeux européens ont été simultanément invoqués et enchevêtrés : c'est la logique du référendum. De plus, ce jeu d'interactions ne contredit pas l'aspiration à un véritable espace européen. Il n'est pas certain que la venue en France de grands *leaders* européens favorables au «oui» ait eu les effets escomptés.

La campagne des partisans du «oui» fut surtout réactive et, en quelque sorte, défensive. Elle fut sans doute trop axée sur les bienfaits de la paix qui a résulté de l'entente entre les États en conflit lors de la Seconde Guerre mondiale. Le Président de la République a mis l'accent sur le fait que l'intégration constitutionnelle européenne renforcerait l'influence et le prestige de la France en Europe et dans le monde. Cette argumentation est une variante française de la théorie fort connue selon laquelle la Communauté et l'Union européenne sont des accélérateurs de la puissance nationale pour chaque État participant, dont on trouve les sources dans les théories fonctionnalistes ou néo-fonctionnalistes de l'intégration (30). Son utilisation n'a pas été couronnée de succès lors de la rencontre télévisée du Président avec

(28) J.-C. CASANOVA, «Dissiper les nuées, reprendre le chemin», *Commentaire*, n° 110, été 2005, p. 294.

(29) Le principe du pays d'origine est appliqué à la libre circulation des marchandises depuis l'affaire «Cassis de Dijon». Il soulève plus de difficultés en ce qui concerne la libre circulation des opérateurs professionnels. Cf. Loïc GRARD, «La Constitution européenne. De bonnes raisons de dire non au non», *Politeia*, n° 6, 2004, p. 515.

(30) Théories qui ont influé sur la naissance et le cours de l'intégration européenne.

un groupe de jeunes, laquelle a très mal auguré de la campagne du «oui», puisque le «non» est alors remonté à 56 %.

Plus pertinente a été l'objection aux critiques de gauche que le rejet de la Constitution ne ferait que renforcer l'existant économique des traités, notamment la troisième partie réputée trop libérale, et effacerait les progrès politiques enregistrés par la Convention. En revanche peu satisfaisantes ont été les explications relatives aux services publics, trop aisément confondus avec les services marchands qui, seuls, sont de la compétence de l'Union européenne et qui, de surcroît, peuvent échapper aux lois du marché dès lors que ce dernier est susceptible de faire échec à l'accomplissement de leur mission en tant que «service d'intérêt économique général» (31). Les approximations et les erreurs ont foisonné.

La dynamique du «non» est le produit de plusieurs segments politiques de la société française (extrême droite, droite souverainiste, extrême gauche, une majorité d'électeurs socialistes à la suite de plusieurs *leaders*, dont M. Fabius, une partie des Verts), du ralliement de nombreuses corporations – qui avaient des griefs à faire valoir ou des craintes à exprimer – ainsi que d'une fraction de la classe moyenne, des fonctionnaires et enseignants. C'est sur ce dernier point que le référendum de 2005 s'écarte de celui de 1992 et traduit une perte du soutien populaire à la construction européenne. En définitive, le référendum de 2005 accuse les tendances lourdes enregistrées depuis le début des années quatre-vingt-dix et illustre les difficultés d'appréhension du bien-fondé de la construction européenne par une opinion publique de droite ou de gauche – la grandeur de la France, le modèle social – tout à la fois arc-boutée sur un ego national, souvent hérité du passé, et tétanisée par des difficultés du temps présent (chômage, concurrence européenne et mondiale, immigration).

L'échec du référendum traduit de manière inextricable l'incompréhension de l'Europe et le malaise français, comme la difficulté d'admettre que le droit communautaire et les politiques européennes sont les leviers de la modernisation et la clef des ajustements internes nécessaires de l'appareil étatique et de la société française, et non pas seulement de son influence vers l'extérieur. Par la culture du compromis, l'Union européenne s'avère d'abord aristotélicienne, très peu platonicienne. La répartition des forces contraires à l'adoption de la Constitution européenne reproduit les configurations traditionnellement hostiles à l'intégration européenne qui se sont exprimées lors de la querelle de la Communauté européenne de défense (CED), à propos de l'élection des parlementaires européens au suffrage universel ou encore lors de l'adoption du Traité de Maastricht puis de la mise en place de l'euro. Le parti communiste français a retrouvé le confort de sa

(31) Le projet de Constitution (art. III-122) envisageait une loi européenne sur les services d'intérêt économique général, alors que la faisabilité et l'opportunité d'une directive-cadre sont pour l'heure discutées.

ligne ancienne et le parti socialiste a été déchiré par la position adoptée par Laurent Fabius. En ce sens, si la droite avait failli réussir à faire échec au Traité de Maastricht, cette fois la gauche a empêché la ratification du Traité constitutionnel.

VIVE LA CONSTITUTION

La formule empruntée à Kantorowicz peut paraître provocante, voire quelque peu inconsciente. Pourtant l'intégration européenne n'a jamais été un long fleuve tranquille et les théories de l'intégration ont depuis longtemps pris en compte les obstacles ou embûches, retards et retours en arrière ou *stop and go* qui affectent un processus d'intégration nécessairement incertain, excluant toute linéarité. Telle fut la différence essentielle entre le fonctionnalisme originel (école de Haas) et les auteurs néo-fonctionnalistes. Mieux, un incident de parcours même grave – et tel est le cas de l'échec du Traité établissant une Constitution européenne – peut induire des réflexions, sur le plan théorique, et des pratiques ou des stratégies qui n'auraient pas émergé s'il n'était survenu. L'échec est une partie composante du processus d'intégration. Dans une Europe composée – provisoirement – de vingt-cinq Etats, le rejet du projet, initié en France puis étendu chez d'autres partenaires, induit une double réflexion. La première est que, nonobstant l'interruption du processus constituant, l'Union européenne est d'ores et déjà régie par une constitution matérielle à laquelle le projet ajoutait une formalisation de l'acquis ainsi que des éléments innovants, mais presque tous dans la ligne de l'acquis institutionnel – en ce sens la révision institutionnelle proposée n'a pas abouti. En second lieu, l'échec du projet ne restera pas sans incidences. L'examen de ces remarques appelle une tentative de prospective, un exercice bien aléatoire.

Les récurrences constitutionnelles (32)

L'échec du projet de Traité constitutionnel ne fait pas table rase de l'acquis constitutionnel de l'Union européenne. Quelques observations peuvent être avancées à cet égard.

La double légitimité, celles des Etats et des peuples, est déjà présente dans les traités. La première est mise en œuvre par le Conseil, qui participe pleinement à la fonction législative dans l'Union. Les seules modifications portées dans le projet de Constitution tenaient à l'extension du champ d'application du vote à la majorité qualifiée et à la généralisation (sauf dans quelques domaines sensibles) de la procédure de codécision, rebaptisée procédure législative ordinaire. Bien sûr, la votation à la majorité qualifiée

(32) Cf. Jean-Claude GAUTRON, «Traité ou Constitution?», *Revista da Faculdade de Direito* (Université de Lisbonne), 2004, pp. 9 et suiv.

ne reproduisait pas la pondération des voix telle qu'elle découle du Traité de Nice : elle reposait sur une combinaison de deux critères, le nombre des Etats et le pourcentage de la population.

En revanche, le Conseil européen ne connaîtra pas les avancées significatives qui auraient découlées de son institutionnalisation et, surtout, de la désignation d'un président élu par lui pour une durée de deux ans et demi. Toutefois, la pratique institutionnelle à venir pourrait conduire à un renforcement du rôle du président. L'émergence du Conseil européen est ainsi contenue. Le rejet du projet de Traité constitutionnel conduit à maintenir la méthode communautaire dans le champ du 1^{er} pilier et à réserver l'espace de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au Conseil européen, comme par le passé. Un organe nouveau n'émergera pas non plus, le ministre des Affaires étrangères, qui devait être une émanation du Conseil européen. Les acteurs de l'Union européenne devront continuer à s'en remettre au Haut Représentant pour la PESC. En définitive, en desservant le Conseil européen, le rejet du projet consolide le *statu quo* et, notamment, le président de la Commission, dont le mandat est de cinq ans.

La deuxième légitimité, celle des peuples, exprimée par le Parlement européen, ne sera pas fondamentalement entamée par le rejet du projet. Celui-ci en effet ne faisait qu'améliorer la position constitutionnelle du Parlement, étant donné la disparition de la différenciation des trois piliers dont la conséquence mécanique était l'irruption du Parlement dans les matières relatives à l'espace de liberté, sécurité et justice. Cette avancée n'avait pas d'équivalent dans le champ de la politique étrangère et de sécurité commune, laquelle devait demeurer d'inspiration et d'économie intergouvernementales. De plus, la procédure législative dite « ordinaire » n'aurait pas créé une véritable rupture avec l'actuelle procédure de codécision dès lors que, sauf exceptions favorables au Conseil, la fonction normative est déjà partagée entre le Conseil et le Parlement. Tout au plus peut-on observer que la séparation des pouvoirs, mal assurée dans l'ordre juridique communautaire du fait que les mêmes actes juridiques recouvrent tant le pouvoir législatif que le pouvoir exécutif, ne connaîtra pas le mince progrès que la Constitution européenne envisageait, notamment par le jeu de la distinction entre actes législatifs (Parlement-Conseil ou, exceptionnellement, Conseil seul) et actes non législatifs du Conseil ou de la Commission.

Ainsi, en bloquant certaines inflexions et quelques innovations institutionnelles, le rejet du projet de Constitution européenne obéit à la logique magistralement exposée par Alexis de Tocqueville (33), selon laquelle la révolution comporte une part de réaction et ramène donc vers des sources plus anciennes au nom de la contestation de l'ordre établi dans le présent.

(33) Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien-Régime et la Révolution*.

En ce qui concerne le point crucial de la répartition des compétences entre les États et la Communauté/Union européenne(s), le projet de Traité constitutionnel comportait certaines modifications, dont la principale consiste à établir une classification des compétences communes et de leurs domaines en trois catégories : les compétences exclusives ; les compétences partagées avec les États ; les domaines d'action d'appui, coordination ou complément. Cette classification n'est pas en rupture avec le principe général des compétences d'attribution déjà inscrit dans les traités et appliqué par la Cour de justice. La rupture devait découler de ce que, comme dans les systèmes fédéraux, la répartition des compétences obéit dans le projet de Constitution à un critère matériel, donc selon les domaines, et non à un critère finaliste, c'est-à-dire selon les buts fixés dans les traités.

Cette révolution était sans doute plus apparente que réelle, pour plusieurs raisons. D'une part, certaines politiques, très marquées par leur caractère intergouvernemental dominant, n'entraient pas dans la nouvelle classification : il en est ainsi de la PESC, de la coordination des politiques économiques et de l'emploi. D'autre part, le critère matériel, s'il offre l'avantage de la lisibilité (qui fait quoi ?), donc s'il est nécessaire, n'est pas suffisant puisqu'il doit être combiné avec les critères finalistes (les buts) propres à chaque politique ou action de l'Europe et détaillés dans la troisième partie du Traité dont on a dit qu'elle portait sur les politiques. Enfin, la répartition proposée est déjà largement sous-jacente dans la jurisprudence de la Cour de justice, à tel point qu'en 1992 la Commission s'était efforcée de dresser une liste des compétences exclusives qui, d'une certaine manière, anticipait le projet de Traité constitutionnel (34). D'une manière générale les principes régissant l'attribution ou l'exercice des compétences (le principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité, les compétences subsidiaires) qui préexistaient au projet de Traité constitutionnel ont été repris et parfois enrichis par lui et, par conséquent, lui survivent. Les défenseurs acharnés de la souveraineté des États savent-ils que le projet qu'ils ont repoussé était moins favorable au développement des compétences implicites, par exemple en matière de relations extérieures, que la jurisprudence actuelle de la Cour ? ou encore que le principe de subsidiarité, dont on sait le caractère aussi politique que juridique, devait être placé sous le contrôle des parlements nationaux (35) ?

(34) Deux différences significatives méritent une attention particulière : en 1992 la politique agricole et le marché intérieur étaient classés par la Commission dans les compétences exclusives et, ce, avec l'appui d'une large partie de la doctrine ; dans le projet de Constitution européenne, ces deux domaines ont été déclarés comme relevant des compétences partagées.

(35) Il fallait se reporter au Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Les incertitudes politiques

L'échec du référendum ouvre tout ensemble des incertitudes – et quelques certitudes – politiques pour la France et pour l'Union européenne.

En ce qui concerne la France, la conséquence la plus nette est le déclin de son influence dans les institutions européennes et, donc, sur ses partenaires, déclin qui ne saurait être enrayé par des critiques plus aiguës des initiatives – ou des non-initiatives – de la Commission. Son attachement à la Politique agricole commune (PAC) deviendra, en dépit de l'accord dit de «sanctuarisation des dépenses agricoles» jusqu'en 2013 (36), un motif supplémentaire pour certains partenaires de la France de ne pas s'aligner sur elle. Le rejet du référendum influera aussi sur le système des partis, au moins des partis dits «de gouvernement». Sachant qu'un électeur UMP sur cinq, un électeur UDF sur quatre, trois électeurs socialistes sur cinq ont voté contre le projet de traité, les difficultés majeures seront dans le camp du parti socialiste *inter se* et dans ses rapports avec ses alliés traditionnels ou potentiels. Le référendum a clairement montré la ligne de fracture entre les socialistes français et la social-démocratie européenne, laquelle a adopté plus aisément une approche réformatrice en adéquation avec l'économie de marché et la construction européenne (37). Il n'est pas certain que la venue en France de plusieurs personnalités de la social-démocratie européenne ait eu un effet en faveur du «oui» auprès des électeurs français.

De plus, le train des réformes françaises indispensables ne pourra être accroché à la locomotive européenne, sauf à courir le risque d'un rejet accru aux motifs d'ultra-libéralisme, d'origine exogène et, de surcroît, de condamnation par le suffrage universel. Les responsables politiques devraient également perdre l'habitude de recourir à l'alibi commode selon lequel les contraintes imposées aux groupes d'intérêt et aux corporatismes viennent de Bruxelles. La clarification de l'engagement européen de la France n'interviendra pas avant les élections présidentielle et législative de 2007; encore n'est-il pas certain qu'elles aient un effet de clarification. Du moins l'Europe sera-t-elle plus présente dans le débat politique français.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'Union européenne, les conséquences de l'échec du projet de Constitution européenne sont claires et déjà patentées. L'Union sera gérée conformément aux règles des traités, dont le dernier en date est le Traité de Nice. Toutefois, la secousse issue des deux référendums, sans aller jusqu'à paralyser son fonctionnement, ouvre une crise potentiellement génératrice d'immobilisme, d'autant que les incertitudes sont ravivées par les dissensions entre États quant à la mise en œuvre

(36) Il s'agit d'un accord politique, donc parfaitement respectable, mais il n'est pas exclu que la période 2007-2013 soit scindée en plusieurs périodes pour une sanctuarisation dégressive.

(37) On peut lire les observations de Pascal LAMY, «Leçon de social-démocratie», *Le Monde* 2, 27 août 2005, pp. 12 et suiv.

de l'Agenda 2000 et sur la programmation financière pour la période 2007-2013 qu'il revient à la présidence anglaise de proposer.

Deux données pourraient se révéler positives sur le long terme. D'une part, les questions européennes vont mieux pénétrer les débats politiques nationaux, y compris en dehors des périodes électorales. Depuis juillet 2005, un comité interministériel consacré aux questions d'actualité européenne se réunit tous les mois en France sous la présidence du Premier ministre (38). La presse française consacre désormais une part plus large de ses informations aux débats européens, en temps réel, c'est-à-dire au stade de l'élaboration des projets (les propositions de la Commission) et au fur et à mesure des négociations ou des prises de position des gouvernements et des groupes socio-économiques les plus directement concernés. La crise ramène ainsi vers les conceptions originelles de l'intégration de type fonctionnaliste. Si ces orientations sont confirmées, le fameux «espace public européen», toujours invoqué et jamais effectif, pourrait paradoxalement voir le jour à partir d'une crise majeure. D'autre part, selon différents sondages, le référendum français ne remet en cause ni l'existence ni la légitimité de la construction européenne, auprès de la majorité des tenants du «non». Ce sont les politiques qui seront désormais les plus discutées. Qu'en sera-t-il des institutions ?

Des occurrences institutionnelles ?

Le terme peut paraître pédant. Il l'est sans doute. Posée plus simplement, la question est de savoir s'il existe une ou plusieurs possibilités d'effacer les conséquences de deux référendums négatifs. A la suite du référendum positif au Luxembourg, certains ont avancé que la «Constitution n'est pas morte» et que le processus de ratification pouvait se poursuivre. Toutefois, à la suite des dirigeants anglais, un certain nombre de pays ont choisi de ne pas poursuivre ce processus, notamment le Danemark et l'Irlande, ainsi que la Pologne.

Il paraît impossible d'imaginer que, à l'instar du Danemark et de l'Irlande, dans des référendums précédents, le peuple français soit conduit à revenir sur son choix dans des termes politiquement acceptables. La Déclaration n° 30 concernant la ratification du Traité constitutionnel précise que «*si, à l'issue d'un délai de deux ans, [...] les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié [...] et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question*» (39). C'est-à-dire que la Déclaration n'induit pas le

(38) *Le Monde*, 30 nov. 2005.

(39) La même disposition est insérée à l'article IV-443 par. 4 du projet; elle vise les procédures de révision ordinaire du Traité.

plan B dont il fut question de manière confuse au cours de la campagne référendaire.

Une deuxième hypothèse, plus vraisemblable, consisterait à renégocier un traité constitutionnel plus restreint portant essentiellement sur les dispositions institutionnelles de la première partie et sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union qui, hormis certaines interprétations dénuées de fondement, n'a pas soulevé, pas plus que la première partie, des objections résolues. Ce serait une façon de revenir à la méthode et à l'esprit de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Une troisième possibilité consisterait à réduire la révision à l'adaptation des institutions aux seuls aspects impliqués par l'élargissement, encore que l'identification des questions à traiter ne s'impose pas de manière incontestable. De toutes façons, l'une ou l'autre de ces issues implique un délai de deux ou trois ans et l'accomplissement de certains cycles électoraux, notamment les élections présidentielle et législative en France. Nécessairement controversés seraient les choix de la méthode d'élaboration du traité et surtout de la procédure de ratification dans les pays où il a été décidé initialement de recourir à un référendum.

* *
*

Doit-on conclure que le processus de réforme institutionnelle est bloqué sur le court terme comme sur le long terme ? Il convient de revenir vers une définition matérielle de la constitution européenne et d'appréhender de nouveau les vecteurs de constitutionnalité qui ont contribué à la façonner : révisions formelles des traités, mais aussi jurisprudence de la Cour, pratiques des institutions et, dans leurs prolongements, accords inter-institutionnels.

Si les révisions formelles sont temporairement interdites, les autres voies restent ouvertes. Dans un arrêt rendu le 13 septembre 2005, la Cour de justice a jugé qu'une directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal national a sa base juridique dans le pilier communautaire (art. 175 du traité CE) et non, comme le soutenaient plusieurs Etats, dans le 3^e pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (40). Si la Cour de justice ne méconnaît pas le principe de la compétence des Etats en matière pénale, elle rend, dans un arrêt incontestablement de portée constitutionnelle quant aux compétences (41), une décision qui réduit la rigidité de la distinction entre les piliers et s'inscrit par là dans la perspective que portait le projet de Traité établissant une Constitution

(40) La Cour a annulé la décision-cadre qui avait été adoptée par le Conseil, 15 sept. 2005, aff. C-176/03, «Commission c/Conseil» (soutenu par onze Etats).

(41) En ce sens, cf. la note de Denys SIMON parue dans *Europe*, nov. 2005, pp. 11 et suiv.

pour l'Europe. C'est également aux juges qu'il revient, dans l'attente d'un statut de droit positif pour la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d'exploiter les dispositions qu'elle contient dans les cas où elles ajoutent à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce mouvement a été amorcé par quelques conclusions des avocats généraux et certaines décisions des juridictions communautaires, ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme elle-même (12 juillet 2002, affaire «Goodwin c/ Royaume Uni»). La référence à la Charte est d'ores et déjà présente dans plusieurs décisions de juridictions nationales. Si, pour l'heure, la Charte a la portée juridique d'une déclaration inter-institutionnelle, la jurisprudence peut continuer à y trouver une source d'inspiration dans le domaine des droits fondamentaux.

Le recours aux pratiques institutionnelles pourrait être également sollicité. La transparence des travaux du Conseil de l'Union européenne, élément fondamental de la démocratisation du processus décisionnel, qui était posée par l'article I-50 du projet de Traité, peut être poursuivie et améliorée par les moyens actuellement prévus par les traités en vigueur (42). De même, la gestion de certains domaines institutionnels peut être améliorée en l'absence des règles qui étaient inscrites dans le projet de Traité établissant une Constitution. Tel est le cas de l'Eurogroupe (43), dont l'existence a précédé le projet de protocole le concernant et qui dispose déjà d'une présidence spécifique. Certains commentateurs éclairés ont en effet indiqué que la crise de la Constitution européenne en tant qu'union politique était, peut-être, le signal nécessaire à la relance de l'union économique, dont on sait qu'elle n'accompagne pas de manière parallèle l'union monétaire : c'est une façon opportune de réactualiser le débat ancien «union politique ou union économique?» (44)

Dans les domaines de la sécurité et de la défense, si l'on observe que le projet de Constitution ne procédait pas à un profond renouvellement de la PESC sinon par la création d'un ministre des Affaires étrangères désigné par le Conseil européen et «implanté» au sein de la Commission, il n'est pas exclu que l'identité européenne de sécurité et de défense poursuive les avancées déjà amorcées par le Traité de Nice avec la mise en place du Comité politique et de sécurité et de l'Agence européenne de l'armement (45).

L'issue de la crise passe sans doute par la continuation d'un processus de constitutionnalisation au sens matériel, par une jurisprudence de portée constitutionnelle de la Cour de justice, par les pratiques des institutions. La

(42) Art. 255 du Traité CE et règlement intérieur du Conseil.

(43) Cf. le projet de Protocole 12 sur l'Eurogroupe annexé au Traité.

(44) Dario VELO, «La crisi europea : una occasione per rilanciare il processo di integrazione», communication présentée au colloque de l'AUSE, à Venise, en juillet 2005.

(45) Avec le projet de Traité sont effacées la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste et la possibilité pour les États de recourir à une «coopération structurée», version originale et compensatoire de la coopération renforcée, laquelle est exclue en matière de défense.

question de la révision *a minima* des traités reste ouverte. Le grand changement est attendu d'une nouvelle pédagogie de l'Europe et de la démocratisation de la vie politique européenne. Le «non» au référendum, pour être néfaste, n'aura peut-être pas été inutile.

LES «RÉPLIQUES» DU «NON» FRANÇAIS A LA CONSTITUTION EUROPÉENNE

UN SÉISME EN EUROPE

PAR

CHRISTIAN BIDÉGARAY (*) ET CHRISTINE PINA (**)

Après les «non» français et néerlandais, la construction européenne semble avoir volé en éclats et la poursuite des opérations de ratification du Traité portant Constitution de l'Europe paraît relever de l'acharnement thérapeutique. Que s'est-il passé? D'abord, la phase de ratification est venue achever un processus qui avait été déjà long et difficile et constituait donc une phase à hauts risques. Ensuite, et malgré leur culture référendaire, les Français se sont montrés d'abord hésitants, avant de rejeter massivement le traité, déclenchant ainsi un véritable cataclysme. Dès lors, renforcée par le «non» néerlandais, l'onde de choc s'est propagée dans toute l'Union, au point d'imposer «une pause»(1) dans la procédure de ratification, euphémisme pour ne pas parler d'impasse.

DES RATIFICATIONS A HAUTS RISQUES

Comme on pouvait s'y attendre, l'élaboration d'un traité constitutionnel ne pouvait se faire sans difficulté et, ainsi que l'a dit Valéry Giscard d'Estaing, si le résultat «*n'est pas parfait*», il était pour le moins «*inespéré*». La rédaction d'une Constitution européenne ne pouvait qu'être le résultat de compromis laborieux, mais la ratification du texte – notamment par référendum (2) – présentait une difficulté supplémentaire, dans la mesure où

(*) Professeur de Science politique à l'Université de Nice (France).

(**) Maître de conférences en Science politique à l'Université de Nice (France) et directrice du laboratoire ERMES.

(1) Selon l'expression de M. Barroso.

(2) On se demandera si l'Etat français n'a pas aggravé les difficultés en soumettant au référendum l'intégralité du texte du Traité, soit 91 pages, 448 articles, 36 protocoles et 50 déclarations (cf. Valéry GISCARD D'ESTAING, «Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard de l'Europe», *Le Monde*, 15 juin 2005). D'autant que, selon Claes De Vrees, quand s'additionnent un gouvernement impopulaire, un pessimisme économique et social et un haut niveau de crainte à l'égard des immigrés, les référendums organisés sur des questions d'intégration échouent (cf. Pascal PERRINEAU, «Le référendum du 29 mai 2005. L'irrésistible nationalisation d'un vote européen», in Pascal PERRINEAU (dir.), *Le Vote européen 2004-2005*, Les Presses de Sciences-Po, Paris, 2005, p. 232, note 4). Enfin dès le 8 mars 2005 et selon les hypothèses les plus optimistes, la Banque d'affaires Morgan Stanley n'évaluait les chances que la Constitution soit ratifiée qu'à 34%! (cf. *Le Monde* du 1^{er} avril 2005).

les opinions publiques sont généralement peu informées et indifférentes à l'égard de la construction européenne.

Une Constitution fruit de compromis laborieux

Après la signature du texte par les chefs d'Etat et de gouvernement, le 29 octobre 2004, l'Europe semblait se diriger vers plus de démocratie et une amélioration substantielle de son mode de fonctionnement. On s'inquiétait toutefois de l'éventuelle opposition de quelques nouveaux Etats membres ou de l'euroscépticisme danois et britannique. Néanmoins, à l'automne 2004, le credo européen des Etats fondateurs paraissait solide et les sondages semblaient conforter cette hypothèse. C'était oublier quelque peu la déception des élections européennes de juin 2004 qui, pas plus que les précédentes, n'avaient consacré l'avènement d'un espace public européen : avec un taux de participation moyen de 44,03 %, cette consultation était en recul de six points par rapport à 1999 ; de 37,6 % en 1979, l'abstention passait à 56 % et le taux de participation des électeurs des nouveaux Etats membres n'était en moyenne que de 26,3 % contre 45,4 % pour les pays de la « vieille Europe ». Les « europhiles » se consolait en faisant remarquer que toutes les démocraties étaient aujourd'hui frappées d'une même désaffection électorale : faute d'un peuple européen et de partis transnationaux, il était donc inévitable que ces élections de second ordre, sans véritable enjeu, souffrent de ce handicap et favorisent un vote protestataire et un vote sanction de portée nationale plutôt qu'européenne. Cependant, la montée en puissance du Parlement dans la future Constitution laissait espérer une amélioration.

L'intérêt pour la nouvelle Constitution et sa ratification ont peut-être alors fait oublier les difficultés qui avaient accompagné sa gestation. Longue a été la route qui a conduit à son élaboration : nombreuses propositions au Parlement européen depuis 1990, discours de Joschka Fischer le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt, puis de Jacques Chirac devant le Bundestag le 27 juin, Conseil européen de Laeken en décembre 2001, réunion, enfin, d'une Convention composée de représentants des Parlements nationaux, des gouvernements et de la Commission. En moins de deux ans, du 28 février 2002 au 10 juillet 2003 et au prix de nombreuses transactions, cette assemblée présidée activement par Valéry Giscard d'Estaing, assisté de Jean-Luc Dehaene et Giuliano Amato, est parvenue à accoucher d'un texte sans doute long et complexe, mais adopté par consensus (3). Une conférence intergouvernementale a continué ce travail, non sans mal puisque la présidence italienne a échoué à amener grands et petits Etats à s'accorder sur la taille et la composition de la Commission ou sur les règles de calcul de

(3) Pour la genèse du texte constitutionnel et son analyse, cf., dans une littérature foisonnante, Laurence BURGORGUE-LARSEN / Anne LEVADE / Fabrice PICOD, *La Constitution européenne expliquée au citoyen*, Hachette Littératures, Paris, 2005.

la majorité qualifiée au Conseil des ministres : l'Espagne et la Pologne ont refusé d'abandonner les dispositions du Traité de Nice qui les mettaient à égalité avec les «grands» Etats au profit de nouvelles règles qui les désavantageaient ; de même ont-elles privilégié leur appartenance à l'OTAN au détriment d'une défense européenne autonome. D'où le fiasco du 13 décembre 2003 et la poursuite des frictions sur le nombre de commissaires attribués à chaque pays, le mode de décision au Conseil et l'héritage chrétien de l'Europe – chacun rejetant sur l'autre la responsabilité de l'échec.

Il a donc fallu attendre la présidence irlandaise pour que reprenne la négociation, non sans heurts. Elle a cependant bénéficié de l'assouplissement de la position polonaise, suivant celle de l'Espagne après la victoire de José Luis Zapatero aux élections de mars 2004. Dès lors un accord a pu être trouvé au prix de nouveaux compromis : réintroduction de la règle d'unanimité dans des cas où elle n'était plus prévue et nouvelle modalité de calcul de la majorité qualifiée au Conseil des ministres, par exemple (4). Il a donc fallu attendre la clôture de la conférence, le 18 juin 2004, pour que le texte définitif soit adopté à l'unanimité par les Vingt-Cinq, avant d'être signé par les chefs d'Etat et de gouvernement à Rome, le 29 octobre 2004 (5).

Les Etats avaient jusqu'en 2006 pour ratifier le Traité selon leurs règles constitutionnelles respectives. Pour cette occasion, l'Allemagne, la Belgique, la Grèce et l'Italie ont tenté en vain de réviser leurs constitutions afin de créer des référendums de ratification et la voie parlementaire a finalement été retenue par quinze Etats sur vingt-cinq, dont la Suède, du fait de l'hostilité de sa population à l'encontre de la construction communautaire, et huit des dix nouveaux Etats membres (6). En revanche, alors qu'ils avaient opté auparavant pour la ratification parlementaire des Traités européens, cinq pays ont décidé d'organiser des référendums consultatifs combinés avec une ratification parlementaire (Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni) et cinq, des référendums contraignants (Danemark, France, Pologne, Portugal, République tchèque). Restait à convaincre les opinions publiques, ce qui n'allait pas sans risques vu le peu d'intérêt et d'enthousiasme de ces dernières pour la construction européenne.

(4) La Convention l'avait fixée à 50 % des Etats représentant 60 % de la population de l'Union ; elle a été portée à 55 % des Etats représentant 65 % de la population et avec un quorum de 15 Etats.

(5) Ancien ministre des Affaires européennes, Alain Lamassoure signale que la réussite de la démarche constitutionnelle exigeait trois miracles : «la manifestation du consensus» parmi les conventionnels, là où les chefs d'Etat et de gouvernement n'étaient pas parvenus à s'accorder ; «l'accord donné par les gouvernements à un texte qui leur enlevait le pouvoir européen pour le confier à des autorités authentiquement communautaires» ; la confirmation, par les citoyens eux-mêmes, de l'accord donné par leurs dirigeants. Si les deux premiers miracles se sont produits, en revanche, le troisième n'a pas eu lieu, annulant probablement les effets des deux miracles précédents. Cf. Alain LAMASSOURE, «L'Europe du lendemain», *Le Figaro*, 13 juin 2005.

(6) Venant d'adhérer à l'Union européenne par référendum, ils n'ont pas jugé nécessaire de recourir une nouvelle fois à cette procédure pour ratifier le Traité constitutionnel.

Des opinions publiques peu informées et plutôt indifférentes

Certes, les référendums permettent de répondre à l'accusation de déficit démocratique. Cependant, après la victoire du «non» danois et l'étroitesse du «oui» français au Traité de Maastricht, puis le rejet du Traité de Nice par les Irlandais, n'était-il pas risqué de vouloir faire ratifier ainsi une Constitution européenne dont la popularité était loin d'être assurée? A preuve, interrogés à l'automne 2004 sur leur attitude en cas de disparition éventuelle de l'Union européenne (7), 13 % des sondés reconnaissaient qu'ils en seraient satisfaits et 43 % qu'ils y seraient indifférents. Pire, dans une enquête réalisée entre le 27 octobre et le 29 novembre 2004 (8), environ 33 % en moyenne des sondés déclaraient n'avoir jamais entendu parler de la Constitution européenne et ces chiffres dépassaient les 50 % dans de nombreux pays. Interrogés sur quelques innovations du nouveau texte, à peine 50 % de l'ensemble des Européens ont su donner de bonnes réponses et la proportion était bien plus faible au Royaume-Uni ou en Irlande, ainsi que dans les pays ayant opté pour une ratification référendaire, où cette batterie de questions n'obtenait qu'un tiers de bonnes réponses.

De surcroît, le soutien au texte constitutionnel était des plus tièdes : selon l'enquête précitée de novembre 2004 (9), pour 50 % d'interviewés favorables à la Constitution, 16 % y étaient hostiles et 33 % indifférents, mais ils n'étaient que 42 % à adhérer au Traité constitutionnel dans les pays ayant opté pour la ratification référendaire. Perte de souveraineté, complexité et obscurité du texte, élargissement illimité de l'Union, adhésion de la Turquie étaient les griefs avancés. Dès lors, les chances du «oui» semblaient déjà assez minces. On inclinait à penser que le Luxembourg, le Portugal, l'Irlande et les Pays-Bas opteraient pour le «oui», mais dès novembre 2004, le Danemark et le Royaume-Uni étaient montrés du doigt, sans compter la situation délicate des gouvernements polonais et tchèque face à leurs détracteurs.

Pourtant, la campagne de ratification a bien commencé : le Parlement lituanien, le premier, a ratifié le Traité le 11 novembre 2004, suivi par les Parlements hongrois (20 décembre 2004), slovène (1^{er} février 2005), italien (25 janvier et 6 avril), grec (19 avril), slovaque (11 mai), allemand (12 et 27 mai) et autrichien (11 et 25 mai). Premier Etat à approuver le Traité par référendum, l'Espagne s'est prononcée le 20 février 2005, mais du bout des lèvres. Le contexte politique était pourtant des plus favorables. Le gouvernement Zapatero, très impliqué dans la campagne pour le «oui», bénéficiait encore des retombées de sa victoire électorale et de sa «lune de miel» avec le peuple, ce qui a dû contribuer à la victoire du «oui»; de surcroît, les deux

(7) Eurobaromètre Standard n° 62.0, effectué entre le 2 octobre et le 7 novembre 2004.

(8) TNS Opinion & Social Eurobaromètre Spécial n° 214, effectué entre le 27 octobre et le 29 novembre 2004.

(9) Enquête Eurobaromètre Spécial n° 214.

partis de gouvernement, Parti populaire et Parti socialiste, ont mené une campagne active en faveur du «oui», qui l'a emporté par 76,73 % des 42 % de votants. Toutefois, cette victoire ne s'est dessinée que dans les derniers jours précédant le référendum (10) et ne saurait faire oublier l'importance de l'abstention (58 %), qui atteint le niveau le plus élevé de toute l'histoire de la jeune démocratie espagnole. Loin de faire de l'Espagne «*le cœur de l'Europe*» (José Luis Zapatero), ces résultats très ambigus (11) n'étaient-ils pas le signe avant-coureur de déconvenues à venir, comme allait le prouver la France ?

UN CATACLYSME DÉCLENCHÉ PAR LA FRANCE

Initialement, Jacques Chirac a paru hésiter sur le mode de ratification du Traité constitutionnel, mais, soumis à des pressions de tout bord et probablement désireux de perturber le parti socialiste, il fait connaître son choix pour le référendum le 14 juillet 2004. Le pari semblait d'autant plus tenable que, à ce moment et jusqu'à la rentrée de septembre, le «oui» était donné gagnant par les instituts de sondage à près de 69 %. L'idée européenne semblait donc bien ancrée dans l'opinion et Jacques Chirac comme François Hollande pouvaient espérer un succès du «oui». Puis, le Président dut tranquilliser les Français sur la candidature turque en les assurant qu'ils seraient consultés par référendum dans une dizaine d'années. Quant à François Hollande, il fut contraint de neutraliser la fronde de Laurent Fabius par un référendum victorieux au sein du parti socialiste. Chacun pensait alors donc avoir résolu ses problèmes. Toutefois, dès septembre, les sondages signalaient la montée des mécontentements, la crainte de l'avenir et la déception devant l'absence de changements après la défaite de la majorité aux élections régionales de mars 2004. Aussi, en annonçant dès le 4 mars que le référendum serait tenu le 29 mai, le Président de la République se laissait-il du temps pour redresser la situation et convaincre l'opinion de se prononcer sur des enjeux européens et non domestiques. Ce pari a été perdu. Perplexe, l'opinion n'a cessé de balancer entre le «oui» et le «non», avant que le «non» ne l'emporte sans aucune ambiguïté.

Une opinion indécise

Jusqu'au 4 mars, tant que la question constitutionnelle était encore abstraite et réservée aux spécialistes, l'opinion semblait assez favorable à la

(10) Selon une enquête réalisée par le Centre de recherches sociologiques (Espagne) le 10 février 2005, 9 personnes interrogées sur 10 disaient ne pas connaître l'enjeu de la Constitution européenne. Cf. http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/treaty_Const_Rat_spain.htm (nommé dans les références ultérieures unizar).

(11) Cf. José Ignacio TORREBLANCA, «Spain's referendum on the European Constitution: a double disappointment», disponible sur le site Internet <http://www.realinstitutoelcano/analisis/imprimir/70limp.asp>.

ratification. Cependant, après l'annonce de la date du référendum, l'enjeu européen est devenu concret et les griefs internes se sont mêlés aux réticences à l'encontre de l'Europe pour réveiller l'opinion – à ce moment, l'électorat socialiste passe de 66 % de «oui» à 55 % de «non». Il faut dire que la conjoncture politique était particulièrement délicate : effet désastreux de la divulgation du prix de location de l'appartement de M. Gaymard, impopularité record du gouvernement Raffarin, croissance du mécontentement social, effervescence du mouvement lycéen. Pire, aux fantasmes de l'islamisme turc qui inquiétait les milieux de droite, s'ajoutaient le projet de «directive Bolkestein» et le spectre du «plombier polonais», qui mobilisaient les électeurs de gauche. A la mi-mars, le «non» avait progressé de quatorze points en trois semaines. Phénomène sans précédent dans les sondages, les courbes d'intention de vote se sont croisées trois fois en trois mois. Alors que le «oui» l'emportait les 9 et 10 mars (sondage TNS-Sofres/Unilog), un sondage CSA signalait, le 18 mars, que le «non» passait en tête, pour culminer à la mi-avril – attisé sans doute par la journée de travail du Lundi de Pentecôte, sans que l'intervention télévisée de Jacques Chirac face aux jeunes ni sa demande de retrait de la «directive Bolkestein» aient pu inverser la tendance.

Deux camps s'opposaient désormais : l'UMP, l'UDF, le PRG, les Verts et le PS pour le «oui», le FN le MPF de Philippe de Villiers, les minoritaires souverainistes de l'UMP (Nicolas Dupont-Aignan), les minoritaires des Verts et du PS (avec Laurent Fabius, Henri Emmanuelli et Jean-Luc Mélenchon), le MRC de Jean-Pierre Chevènement, l'extrême gauche (LCR, LO, PT) et, gravitant autour d'elle, ATTAC et José Bové, pour le «non». Peu après, l'écart se resserra, avant que le «oui» ne reprenne la tête et se stabilise autour de 52 % de fin avril à la mi-mai, sans doute par crainte d'un affaiblissement de la France en Europe en cas de rejet du Traité et du fait des interventions de Jacques Delors, de Robert Badinter et de Lionel Jospin en faveur du «oui». Cependant, l'embellie a été de courte durée, puisqu'un troisième retournement s'est à nouveau produit à la mi-mai et que, à partir de ce moment, la plupart des instituts ont pronostiqué la victoire du «non» ... que le choix des urnes a confirmé.

Un «non» «franc et massif»

Le 29 mai, les Français ont rejeté le traité par 54,87 % des voix contre 45,13 %, avec un taux de participation de près de 70 % et 30 % d'abstentions – comme pour le référendum de 1992 sur le Traité de Maastricht. Un «non» de plus de 15 400 000 voix contre moins de 12 700 000, soit une différence d'environ 2 700 000 personnes. Etat fondateur et moteur de l'Europe, la France venait de déclencher un cataclysme qui a laissé ses partenaires stupéfaits.

En se fondant sur des enquêtes sorties des urnes, force est de constater que le «non» français est d'abord social. Les ouvriers, à près de 80 %, les employés, les chômeurs ont massivement voté «non». Les agriculteurs les ont imités à 70 %, suivis en cela, mais à un degré moindre, par les commerçants et artisans, ainsi que par les professions intermédiaires. Seuls les membres des professions libérales, les cadres supérieurs et les chefs d'entreprise ont majoritairement voté «oui» (12). Or, cette fracture traduit aussi une différence de niveau de vie : plus de 60 % des sondés ont voté «non» quand le revenu mensuel était inférieur à 2 000 euros et «oui» quand il excédait 3 000 euros ; entre les deux (de 2 000 à 3 000 euros par mois), on a voté «non» à 58 %.

Corrélativement, cette fracture sociale est aussi une fracture culturelle. Au-dessous du bac (sans diplôme, BEPC, CAP ou BEP), les deux tiers des électeurs ont voté «non». Chez les bacheliers, le «oui» et le «non» s'équilibrent. A partir de Bac + 2, le «oui» se détache (54 %) pour atteindre 64 % au-delà de Bac + 3. De surcroît, le vote «non» progresse chez des catégories d'électeurs jusque-là plus europhiles (13). La tendance est nette chez les membres des professions intermédiaires : le «non» a augmenté de 11 points entre le référendum de Maastricht et celui du 29 mai 2005 et seuls 46 % d'entre eux ont voté «oui». Même régression dans les professions intellectuelles et les cadres (- 8 points, mais ils sont encore 62 % à voter «oui»). Chez les plus jeunes également, la progression du «non» est spectaculaire, puisque celui-ci a réuni 41 % des moins de 35 ans. De ce fait, seuls les plus de 65 ans ont majoritairement accordé leur soutien au projet européen, de même que les diplômés de l'enseignement supérieur (57 %, mais en recul de 14 points par rapport à 1992) et les cadres et professions intellectuelles.

La géographie électorale traduit également cette fracture sociale et culturelle. Plutôt que celle de la gauche, la carte du «non» est celle du chômage, du RMI, des bas salaires, de la crise agricole, de la désertification des campagnes. Comme le fait observer Claude Weill (14), en zone urbaine et à Paris notamment, le score du «oui» est directement indexé sur le prix du mètre carré. Ainsi, la fracture du «oui» et du «non» dépasse largement les clivages politiques traditionnels : elle traduit une coupure entre élites et couches populaires, entre modérés et radicaux, électeurs anti-système et électeurs des partis de gouvernement. Certes, le «non» est d'abord un vote de gauche, puisque le poids de ces électeurs est évalué à 60 % du total des voix du «non», mais le clivage est beaucoup plus complexe, puisque 40 %

(12) Enquête Ipsos-Dell pour *Le Figaro*, France 2 et Europe 1, réalisée par téléphone le 29 mai auprès de 3 355 personnes.

(13) Comparaison entre le sondage TNS-Sofres réalisé le 29 mai pour TF1, RTL et *Le Monde* et l'enquête post-électorale réalisée par la Sofres du 20 au 24 septembre 1992. Cf. Dominique REYNIÉ, «29 mai 2005, un paysage dynamique», p. 7, disponible sur le site Unizar, rubrique France.

(14) Claude Weill, «Les ressorts cachés du 29 mai», *Le Nouvel Observateur*, n° 2 118, 9 juin 2005 ; Jérôme JAFFRÉ, «La France au miroir de son 'non'», *Le Monde*, 19 juillet 2005 ; Pascal PERRINEAU, *op. cit.*, pp. 229-244.

des électeurs qui avaient voté pour la gauche aux régionales de 2004 ont voté «oui» le 29 mai (15). Sur 100 électeurs du «non», moins de la moitié se déclare proche de la gauche parlementaire, 5 de l'extrême droite, mais 20 du Front national, 18 de la droite parlementaire et une dizaine sans préférence partisane (16). Ainsi, au clivage gauche/droite s'est substituée l'opposition entre une France qui doute et une France qui a confiance, entre «europessimisme» et «eurooptimisme» – césure qui traverse toutes les formations politiques et notamment le PS, où environ 4 millions d'électeurs ont choisi le «non» contre 3 millions et demi qui ont voté «oui».

Or, les motifs de cette nouvelle fracture sont éclairants. Les électeurs se sont d'abord prononcés pour des raisons nationales. Selon les sondages sortie des urnes, 52 % des votants se sont prononcés pour des motifs nationaux, 42 % pour des motifs européens, alors que dans le camp du «oui», 83 % se sont décidés en pensant à l'Europe (17). L'intérêt des Français pour la Constitution européenne était donc moins évident qu'on ne l'a dit, puisque la moitié des sondés reconnaissent s'être «peu» ou «pas du tout» intéressés à la campagne référendaire. En revanche, et quelle qu'ait été leur sensibilité politique, tous ceux qui ont voté «non» ont d'abord mis en avant leur mécontentement face à la situation économique et sociale; venaient ensuite : le contenu «trop libéral» du texte et le désir de «renégocier une meilleure Constitution» (à gauche); l'entrée de la Turquie et l'indépendance de la France (à droite et à l'extrême droite); enfin, l'envie de sanctionner la classe politique et/ou le Président de la République et son gouvernement. Dans le camp du «oui», les motifs étaient plus homogènes : désir de renforcer la place de l'Europe dans le monde et d'améliorer le fonctionnement de l'Union; volonté d'empêcher un affaiblissement de la France en Europe qui résulterait de la victoire du «non» – les trois quarts des électeurs du «oui» redoutaient cette conséquence, alors que les quatre cinquièmes des électeurs du «non» n'y croyaient pas (18).

Révéléateur du «sablier social» (19), le vote «non» a traduit les craintes des Français. 72 % des électeurs du «non» étaient inquiets pour leur avenir personnel ou professionnel, alors que 75 % de ceux qui ont voté «oui» se disaient confiants. Pour une majorité de sondés, le vote «non» a permis d'exprimer la peur du chômage et de la précarité et, chez les salariés du public, la crainte de la disparition du statut et des services publics. Deux tiers des personnes ayant voté «non» reconnaissent se défier de la construction européenne et 10 % y étaient franchement hostiles, alors que 52 %

(15) Enquête sortie des urnes CSA pour France 3, Radio-France et *Le Parisien*, réalisée le 29 mai auprès de 5 216 personnes.

(16) Enquête Ipsos-Dell pour *Le Figaro*, France 2 et Europe 1, précitée.

(17) Enquête CSA pour France 3, Radio-France et *Le Parisien* précitée.

(18) Enquête TNS-Sofres/Unilog pour TF1, RTL et *Le Monde*, réalisée le 29 mai par téléphone auprès de 1 500 personnes.

(19) Selon l'expression de Claude WEILL, *op. cit.*

de ceux qui avaient voté «oui» se sentaient confiants et 13 % enthousiastes (20). La xénophobie n'a pas été étrangère au rejet du Traité, puisque sur les 49 % des sondés estimant qu'il y a trop d'étrangers en France, 67 % ont voté «non», alors que le «oui» l'emportait chez ceux qui pensaient le contraire (21). Cependant, plus profondément, si le «plombier polonais» a fait figure d'épouvantail, ce n'est pas à cause de sa nationalité, mais parce que la législation européenne lui permettait de concurrencer son homologue français en prenant beaucoup moins cher que lui.

C'est donc sur le libéralisme économique que se sont focalisées toutes les inquiétudes : capitalisme financier, délocalisations, fermetures d'entreprises, abaissement des salaires, concurrence sauvage, *etc.* Toutefois, les électeurs se sont divisés sur les solutions à adopter : quand les tenants du «oui» voyaient dans le renforcement de l'Europe un barrage efficace contre la mondialisation à l'anglo-saxonne, les tenants du «non» y voyaient une passoire ; pour les uns, la préservation du modèle français passait par une Europe-puissance, capable de résister aux Etats-Unis et à la Chine, tandis que, pour les autres, elle supposait de mettre un terme à l'Europe du *dumping* social et du démantèlement des services publics. En revanche, la majorité des Français, y compris dans le camp du «oui», s'est prononcée pour une puissance publique pilier et garante du système de protection sociale et protectrice de la souveraineté nationale. Au-delà du «oui» et du «non», le national protectionnisme a ainsi trouvé en France un écho très favorable dans les couches populaires confrontées au chômage de masse et à la concurrence de la main-d'œuvre immigrée.

On ne saurait pour autant assimiler ce «non» à un rejet de l'Europe. En effet, si parmi les Français qui ont voté «non», 40 % étaient partisans du *statu quo*, 57 % souhaitaient la poursuite de la construction européenne (22), quatre électeurs socialistes et verts sur cinq, ainsi qu'une majorité de sympathisants communistes ; seuls deux tiers des partisans du FN y étaient hostiles. Mieux, deux tiers des personnes ayant rejeté le Traité – toutes tendances confondues, y compris les souverainistes et les lepénistes – souhaitaient que, après le succès du «non» la France demande la rédaction d'une nouvelle Constitution. Ce n'est donc pas l'Europe en tant que telle qui a été rejetée, mais l'Europe libérale que les opposants au Traité voulaient voir remplacée par une Europe sociale, une Europe bouclier qui amènerait nos partenaires à s'aligner sur le standard français. Le rejet du Traité portant Constitution de l'Europe s'explique pour toutes ces raisons. Était-il la solution la plus efficace ? On peut en douter car, telle la découverte d'armes de destruction massive en Iraq, la recherche du plan «B» s'avère des plus

(20) Enquête CSA pour France 3, Radio-France et *Le Parisien*, précitée.

(21) Enquête Louis Harris pour *Libération* et i-Télé, réalisée par téléphone le 30 mai auprès de 1 402 personnes.

(22) Enquête Ipsos-Dell pour *Le Figaro*, France 2 et Europe 1, précitée.

hasardeuses. Pourtant, le 1^{er} juin, nos voisins néerlandais n'ont pas craint de nous imiter, accentuant ainsi l'impasse dans laquelle se trouve désormais la construction européenne.

UNE EUROPE DANS L'IMPASSE

Parties de l'épicentre français, les secousses du «non» se sont propagées dans toute l'Europe. Premiers touchés, les Néerlandais ont à leur tour rejeté massivement le Traité et, si l'onde de choc a ébranlé le Luxembourg sans le faire basculer, elle a contraint les décideurs à geler les procédures en cours et à prendre conscience de la nécessité de repenser la construction européenne.

Les Pays-Bas frappés par le «non»

Le 1^{er} juin 2005, 62 % des Néerlandais rejetaient le projet de Constitution avec une participation de 63 %. Cette victoire du «non» constitue la deuxième réplique du séisme européen. Elle est encore plus forte que la secousse française, si l'on considère que les Pays-Bas n'ont jamais organisé de référendum national (23). Régime parlementaire de démocratie représentative, ils ont attendu janvier 2005 pour adopter les dispositions autorisant le référendum consultatif pour ce seul Traité constitutionnel (24) – précautions qui attestaient des divisions de la classe politique hollandaise – le CDA s'était prononcé contre le projet de référendum et le VVD, le D'66 ou le SP remettaient en cause son caractère consultatif. Le débat a également mis en évidence la coupure entre la classe politique et l'opinion publique sur l'opportunité de renforcer la démocratie directe aux Pays-Bas, où, depuis les années 1990, l'opinion souhaitait influencer davantage sur les décisions politiques. Le choix du référendum n'allait donc pas sans risques.

Face aux trois partis de gouvernement (CDA, VVD et D'66) et aux deux grands partis d'opposition (PvdA et Groenlinks), qui appelaient à voter «oui», les Néerlandais se montraient plus réticents. Ils critiquaient vivement le gouvernement du chrétien-démocrate Jan Peter Balkenende (CDA) (25) et son engagement dans la campagne référendaire, aux côtés de l'opposition socialiste et écologiste, ne pouvant qu'hypothéquer l'adoption du texte. De plus, quoique faibles électoralement, les adversaires du texte constitutionnel pouvaient jouer de quelques éléments de mécontentement. Les Néerlandais

(23) Cependant, depuis 1989, c'est possible au niveau local selon certaines conditions.

(24) Cf. Audrey Rigo, «Why the Netherlands will convoke a referendum in order to ratify the European Constitution? On a way towards more direct democracy», disponible sur le site Internet Unizar, rubrique Netherlands. Les partis et le gouvernement s'étaient engagés à suivre le vote populaire en cas de forte participation et de victoire sans contestation de l'une ou l'autre option. Au vu des résultats, le «non» populaire consultatif est devenu un «non» décisionnel.

(25) En mai 2005, le Premier ministre lui-même était au plus bas dans les sondages d'opinion.

venaient de découvrir, en avril 2005, que le passage à l'euro s'était fait aux dépens de leur pouvoir d'achat, alors qu'ils sont les premiers contributeurs nets par habitant. De même, les deux élus qu'avaient obtenu les Protestants radicaux de la liste Union chrétienne/Parti politique réformé (CU/SGP) aux élections européennes de juin 2004, avaient rejoint le groupe parlementaire Indépendants et Démocrates (ID) (26). Quant à la campagne menée par la liste «Europa Transparent» de P. van Buitenen (27) pour les mêmes élections, elle se rapprochait étonnamment de celles des pays eurosceptiques (28). Dans ce contexte, la candidature de la Turquie, la dissolution de l'identité nationale dans un ensemble européen trop large et trop contraignant, la crainte des immigrés, amplifiée par l'assassinat du cinéaste Theo Van Gogh par un islamiste, ont sensibilisé les Néerlandais à la campagne active et populaire des partisans du «non».

Aussi le mouvement de rejet commencé en France a-t-il sans doute décomplexé les Pays-Bas. Face à une campagne défensive des partisans du «oui», qui dénonçait les dangers du «non» et la faiblesse intellectuelle des arguments de ses défenseurs, c'est en définitive le manque d'informations, la crainte de perdre leur souveraineté et la critique du gouvernement qui ont motivé les partisans du «non» néerlandais (29). Ainsi, même si les opposants français n'écartaient pas l'hypothèse d'une renégociation, aux Pays-Bas comme en France, ces éléments ont joué le rôle d'épouvantail (30) et ces deux «non» ont ébranlé le processus de ratification de la Constitution, malgré le «oui» des Luxembourgeois.

Le Luxembourg ébranlé

Le 10 juillet 2005, 56,5 % des électeurs de ce «*petit pays mais grande nation*» (Jean-Claude Juncker, Premier ministre (31)), ont approuvé le projet constitutionnel. Pourtant, cette victoire ne manque pas d'ambiguïté puisque, dans un pays où le vote est obligatoire, l'opposition au Traité a réuni 2/5 des électeurs, avec une participation de 90 %. Or, contrairement aux cas français et néerlandais, le contexte était très favorable à la ratification. D'abord, le gouvernement luxembourgeois pouvait se prévaloir d'un

(26) Cf. Céline BELOT / Kristoff TALIN, «La victoire de l'euroscepticisme?», *RPP*, n° 1 031, juil.-sept. 2004, pp. 41-54. Dès 1999, ces Protestants conservateurs chrétiens (liste commune SGP, GPV et RPF) obtenaient 3 sièges au Parlement européen.

(27) Ancien fonctionnaire européen à l'origine des déboires de la Commission Santer.

(28) Alors que les Pays-Bas étaient passés de 31 à 27 députés européens entre 1999 et 2004, la liste «Europa Transparent» a obtenu deux élus lors de la dernière consultation européenne. Cf. Cees VAN DER EIJK, «Pays-Bas», in Yves DÉLOYE (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, Paris, 2005, pp. 543-549.

(29) Cf. le site Unizar, rubrique Netherlands; Jean-Pierre STROOBANTS, «Les Pays-Bas l'autre pays du non», *Le Monde*, 24 août 2005.

(30) Sondage post-électoral Louis-Harris-Libération-i-Télé, réalisé le 30 mai 2005 par téléphone auprès de 1 402 personnes.

(31) Cf. Grégoire PINSON, «Le Luxembourg dit 'oui' à la Constitution européenne», *La Tribune.fr*, 11 juil. 2005.

comportement pro-européen indéfectible et d'une réelle popularité dans les sondages (32); en outre, en s'engageant à démissionner en cas de victoire du «non», Jean-Claude Juncker avait mis toute sa stature européenne dans la balance; enfin, il bénéficiait du soutien de tous les partis de gouvernement, au pouvoir ou dans l'opposition.

Ainsi, les forces qui ont fait campagne pour le «non» (extrême gauche, déi Lénk, Parti communiste luxembourgeois, Comité d'action pour la démocratie et la justice sociale, ADR, mouvement souverainiste) ont été beaucoup plus cacophoniques ou inorganisées, voire exotiques ou marginales que dans les autres Etats (33). Parallèlement, l'eurosepticisme en progression en France et aux Pays-Bas n'a pas atteint ce pays, qui a pu voir dans la Constitution l'occasion de renforcer le poids des petits Etats face aux grands. La bonne santé économique du Luxembourg, la faible ampleur du sentiment d'insécurité, l'absence de chefs charismatiques à la tête du «non» ont d'autant plus joué en faveur de la Constitution que les débats ont échappé aux questions de politique interne, contrairement à la France ou aux Pays-Bas. A ce titre, la victoire du «oui» semble donc relative et les nuées du «non» ne sont pas passées loin des frontières luxembourgeoises.

Sans doute Jean-Claude Juncker a-t-il pu déclarer que la «*Constitution n'est pas morte*» (34). Pourtant, dès le 6 juin, le gouvernement britannique annonçait l'ajournement de la procédure parlementaire au Royaume-Uni. Ainsi, comme l'a écrit Jean-Pierre Langellier (35), «*la Grande-Bretagne a embaumé la Constitution européenne avant même de l'inhumer*». Après les deux «non» français et néerlandais et le désaveu électoral subi par le Chancelier allemand dans son fief de Rhénanie-Nord-Westphalie le 22 mai, cette décision n'a fait qu'aggraver la confusion au sein de l'Union européenne (36), puisqu'un seul «non» suffit juridiquement à annihiler la ratification du Traité. Dans cette impasse, il a donc été décidé... de ne rien décider ou, plus exactement, de geler les procédures en cours pour tenter de trouver une issue à la crise actuelle et de repenser la construction européenne en prenant davantage en compte les souhaits des populations.

(32) Le Luxembourg fut en effet parmi les premiers pays de l'Union à soutenir le projet constitutionnel.

(33) Aux dernières élections nationales de juin 2004, ils n'avaient obtenu qu'un peu moins de 15% des suffrages. Cf. Philippe POIRIER, «Analysis of the Luxembourg Referendum», *EU Constitution Letter*, juil. 2005, pp. 5-6.

(34) Grégoire PINSON, «Le Luxembourg dit 'oui' à la Constitution européenne», *La Tribune.fr*, 11 juil. 2005.

(35) «L'Europe déboussolée après le gel du référendum britannique», *Le Monde*, 8 juin 2005.

(36) Dès début juin a commencé le «détricotage» de l'Europe, certains Allemands ou Italiens préconisant de sortir de l'euro pour retourner aux monnaies nationales. Cf. René RÉMOND, «L'absurde détricotage», *Le Figaro*, 11-12 juin 2005; Michel BARNIER, «Le risque de détricotage du projet européen», *Le Monde*, 22 juin 2005.

Une Europe démocratique à repenser

Dès avant le 29 mai 2005, la Commission avait évité les sujets sensibles : elle n'avait abordé que du bout des lèvres la surveillance des aides d'Etat ou celle de la PAC (37), sans jamais aborder la question du « plan B » qu'invoquaient les partisans du « non ». Ce silence tenait tout autant de la prudence que du maintien de l'illusion d'un sursaut français (38). Cependant, à partir du 29 mai, les choses se sont précipitées : dès le 6 juin 2005, Jack Straw, ministre britannique des Affaires étrangères, déclarait que son gouvernement renonçait à consulter les Britanniques sur le projet de Constitution (39). Aucun accord n'a pu être trouvé sur le budget de l'Union pour la période 2007-2013 au Sommet de Bruxelles entre le 16 et le 18 juin (40). Quant à la date de clôture des ratifications, initialement fixée à novembre 2006, elle a été reportée vers la mi-2007. Dès lors, les six derniers pays qui devaient se prononcer par référendum ont choisi de reculer l'échéance de la consultation. Plutôt que d'invoquer un renvoi *sine die*, on a préféré parler de gel temporaire d'un processus mal engagé. « *Le pire serait de continuer comme si rien ne s'était passé. Il est temps pour l'Europe de redécouvrir les préoccupations de ses peuples* », a déclaré Tony Blair le 22 juin (41). Danois, Irlandais, Polonais, Portugais, Tchèques ont suivi l'exemple britannique en décidant de geler le processus de ratification.

L'heure est donc aujourd'hui à la pédagogie, qui a semble-t-il fait défaut. Elle est aussi à la démocratie, puisque plusieurs peuples semblent récuser les choix de leurs élites (42). Une majorité d'Etats a cependant adopté la Constitution et certains, comme Malte, ont poursuivi la campagne de ratification. Pourtant, celle-ci exige l'unanimité. Certes, il a été prévu que « *si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question* » (43), mais ces dispositions ne répondent guère à la crise actuelle. Si les oppositions au Traité s'étaient limitées à quelques dispositions constitutionnelles, on aurait pu imaginer des renégociations, comme ce fut le cas pour le Danemark ou l'Irlande. Cependant, face à deux rejets massifs de la part d'Etats fondateurs de l'Europe et qui répondent à des motifs diamétralement opposés, on ne voit pas sur quoi pourraient porter ces éventuelles

(37) Grégoire PINSON, « Bruxelles : angoisses à la Commission européenne », *La Tribune.fr*, 30 mai 2005.

(38) « Les Européens craignent la paralysie », *La Tribune.fr*, 27 mai 2005.

(39) Cf. le site Internet Unizar, rubrique Royaume-Uni.

(40) Politique agricole commune et rabais britannique ont été l'objet d'un vif conflit entre le Royaume-Uni et la France.

(41) *Le Monde*, 19-20 juin 2005.

(42) Grégoire PINSON, « Le Luxembourg dit 'oui' à la Constitution européenne », *La Tribune.fr*, 11 juil. 2005.

(43) Déclaration de la CIG n° 30, reprise à l'article IV-443-4 du Traité portant Constitution de l'Europe.

renégociations. Faire revoter la France sur le même texte serait vécu comme une provocation et échouerait.

Quant aux hypothèses d'union ou de fédération franco-allemande, de création d'un noyau dur ou de réunion d'une nouvelle Convention, elles semblent aujourd'hui encore plus qu'hier hors de saison. Certains envisagent de greffer des morceaux du Traité constitutionnel sur le Traité de Nice, mais l'opération semble des plus délicates. Une solution partielle pourrait venir d'une décision unanime des Vingt-cinq, qui, sans même se référer au Traité constitutionnel, instaурeraient certains de ses éléments sur lesquels existe un consensus (44). Toutefois, dans l'immédiat, le Traité de Nice continue de s'appliquer et c'est dans ce cadre que le projet européen doit être remis à plat et le contact avec les citoyens, retrouvé.

De la gauche à la droite, les responsables s'accordent aujourd'hui sur la nécessité d'abandonner les grandes utopies pour repartir sur des bases modestes mais solides. Appelé à prendre la présidence de l'Union le 1^{er} juillet, Tony Blair déclarait, le 18 juin, que la période actuelle est «*le moment du renouveau*» et qu'il était temps de «*rétablir le lien avec les gens*» et d'*intensifier le débat mobilisateur en cours*», pour que s'expriment «*les préoccupations et les inquiétudes des citoyens*» (45). Nombreux sont en Europe et en France les responsables qui l'ont rejoint sur cette ligne pragmatique et démocratique. Représentatif de ces Européens réalistes, Hubert Védrine (46) insistait ainsi récemment sur la nécessité de renoncer à «*la martingale constitutionnelle*» et de passer des utopies aux projets concrets plus proches des populations dont le soutien est indispensable : il proposait de préciser ce qui doit relever des seuls Etats-nations, de stabiliser la géographie de l'Europe, «*qui ne saurait être un ensemble gazeux extensible à l'infini*», et d'améliorer quelques points essentiels dans le cadre des institutions existantes – budget, zone euro, politique étrangère de sécurité commune – objectifs que semble partager Dominique de Villepin (47) dans un article du *Monde*.

Certains regretteront que la ratification d'un Traité portant Constitution de l'Europe ait pu être soumise à référendum populaire et non à l'approbation éclairée de la classe parlementaire. Au moins le «non» aura-t-il forcé les responsables politiques à sortir de leur tour d'ivoire et à comprendre que l'Europe ne peut plus être construite sans l'appui et le consentement de ses peuples. Par quelles voies le dialogue sera-t-il renoué, dans quelles perspectives et selon quel *tempo*? Telles sont les difficiles questions qui se posent aujourd'hui aux Européens.

(44) Hubert VÉDRINE, «Sortir du dogme européiste», *Le Monde*, 9 juin 2005 et «Europe, en finir avec le défaitisme», *Le Nouvel Observateur*, 7-13 juil. 2005.

(45) *Le Monde*, 19-20 juin 2005.

(46) Hubert VÉDRINE, *op. cit.*

(47) Dominique DE VILLEPIN, «Une nouvelle Europe politique», *Le Monde*, 30 juin 2005. Cf., dans un sens voisin, Alain LAMASSOURE, «L'Europe du lendemain», *Le Figaro*, 13 juin 2005.

LA FRANCE ET LA CANDIDATURE DE LA TURQUIE A L'ADHÉSION A L'UNION EUROPÉENNE

PAR

GÉRARD SOULIER (*)

Le 4 octobre 2005, à l'issue de deux jours de discussions particulièrement tendues, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne réunis à Luxembourg sont parvenus à un accord pour ouvrir les négociations avec la Turquie en vue de son entrée dans l'Union européenne (UE). La date et l'objet de cette réunion avaient été fixés par le Conseil européen de Bruxelles des 16-17 décembre 2004, qui poursuivait ainsi dans la voie qu'il avait lui-même ouverte le 13 décembre 1999 à Helsinki, dans les termes suivants : *«la Turquie est un Etat candidat qui a vocation à rejoindre l'Union européenne sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres candidats. La Turquie, comme tous les autres Etats candidats, bénéficiera d'une stratégie, préalable à l'accession, destinée à stimuler et à soutenir ses réformes»*. En confirmant sa vocation à entrer dans l'Union, les vingt-cinq Etats membres réitérent la reconnaissance de la Turquie comme pays européen. Cette décision ne désarme cependant pas les opposants à cette adhésion, notamment en France.

Quoi qu'il en soit, une étape importante est donc franchie à ce moment. Cependant, il reste un long chemin – dix ou quinze ans, dit-on –, alors même que celui parcouru jusqu'ici est déjà fort long : l'entrée de la Turquie dans la Communauté européenne avait été expressément envisagée dans l'accord d'association signé à Ankara le 12 septembre 1963, dont l'article 28 affirme en effet *«lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale par la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté européenne, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté»*. La Turquie a officiellement déposé sa candidature le 14 avril 1987, bien avant donc que les Etats d'Europe centrale et orientale, membres de l'Union depuis le 1^{er} mai 2004, puissent seulement envisager une telle éventualité.

Cela indique combien la candidature de la Turquie pose, pour l'Union européenne et ses Etats membres, de problèmes singuliers et la difficile négociation d'octobre 2005 n'a pas mis fin à la controverse. Au cours de cette réunion, l'opposant le plus résolu à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie aura été l'Autriche, mais il est apparu que son

(*) Professeur émérite à l'Université d'Amiens (France).

intransigeance était principalement fondée sur l'intention d'échanger son consentement contre l'acceptation, par les Vingt-Cinq, de la candidature de la Croatie; une très opportune conférence de presse tenue dans l'après-midi du 4 octobre par Mme Carla del Ponte, procureur général près le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), affirmant, quelques jours après avoir soutenu la position inverse, que le Croatie coopérait loyalement avec le tribunal, spécialement pour la recherche et l'arrestation du général Gotovina, a soudain rendu possible un accord général entre les États membres pour engager les négociations avec les deux candidats : Turquie et Croatie.

Pendant ces deux longues journées de négociation, c'est, après l'Autriche, la France qui s'est montrée la plus réservée, sa délégation présentant des exigences préalables qu'elle n'avait pas toujours exprimées ou qui étaient exprimées depuis peu, tant par le Président de la République que par le Premier ministre, en dépit d'une attitude jusqu'alors constamment favorable à l'adhésion de la Turquie : cette évolution trouve une part d'explication dans l'hostilité manifestée par certaines forces politiques ou certaines personnalités politiques, mais aussi dans l'opinion publique, ainsi qu'en attestent de nombreux sondages. La question turque a été très largement évoquée, lors de la campagne française pour le référendum du 29 mai 2005 en vue de la ratification du projet de Constitution européenne, surtout par certains opposants qui en ont fait une raison supplémentaire de repousser ce projet (1). Politique étrangère et politique européenne ne sont plus seulement affaire d'État, mais aussi affaire d'opinion et la tension entre les deux est susceptible de provoquer de sérieuses difficultés. Il y a donc lieu de faire retour sur ce qu'a été, à différentes époques, la politique officielle de l'État à l'égard de la Turquie et d'examiner ensuite cette situation nouvelle créée par l'intervention, insistante, de certains courants d'opinion très hostiles à l'adhésion de la Turquie.

LA POLITIQUE DE L'ÉTAT FRANÇAIS VIS-À-VIS DE LA TURQUIE

La politique traditionnelle de la France à l'égard de la Turquie est inscrite dans l'histoire longue. Au cours des siècles où la politique étrangère était principalement centrée sur le continent en raison de rivalités territoriales avec d'autres puissances continentales, la France a généralement ménagé de bonnes relations avec la Turquie. En reste-t-il plus que des souvenirs ? La situation se présente sous un nouveau jour dès lors que la France est impliquée dans la construction européenne. A certains égards, les relations entre politique étrangère et politique européenne semblent s'inverser : ce n'est plus la politique européenne qui est une composante de

(1) Cf. *infra* note 26.

la politique étrangère, mais plutôt la politique étrangère qui s'inscrit, dans une large mesure, dans la politique européenne (2).

La question turque, enjeu de la politique européenne de la France dans le cadre de la politique étrangère

La question d'Orient a été, pendant des siècles, une question européenne majeure et la France a été constamment portée vers la Turquie, pour des raisons principalement stratégiques, face à ses différents adversaires sur le continent. La politique étrangère occupant une place déterminante dans la pensée et dans l'action du général de Gaulle, il n'est pas inutile de revenir sur ce que fut l'attitude de ce dernier à l'égard de la Turquie, au temps de sa présidence. En recevant le Président de République de Turquie au Palais de l'Élysée, le 27 juin 1967, Charles de Gaulle n'a pas manqué de rappeler une longue histoire, en évoquant *«l'époque où s'unissaient Soliman le Magnifique et François I^{er} [... et qui] nous demeure toujours présente»*; de là, «une sympathie fondamentale» entre les deux pays. Et lorsqu'il rendit visite à la Turquie, l'année suivante, il s'attacha encore, dans son discours du 26 octobre 1968, au palais présidentiel d'Ankara, à puiser dans l'histoire les raisons de renforcer les relations entre les deux pays, au regard de la situation internationale de l'époque : *«à nous Français, il semble donc que les Turcs entendent, comme nous, voir le système des deux blocs qui, autour de deux hégémonies, divise actuellement l'Europe et se répand sur l'Orient, faire place à la détente, à l'entente et à la coopération internationales. N'y a-t-il pas là tout ce qu'il faut pour que les deux pays accordent leurs politiques, comme en d'autres temps les avaient accordées vos sultans et nos souverains, Soliman et François I^{er}, Selim et Napoléon, Abdul-Aziz et Napoléon III, et, comme d'instinct, votre République et la nôtre se trouvèrent disposées à le faire, quand le gouvernement de Paris, le premier de tout l'Occident, reconnut celui d'Ankara après les immenses secousses d'où sortit la Turquie nouvelle?»* (3)

Les allusions présidentielles rappellent des périodes, des événements qui ont laissé des traces durables en même temps qu'ils illustrent des impératifs stratégiques très constants dans la diplomatie française pendant des siècles. C'est pour conjurer l'encerclement du royaume par l'Empire de Charles Quint que François I^{er} s'est lié à Soliman et c'est à cette époque qu'il développa ses ambassades, en s'inspirant de l'exemple de la diplomatie vénitienne, la première à s'être ainsi organisée en Europe. L'alliance turque fut précieuse : alliance militaire, offensive et défensive contre Charles Quint pour l'immédiat, elle était complétée par d'autres avantages à plus longue portée, avec la signature des premières *Capitulations* (1536). C'est sur cette base que la France a pu déployer, jusqu'au XX^e siècle, une

(2) Bien entendu, certaines interventions, dans d'autres parties du monde, échappent à ce schéma.

(3) Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, tome V, janv. 1966-avr. 1969, p. 341-342. L'acte de reconnaissance de la République de Turquie est du 20 octobre 1921.

influence durable au Proche-Orient. L'expression controversée d'une « politique arabe » de la France trouve ici son origine.

Ce n'était pas l'Autriche, mais l'Angleterre que Bonaparte voulait affaiblir lorsqu'il se lança dans l'expédition d'Égypte : prendre pied dans la région, c'était barrer la route des Indes, voie impériale de la fortune britannique. Napoléon était animé également d'une autre préoccupation permanente : contrôler la navigation en Méditerranée. Quant à Napoléon III, allié cette fois aux Anglais, au côté des Turcs, dans la guerre de Crimée, c'est la Russie qu'il affrontait, lui disputant la protection des Lieux saints et des Chrétiens d'Orient (4), un autre enjeu étant, cette fois encore, la navigation en Méditerranée et, d'abord, pour la puissance russe, son accès par les Détroits. Le Traité de Paris (30 mars 1856) qui mit fin au conflit garantit l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman et son contrôle sur les Détroits, tandis que la mer Noire était neutralisée. La France préservait ses avantages.

La question d'Orient prend une place croissante dans la politique des puissances européennes au XIX^e siècle. Immensément étendu, sur trois continents, présent depuis des siècles dans les Balkans, l'Empire ottoman s'affaiblit alors progressivement, sous la poussée, notamment, des nationalités. Au milieu du XIX^e siècle, l'Empire est considéré, suivant une formule qui a fait fortune, comme « *l'homme malade de l'Europe* » (5) : les puissances s'affairent à son chevet, pratiquant « *un clientélisme sans scrupule* » (6). A l'issue de la Première Guerre mondiale, les puissances victorieuses, libérant des appétits contenus depuis plusieurs décennies, crurent pouvoir enfin se partager les dépouilles de l'Empire vaincu : le Traité de Sèvres de 1920 enregistra divers accords entre puissances, principalement la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, la France, parmi lesquels les accords Sykes-Picot du 16 mai 1916 entre l'Angleterre et la France.

Selon ces accords, longtemps secrets, la France administrerait, à l'issue du conflit, la côte syrienne et libanaise et la Cilicie, au sud de l'Anatolie. Faible autant qu'affaibli, le sultan Mehemet VI signa le Traité, mais Mustafa Kemal, qui déjà s'imposait, le refusa. Par un accord signé à Ankara le 20 octobre 1921, la France renonça à la Cilicie, à l'exception du Sandjak d'Alexandrette, qu'elle remit à la Turquie un peu plus tard. La France fut en effet, à cette occasion, la première puissance occidentale à reconnaître *de facto* le gouvernement de Mustafa Kemal, auquel elle livra des armes. De nouvelles négociations aboutirent au Traité de Lausanne du 24 juillet 1923,

(4) Un traité franco-turc de 1740 confiait la protection de Bethléem et de Jérusalem à des religieux latins, eux-mêmes protégés par la France; le tsar Nicolas I^{er} exigeait qu'elle soit confiée à des moines orthodoxes et demandait en outre au Sultan de lui reconnaître un droit de protectorat sur les Chrétiens orthodoxes de l'Empire ottoman (une dizaine de millions d'habitants à cette époque).

(5) C'est le tsar Nicolas I^{er} qui, le premier, employa cette expression, lors d'une réception, le 9 janvier 1853, en s'adressant à l'ambassadeur d'Angleterre.

(6) Georges CASTELLAN, *Histoire des Balkans*, Fayard, Paris, 1991, p. 15.

qui consacrait l'indépendance de la Turquie nouvelle, avec une composante territoriale réduite sur le continent européen, et abolissait, enfin, le régime des capitulations. C'est un paradoxe de l'histoire que la Turquie se rapproche de l'Europe en adoptant le modèle politique de l'Etat-nation au moment même où elle n'en faisait plus partie, physiquement, que de manière marginale : *«pour que la Turquie entre en Europe, écrit J.-B. Duroselle, il faudra finalement qu'elle n'y soit plus géographiquement.»* (7)

Voilà bien le dilemme ou du moins l'un des aspects sous lequel la question turque se pose aujourd'hui : est-ce à dire que rien n'a changé, depuis que la Turquie moderne a été durablement constituée sous Mustafa Kemal ? La France, la Turquie, l'Europe ne vivent pas dans le même monde et les relations entre Etats apparaissent sous un jour différent.

La politique de la France à l'égard de la Turquie dans le cadre de la politique européenne

L'Etat-nation, juridiquement souverain, reste sans doute l'acteur privilégié des relations internationales, mais il n'est plus en situation d'exclusivité, s'il le fut jamais. Surtout, la notion d'indépendance de l'Etat est toute relative : elle est de plus en plus combinée ou confrontée à celle d'interdépendance (8). La formation d'une union régionale comme la Communauté, puis l'Union européenne, accentue ce processus ; le statut et la capacité internationale d'agir des Etats membres en sont altérés dans des termes qui vont au-delà même de l'objet des traités (9). De plus, la coopération politique européenne, dont l'idée s'est assez rapidement imposée comme projet, mais aussi comme nécessité, puis la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) imposent aux Etats membres des limitations à leur action extérieure : bien qu'il n'existe pas de moyens de contrainte, aucun Etat membre ne peut agir sans tenir compte de ses partenaires, avec lesquels il est lié, en permanence, dans des structures de coopération et de concertation (10).

(7) Jean-Baptiste DUROSELLE, *L'Idee d'Europe dans l'histoire*, Denoël, 1965, p. 83.

(8) Cf. Bertrand BADIE, «De la souveraineté à la capacité de l'Etat», in Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences-po, Paris, 1998, p. 49 : «les progrès de la mondialisation s'accommodent de moins en moins de la grammaire 'souverainiste' pour promouvoir le concept d'interdépendance. Banalement admise – ou presque –, cette formulation n'en est pas moins bouleversante pour la théorie des relations internationales».

(9) Comme on le sait, la Cour de justice des Communautés européennes a entendu de manière extensive la capacité internationale de la Communauté à conclure des accords internationaux au lieu et place des Etats membres : la jurisprudence faite par le célèbre arrêt «AETR. Commission c/ Conseil» du 31 mars 1971, aff. 22/70, est fondée sur la théorie des compétences implicites ; elle a soulevé bien des controverses, mais a finalement été approuvée expressément par les Etats membres (déclaration n° 10 du Traité de Maastricht).

(10) Le rapport Davignon, adopté par le Conseil des ministres le 27 octobre 1970, définissait la coopération politique européenne dans les termes suivants : «assurer, par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les problèmes de politique internationale ; renforcer la solidarité des Etats en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible, des actions communes.»

C'est sous ce jour que la politique étrangère de la France doit être envisagée, singulièrement à l'égard de la Turquie, même si le général de Gaulle ne s'est pas arrêté à de telles considérations lors de ses échanges avec les autorités turques, en 1967 et 1968, s'en tenant à la conception classique des relations internationales, strictement entendues comme relations entre Etats et, en l'occurrence, entre deux Etats fondamentalement attachés à leur indépendance (11) : pas la moindre allusion à la Communauté, pas même une mention aux relations établies entre elle et la Turquie par l'accord d'association de 1963, bien qu'il l'ait lui-même approuvé. De là le caractère quelque peu anachronique de ces discours tenus à l'Elysée ou à Ankara car, s'il subsiste des relations singulières entre les deux pays, c'est essentiellement dans le cadre européen que se détermine, à notre époque, la position de la France à l'égard de la Turquie.

Les relations particulières de la France avec la Turquie ne doivent pratiquement plus rien aux grands moments du passé, ainsi qu'en témoigne la manière dont elles sont succinctement présentées sur le site Internet du ministère français des Affaires étrangères (12). En premier lieu, sous la rubrique «Les relations politiques», un document fait état de la crise qui a suivi l'adoption de la loi sur le génocide arménien du 18 janvier 2001 (13), mais relève la volonté réciproque de «*renouer un dialogue approfondi*» en considération, essentiellement, de la demande d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il y a donc des voyages ministériels, des rencontres entre hauts fonctionnaires et «*des contacts bilatéraux [qui] se produisent régulièrement à l'occasion de réunions européennes*»; c'est bien reconnaître que la relation politique est pratiquement absorbée dans le débat européen.

La rubrique «Les relations économiques» fait quant à elle état des bonnes relations entre les associations patronales (TUSIAD turc et MEDEF) et des progrès dans les échanges franco-turcs, «*dynamisés par l'Union douanière entre la Turquie et l'Europe*» : importations et exportations connaissent une hausse sensible; la France est le 4^e fournisseur de la Turquie; le nombre des implantations françaises est passé de 15 en 1987 à 346 en 2002 et la France est devenue le premier investisseur en Turquie en stocks cumulés d'investissements directs étrangers depuis 1980 (5,6 milliards de dollars). La rubrique «Coopération culturelle scientifique et technique» annonce une dotation de près de 7 millions d'euros, ce qui met la Turquie à la première place en Europe, à égalité avec l'Allemagne. Ces crédits sont principalement dirigés vers des établissements d'enseignement bilingues publics et privés, dont

(11) Par exemple dans son allocution prononcée à la radio et à la télévision turques, le 29 octobre 1968 : après avoir rendu hommage à «*la noble et vaillante Turquie*», il déclare «*je suis venu ici pour resserrer avec vos dirigeants les rapports de nos deux pays [...] d'autant mieux que rien ne les oppose, que l'intérêt commun est l'équilibre et la paix et que l'un et l'autre veulent, dans tous les cas, maintenir leur indépendance*» (*Discours et messages, op. cit.*, p. 349).

(12) Suivant la dernière mise à jour du 21 avril 2005

(13) Le Parlement européen avait précédé en ce sens le Parlement français par une résolution votée le 18 juin 1987, reconnaissant «*le génocide des Arméniens en 1915-1916*».

l'Université francophone de Galatasaray (14), et des établissements congréganistes, «*éléments anciens et influents de notre présence*» (15). Cette coopération se développe également dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Enfin, d'*autres types de coopération* sont évoqués, comme la «*Coopération militaire et de défense*», qui recouvre notamment des programmes de formation, un «*Dialogue stratégique*», lequel doit respecter les engagements et les alliances existant pour les deux pays, ou encore la coopération «*en matière de sécurité*», qui porte principalement sur la lutte contre le terrorisme et l'émigration, étant indiqué que cette coopération «*s'inscrit dans le cadre du soutien que la France apporte à la Turquie dans sa démarche de reprise de l'acquis communautaire*».

Ainsi, même dans des relations d'Etat à Etat, les affaires étrangères de la France sont très largement conditionnées par son appartenance à l'Union européenne. Elles le sont davantage encore lorsqu'il s'agit d'un Etat lié à l'Union par des accords. La position de la France à l'égard de la Turquie est donc, pour l'essentiel, inséparable, sinon indistincte de la politique de l'Union. Concrètement, les relations franco-turques sont tributaires, d'une part des accords entrés en application, d'autre part, des engagements pris par l'Union européenne à l'égard de la Turquie en ce qui concerne le traitement de sa demande d'adhésion.

L'accord d'association signé en 1963 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 1964, prévoit une libération progressive des échanges et une aide financière, dans la perspective d'une adhésion ultérieure (16). Il a été complété par un protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973, programmant une période transitoire de vingt-deux ans, divisée en trois phases, pour aboutir à une union douanière (à l'exclusion de l'agriculture et des services). L'union douanière est devenue effective le 1^{er} janvier 1996. C'est d'ailleurs sous présidence française que l'accord d'union douanière a été acquis (17). L'élargissement de l'Europe à vingt-cinq membres, à compter du 1^{er} mai 2004, a conduit le Conseil européen du 17 décembre 2004 à demander à la Turquie de signer un protocole destiné à étendre l'Union douanière aux dix nouveaux membres, ce qui a été fait le 29 juillet 2005. Cependant, à cette occasion, le gouvernement turc a fait savoir que cet engagement n'impliquait en rien la reconnaissance de la République de Chypre : cette déclaration a eu immédiatement un retentis-

(14) Cet établissement a été créé au XIX^e siècle par le sultan Abdul Aziz à son retour d'un voyage en France, après la guerre de Crimée; Victor Duruy a fortement contribué à cette initiative.

(15) Il y aurait 2,2% d'élèves turcs apprenant le français.

(16) Cf. *supra* l'article 28 du traité d'association.

(17) Cf. Françoise DE LA SERRE, «La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, p. 508 : «une préoccupation que le gouvernement français n'aura de cesse de réaffirmer : le rééquilibrage de l'ouverture à l'Est, par une politique méditerranéenne active qui conduira en 1995, sous présidence française, au lancement du processus de Barcelone et à l'accord d'union douanière avec la Turquie».

sement négatif sur la demande d'adhésion, en particulier dans la position officielle de la France.

Néanmoins, les négociations avec la Turquie sont engagées. Elles seront longue, mais elles ont débuté sans tarder : deux semaines après la décision d'ouvrir les négociations, une première réunion de *screening* s'est tenue à Bruxelles, le 20 octobre 2005, pour examiner l'un des 35 chapitres (en l'occurrence, «Science/recherche») entre lesquels a été réparti l'acquis communautaire (18). L'issue de ces négociations n'est pas assurée, car les opinions publiques sont divisées en Europe, notamment en France. Les questions européennes sont entrées dans le débat public, ce à quoi les gouvernements sont loin d'être insensibles.

LE DÉBAT PUBLIC FRANÇAIS SUR LA TURQUIE

La perspective des élargissements intervenus jusqu'ici n'a guère troublé l'opinion publique ni provoqué de grandes controverses. Le premier élargissement, fruit de si longues et difficiles négociations avec le Royaume-Uni, n'a soulevé aucune objection après que le général de Gaulle eut quitté la scène : le président Pompidou soumit le traité à un référendum, approuvé sans grande mobilisation de l'opinion (19). L'élargissement à l'Espagne et au Portugal avait suscité davantage de discussions, eu égard aux réticences de certains milieux, spécialement les agriculteurs du sud de la France, mais il n'y eut pas d'opposition sérieuse. Le passage de douze à quinze membres, en 1995, et, surtout, le passage de quinze à vingt-cinq, en 2004, qui, pourtant, bouleverse l'Union européenne, ont été sobrement évoqués dans la presse et se sont effectués sans tapage, malgré les réticences de l'opinion enregistrées dans certains sondages (20). Il est vrai que l'attention pouvait être davantage retenue par les transformations institutionnelles et matérielles apportées, dans le même temps, par les Traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, puis par les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Et puis la question turque a surgi. Le débat est tendu, violent parfois, passionné en tout cas, surtout du côté des opposants : la question turque n'est plus seulement l'affaire de l'Etat ; l'opinion, cette fois, n'est pas absente et n'est plus vouée au silence.

(18) *Bulletin Europe*, 21 oct. 2005.

(19) Référendum du 23 avril 1972 visant à l'autorisation de ratification du Traité concernant l'adhésion du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et du Royaume-Uni : 53 % de suffrages exprimés parmi les inscrits ; 68 % des suffrages exprimés favorables, soit 36 % des électeurs inscrits.

(20) Selon un sondage Eurobaromètre de mars 2003, 52 % des citoyens de l'Union se déclaraient favorables à l'élargissement, contre 41 % seulement, 49 % se déclarant hostiles en France (résultat cité par F. DE LA SERRE, *op. cit.*).

L'irruption de la question turque

Une intervention devant la presse, le 7 novembre 2002, de M. Valéry Giscard d'Estaing, alors président de Convention sur l'avenir de l'Europe, est à l'origine d'un débat prolongé : « *la Turquie n'est pas un pays européen* ». Prenant fermement position contre cette candidature, l'ancien Président français dit encore : « *la Turquie dans l'Europe, c'est la fin de l'Europe* » (21). Cette déclaration a été aussitôt reprise, commentée, critiquée. Il faut dire que les circonstances européennes et internationales ont été favorables, à ce moment-là, au développement de la controverse : interrogations sur l'avenir de l'Union avec l'élargissement imminent à dix nouveaux Etats membres, débat en cours sur la Constitution, inquiétudes d'ordre économique et social mettant en cause la politique européenne, situation internationale tendue avec le Proche-Orient, terrorisme international, expansion du fondamentalisme islamique... La Turquie est ainsi devenue une question majeure dans le débat politique alors que la perspective de son adhésion n'était pas nouvelle : « *le processus d'intégration de la Turquie à l'Union européenne n'a rien de nouveau. Il dure depuis quarante-trois ans* », fait observer le Premier ministre turc Recep Tayyip Erdogan; et d'ajouter, pour souligner la dimension historique de cette volonté, que « *l'aspiration européenne de la Turquie n'a rien de neuf. C'est un processus qui a débuté sous Mustafa Atatürk* » (22).

De fait, la volonté de la Turquie de participer à la Communauté européenne s'est manifestée dès la mise en place de la Communauté économique européenne (CEE) et a été réitérée avec constance, en dépit des péripéties qui ont pu agiter la vie politique du pays et ses relations avec d'autres puissances.

La Turquie sollicite un accord d'association le 31 juillet 1959; dans les années 1977-1978, elle propose d'entrer dans la Communauté en même temps que la Grèce, mais l'occupation du nord de Chypre par l'armée turque et la crise économique du pays y ont fait obstacle. Elle dépose officiellement sa candidature à la CEE le 14 avril 1987; la Commission européenne, le 18 décembre 1989, puis le Conseil, le 5 février 1990, acceptent le principe de la candidature turque, mais la rejettent pour l'immédiat. Le 1^{er} janvier 1996, la Turquie adhère à l'union douanière. Les 12-13 décembre 1997, le Conseil européen ouvre les négociations d'adhésion avec les pays d'Europe centrale et orientale, mais écarte la Turquie. Le 4 mars 1998, la Commission adopte la « *Stratégie européenne pour la Turquie* » en vue d'une pré-adhésion : le 13 décembre 1999, le Conseil européen d'Helsinki reconnaît que « *la Turquie est un Etat candidat qui a vocation à rejoindre l'Union* ». L'ins-

(21) Cf. l'article d'Arnaud LE PARMENTIER et de Laurent ZECCHINI, paru dans *Le Monde*, 9 nov. 2002, et repris en partie dans un ouvrage réunissant de multiples points de vue sur la question de la candidature de la Turquie : Jean-Paul BURDY (dir.), *La Turquie est-elle européenne?*, Turquoise, 2004.

(22) Entretien paru dans *Le Monde*, 13 oct. 2005.

truction de la candidature est assurée par la Commission, qui établit chaque année un rapport régulier, qu'elle transmet au Conseil européen.

Il n'y ni moins ni plus de transparence que pour n'importe quel autre dossier. Pas de débat public jusqu'alors et puis, soudain, la controverse, véhémence : une vingtaine d'ouvrages parus depuis sur la question (en majorité favorables); de multiples prises de position politique (plus généralement hostiles); des sondages d'opinion (tous défavorables); plusieurs unes dans la presse, périodique ou quotidienne (23).

La question turque a été largement évoquée dans la campagne pour l'élection du Parlement européen en juin 2004, alors que, d'ordinaire, ces élections sont détournées vers des problèmes nationaux. Cependant, c'est surtout pendant la campagne référendaire concernant l'autorisation de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe que la Turquie est entrée dans le débat public. Les oppositions ont été vivement exprimées et il n'est pas douteux que la question turque ait contribué à la victoire du «non». De multiples sondages publiés dans la presse avant le référendum ont mesuré un net rejet de la Turquie, alors que, par contraste, l'opinion se montrait plus favorable à l'Ukraine : selon un sondage IFOP réalisé en décembre 2004, il y aurait eu alors une forte majorité de Français (67 %) hostiles à l'adhésion de la Turquie (24) et, selon un sondage SOFRES réalisé en mars 2005, 58 % des Français étaient alors favorables à une candidature ukrainienne contre 37 % seulement pour la candidature de la Turquie, ce qui semble indiquer, au passage, que l'hostilité porte moins sur l'idée d'élargissement que sur le candidat à cet élargissement (25).

Les personnalités politiques hostiles à l'adhésion de la Turquie n'ont pas manqué de s'appuyer sur ces sondages pour conforter leur argumentation. La coïncidence, dans le temps, de la consultation référendaire et de la programmation des négociations avec la Turquie a donné lieu à des configurations complexes de «oui-oui», «non-non», «oui-non», «non-oui» : on peut être favorable à la Constitution et à l'adhésion de la Turquie; hostile aux deux; favorable à l'une et hostile à l'autre.

L'extrême droite et une partie notable de la droite, qui partage avec cette dernière l'hostilité à la construction européenne au nom du «souverainisme», ont conjugué le «non» à la constitution et le «non» à la Turquie, affirmant sans ambages que le rejet de la candidature turque impliquait le rejet de la Constitution européenne (26). Une autre partie de la droite, suivant en cela

(23) Exemples de une dans *Libération*, en pleine page : «Qui a peur de la Turquie?» (27 nov. 2002); «Le casse-tête turc» (19 juin 2004).

(24) Alain BARLUET, «Français et Allemands contre l'adhésion turque», *Le Figaro*, 13 déc. 2004 : 55 % des Allemands sont hostiles; les plus favorables sont les Espagnols (65 %).

(25) Laure MANDEVILLE, «Les Européens plus favorables à l'Ukraine qu'à la Turquie», *Le Figaro*, 24 mars 2005.

(26) L'amalgame entre les deux questions est même soigneusement entretenu : immédiatement après la décision du Conseil d'engager les négociations avec la Turquie, Philippe de Villiers a fait placarder une affiche «La Turquie? Les Français ont déjà dit non» (oct. 2005).

le Président de la République et le gouvernement, s'est prononcée favorablement pour la Constitution et pour la Turquie, mais non sans équivoque (27). En revanche, tout ce qui se rattache à la sensibilité démocrate-chrétienne, c'est-à-dire l'UDF et un peu au-delà, est aussi résolument favorable à la Constitution européenne qu'elle est hostile à l'adhésion de la Turquie.

De l'autre côté, les forces ou organisations situées à l'extrême gauche, hostiles depuis toujours à la construction européenne, rejettent fermement la Constitution, mais ne sont pas défavorables à la Turquie, ce qui, faute d'explication, semble fondé sur la base idéologique d'un internationalisme quasi mécanique. La gauche socialiste, divisée sur la Constitution, est plutôt favorable aux négociations avec la Turquie, à l'exception de quelques personnalités notables. Dans leur ensemble, les Verts, généralement attachés à l'idée européenne, sont favorables, à quelques exceptions près, à la Constitution européenne et aux négociations avec la Turquie.

Les partisans d'un double «non» ont eu la partie belle car une réponse négative s'accommode volontiers d'un ton catégorique : «non c'est non». En revanche, la réponse positive s'accompagne assez souvent de réserves ou de nuances. Aussi l'opposition à la Turquie est-elle certainement la plus motivée, aux deux sens du terme : c'est elle qui donne le ton et, d'une certaine manière, impose la thématique. C'est d'ailleurs pour combattre l'argumentation des opposants que certaines personnalités politiques sont intervenues avec force, à l'exemple de l'ancien Premier ministre Michel Rocard évoquant très délibérément les peurs que suscite cette candidature (28).

Les éléments du débat

Les arguments de la controverse peuvent être regroupés autour de deux thèmes principaux : celui, tout d'abord, de l'«identité» de la Turquie, notion ambiguë, commodité de langage plutôt, qui réunit des éléments d'histoire, de géographie, de civilisation et de culture et sur laquelle se greffent des considérations géostratégiques; une autre série d'arguments, subsidiaire pour ceux qui rejettent radicalement l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, vise la compatibilité de la Turquie avec l'Union et ses principes, tels qu'ils sont définis par les Traités et complétés par les délibérations du Conseil européen.

La question de l'identité

La Turquie est-elle européenne? Nul ne conteste la place et le rôle de la Turquie, dans l'histoire politique de l'Europe, du moins à l'époque otto-

(27) Une motion adoptée au conseil national de l'UMP, le 9 mars 2005, a recueilli 90 % de voix favorables à la ratification de la Constitution, mais hostiles à l'adhésion de la Turquie

(28) Michel ROCARD, «Dire oui est vital», *Le Monde*, 27 nov. 2002, repris in J.-P. BURDY, *op.cit.*, p. 29.

mane. Cependant, la Turquie moderne, dans ses frontières actuelles, peut-elle être considérée comme un pays européen ? Personne ne pose cette question pour la Bulgarie ou la Roumanie. Elle se pose donc.

Les opposants l'affirment de manière péremptoire, à l'instar de M. Giscard d'Estaing : la Turquie n'est pas en Europe ; la Turquie n'est pas européenne. Ce rejet peut être exprimé de manière plus feutrée, à la manière de M. Hubert Védrine : *« l'évidence, le bon sens et la géographie auraient dû suffire, à l'origine, en 1963, pour dire à la Turquie qu'elle était un grand pays, situé à 95% en Asie mineure, et qu'elle avait vocation à avoir par elle-même un rôle majeur dans la région et des relations étroites avec l'UE, mais pas à en devenir membre »* (29).

L'Europe physique n'a jamais été clairement définie. Il n'y a aucun donnée naturelle qui indique, avec quelque précision, où s'arrête ce *« petit cap du continent asiatique »*, selon la formule de Paul Valéry (30) : la délimitation du continent par la chaîne de l'Oural est pure convention (31) et n'a pas grande signification dans les conceptions modernes de la géographie. Cependant, comme il est admis par tous que l'Europe ne peut s'étendre indéfiniment, la question de ses limites est bel et bien posée. C'est une question politique que l'histoire, jusqu'ici, n'a jamais tranchée et que l'élargissement vers l'est, après l'effondrement du système soviétique, pose ouvertement à l'Union européenne.

C'est surtout en termes de civilisation et de culture que la question de l'appartenance de la Turquie à l'Europe soulève des controverses qui, parfois, révèlent un réel embarras sur le fond et dans l'expression. Quelle que soit la manière d'aborder la question, l'objection est fondée, de manière expresse, ou implicite, ou parfois même, subliminale, sur la considération suivante : bien qu'État laïc, la Turquie est une société musulmane. On se défend cependant, du côté des adversaires de l'entrée de la Turquie dans l'Union, de vouloir faire de celle-ci un « club chrétien » et l'on rejette toute idée de prévention à l'égard de l'Islam : à preuve, fait-on valoir, il n'y a aucune difficulté à reconnaître comme ayant vocation à entrer un jour dans l'Union, des entités dont la population est essentiellement ou majoritairement musulmane, comme l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, ou qui comprend une forte minorité de musulmans, comme la Macédoine.

Cela dessine la forme contemporaine de la question d'Orient à laquelle l'Europe, telle qu'elle s'est organisée à l'Ouest, est une nouvelle fois con-

(29) Hubert VÉDRINE, « Clarifier l'identité européenne », *Le Monde*, 6 déc. 2002. Cependant réaliste, l'ancien ministre des Affaires étrangères dit aussi : *« il se peut qu'il soit trop tard, en raison des promesses anciennes qui ont été faites et répétées depuis 1963 à la Turquie, de nos liens avec elle, des réformes courageuses qu'elle a activement engagées »*.

(30) Paul VALÉRY, *Variétés 1 et 2*, Gallimard, Paris, 1978, p. 24.

(31) Cf. Michel DEVÈZE, *L'Europe et le monde à la fin du XVIII^e siècle*, Albin Michel, Paris, 1970, p. 14 : ce sont les géographes flamands et hollandais des XVI^e et XVII^e siècles qui, les premiers, ont placé les limites physiques de l'Europe à la chaîne de l'Oural, laquelle n'a jamais constitué une frontière politique.

frontée. Les termes ont changé mais une réalité demeure : l'Orient commence dans les Balkans. Dans cette région d'Europe, l'histoire a fait coexister, tant bien que mal, mal bien souvent, à tel endroit catholiques et musulmans, à tel autre, chrétiens orthodoxes et musulmans (32). La coexistence entre catholiques et orthodoxes ne fut pas plus paisible; elle a été longtemps marquée par ce que l'Occident a appelé le «Schisme d'Orient» : neuf siècles d'excommunication réciproque, seulement levée en 1965, au concile de Vatican II (33). Dans ces longs siècles de haine et de mépris, quelques faits ont laissé des souvenirs cruels et blessants, comme la mise à sac et le pillage de Constantinople par les croisés en 1204 : «*les Turcs sont des ennemis, mais les Grecs schismatiques sont pires que des ennemis*», tonnaît Pétrarque; «*mieux vaut voir régner à Constantinople le turban des Turcs que la mitre des Latins*», répondait un haut dignitaire byzantin (34). Les traces laissées par plusieurs siècles de présence ottomane sont profondes et bien vivantes : elles sont visibles dans l'ensemble de la région, bien au-delà des seules populations musulmanes, car elles se manifestent non seulement dans la religion mais aussi dans certaines manières de vivre. La civilisation turque n'est pas étrangère à l'Europe; d'une certaine façon, la Turquie prolonge l'Europe balkanique.

Est-ce un titre suffisant pour entrer dans l'Union? Les opposants à l'entrée de la Turquie dans l'Union soulèvent des questions géostratégiques d'importance : un tel élargissement porterait l'Europe aux frontières d'un inquiétant voisinage – républiques caucasiennes, mais surtout Iran, Iraq, Syrie. Ils considèrent que l'incorporation de ce pays dans l'Union européenne ouvre la voie à la pénétration islamique et, de surcroît, à une immigration sans fin. D'autres, à l'instar de Michel Rocard, considèrent que le fait d'arrimer la Turquie à l'Union, sur la base des rigoureux critères imposés aux Etats candidats, est le meilleur moyen d'y faire obstacle (35). De part et d'autre, il ne s'agit que d'hypothèses non vérifiables. Comment préjuger de ce que seront l'Union européenne, la Turquie, le Proche-Orient dans dix ans, dans quinze ans?

Faute d'évidence géographique ou de critères culturels décisifs, la question de savoir si la Turquie est européenne ou non est donc une question de point de vue et ce sont aux responsables politiques que doit revenir le dernier mot. Dans le passé de l'Europe unie, l'appartenance de la Turquie à l'Europe a été affirmée avec netteté dès que la Communauté européenne et la Turquie eurent noué les premiers liens par le Traité d'association, ce qui, pendant longtemps, n'a jamais provoqué la moindre polémique. Sou-

(32) Cf. l'œuvre d'Ivo Andrić, en particulier deux romans magnifiques, *Le Pont sur la Drina*, Belfond, 1994, et *La Chronique de Travnik*, Belfond, 1997.

(33) C'est en 1054 que le patriarche de Constantinople et le légat du pape se sont lancés des anathèmes réciproques.

(34) Cité par Pierre LEMERLE, *Histoire de Byzance*, PUF, Paris, 1990 (10^e éd.), p. 126.

(35) Cf. le dossier «La Turquie et l'Europe», *Questions internationales*, n° 12, mars-avr. 2005.

vent cité, Walter Hallstein, alors président de la Commission, déclare à Ankara, le 12 septembre 1963, à l'occasion de la signature du traité : *«la Turquie est une partie de l'Europe [...]. La Turquie fait partie de l'Europe : aujourd'hui, cela signifie qu'elle a établi une relation institutionnelle avec la Communauté européenne»*.

Quelle fut la position de la France à cette époque? Le général de Gaulle, alors au pouvoir, s'est-il exprimé sur ce point? Les propos qu'il a tenus à l'époque sont plutôt sibyllins : dans ses échanges avec les autorités turques, il n'évoque, à aucun moment ni la Communauté, ni l'accord d'association; il s'en tient strictement à la diplomatie classique des rapports d'Etat à Etat. Dans son discours du 27 juin 1967, après avoir évoqué les choix différents des deux pays à l'égard de l'OTAN, dont la France s'est retirée le 21 février 1966, il s'exprime ainsi : *«si la France a voulu se dégager du système, tandis que la Turquie juge préférable de maintenir encore les liens qui l'attachent à l'une des organisations, les deux pays sont, n'est-il pas vrai?, d'accord pour penser que l'avenir du progrès et de la paix est compromis par ce constant et dangereux affrontement. En Europe notamment, dont la Turquie s'incorpore une des capitales historiques, en Europe, qu'elle joint à l'Asie par-dessus les détroits essentiels, en Europe dont le destin se trouve hypothéqué par le problème du sort de l'Allemagne, l'intérêt de nos deux Républiques n'est-il pas de conjuguer leurs efforts pour, qu'au lieu de l'opposition stérile de deux camps, s'établissent la détente, l'entente et la coopération entre tous les peuples de notre continent?»* (36).

Comment faut-il entendre ce verbe inattendu et donc soigneusement choisi : *«s'incorpore»*? Comment comprendre l'expression *«notre continent»*? Nous pluriel ou nous de majesté? Cette ambiguïté, à coup sûr délibérée, rend la glose inutile – mais elle est en elle-même intéressante, non point parce qu'elle semble trahir une incertitude dans l'esprit du général, mais plutôt parce qu'elle laisse à ses successeurs le soin de se prononcer. C'est dire qu'il n'y a pas, pour qui pourrait y songer, de recours de ce côté-là; c'est dire également que la question de savoir si la Turquie doit ou non entrer dans l'Union européenne est une question politique sur laquelle les gouvernements des Etats membres auront à se déterminer.

Il appartient en effet à l'Union européenne, de décider, suivant les termes du Traité, qui peut entrer dans l'Union : *«tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union»* (art. 49 TUE). Les autorités françaises se conforment à la position de l'Union : *«il revient aujourd'hui aux Etats membres, au sein du Conseil, et au Parlement européen, à la majorité absolue des membres qui le composent, de décider au cas par cas si un Etat qui souhaite se porter candidat est européen ou non»* (37). Cette décision politique, prise sur une base

(36) Charles DE GAULLE, *op. cit.*, p. 183.

(37) «Quelles sont les frontières de l'Europe?», document disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

de droit, est en même temps un acte de reconnaissance que l'Etat candidat est européen. C'est bien la politique qui décide de la géographie : est européen tout pays reconnu comme tel par l'Union européenne. Pour la Turquie, la question est donc tranchée : elle est reconnue comme pays européen par les Vingt-Cinq Etats membres de l'Union (38).

La question des critères d'adhésion

Cette première condition, nécessaire, n'est pas certes pas suffisante. La seconde condition est fondée sur un ensemble d'exigences juridico-politiques énoncées à l'article 6 du Traité : *«l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres»* (39). Ces conditions ont été reprises et étoffées par le Conseil européen de Copenhague (22-23 juin 1993), lors de l'examen des candidatures des pays d'Europe centrale et orientale : *«l'adhésion requiert de la part du candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable, ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire»*. Ces conditions s'imposent à la Turquie; elles seront l'objet même des négociations minutieusement programmées.

Sur ce plan, les opposants à l'entrée de la Turquie dans l'Union expriment de nombreuses inquiétudes concernant les droits fondamentaux, spécialement la condition féminine, les institutions répressives, les minorités, tout en reconnaissant les progrès accomplis depuis quelques années. Cependant, outre la crainte inspirée par l'éventuel avènement d'un islamisme radical, les objections les plus fortes sont liées à des questions politiques en effet préoccupantes, singulièrement la question kurde : en dépit de certaines évolutions positives en Turquie, l'évolution de la situation des Kurdes en Iraq, auxquels la nouvelle Constitution, d'inspiration fédérale, ouvre la voie à une autonomie, ce qui peut effectivement provoquer quelque effervescence au sein de la population kurde, par-delà la frontière turque.

A quoi s'ajoutent la nécessaire reconnaissance du génocide arménien, à propos duquel existe une réelle sensibilité en Europe, et la question chypriote. La déclaration du gouvernement turc de juillet 2005, selon laquelle l'extension de l'accord d'union douanière aux dix nouveaux Etats membres n'impliquait pas la reconnaissance de la République de Chypre a provoqué,

(38) Les partisans de l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne ne manquent pas de faire remarquer que la Turquie est membre de toutes les organisations européennes dès leur fondation et des organisations occidentales où l'Europe est largement présente, tels le Conseil de l'Europe, l'OCDE et l'OTAN notamment.

(39) Cette formulation date du traité d'Amsterdam.

à raison, une protestation du gouvernement français. La Turquie ne saurait naturellement participer à la vie de l'Union européenne à côté d'un Etat membre qu'elle ne reconnaît pas; cette reconnaissance est donc un préalable à son entrée dans l'Union, mais non à l'ouverture des négociations. Dès lors, après l'échec du plan Annan, rejeté par la population grecque de l'île lors du référendum du 24 avril 2004 (40), c'est dans le cadre des négociations entre la Turquie et l'Union européenne que le règlement de la question chypriote devrait intervenir.

* *
*

La Turquie constitue un bon angle pour analyser l'évolution de l'Union européenne ainsi que de la politique extérieure de la France. C'est un grand pays par sa taille, sa population; son rayonnement dans une vaste région turcophone et sa localisation géographique, aux marches de l'Europe, lui confèrent une grande importance géostratégique. Sa demande d'adhésion à l'Union européenne soulève ainsi, très normalement, de multiples problèmes.

En ce qui concerne l'Union européenne, les perspectives ont radicalement changé depuis la chute du Mur de Berlin. Ce qui est recherché pour l'heure, c'est moins, semble-t-il, une «*union sans cesse plus étroite*» entre les peuples qui la composent, pour reprendre les termes des traités fondateurs réitérés dans chaque nouveau traité, qu'une adéquation de plus en plus exacte avec le continent. L'élargissement est devenu un projet en soi et même, semble-t-il, le seul projet de l'Union européenne. Cependant, le nombre et l'hétérogénéité croissante de l'ensemble se paient d'une plus grande difficulté à progresser dans le sens de l'intégration – suivant l'inspiration du projet initial – et même à fonctionner convenablement.

De là, deux séries de problèmes : ceux qui sont regroupés sous la notion d'identité, ce qui recouvre en particulier la question de ses limites; ceux qui concernent les structures de l'Union. Or, la question des limites de l'Union n'est pas résolue et celle de ses structures est hypothéquée par le blocage du projet de Constitution. Les élargissements à venir et, il va de soi, l'entrée de la Turquie, sont de nature à aggraver les difficultés. Les opposants à cette candidature ne manquent pas d'agiter le risque de dilution de l'Union européenne, encore que cette objection aurait pu être formulée avant le passage brutal de quinze à vingt-cinq Etats membres qui n'ont pas vécu la même histoire – l'opposition Est-Ouest ne date pas du Rideau de fer, mais de l'antique partage romain entre la *pars occidentalis* et la *pars*

(40) 75,83 % des 480 000 électeurs chypriotes grecs ont répondu «non», tandis que 64,91 % des 144 000 électeurs chypriotes tures ont répondu oui.

orientalis (41) – et sont loin de partager la même vision de l'avenir, les pays de l'ancien bloc communiste étant généralement plus attirés par une perspective euro-atlantique que proprement européenne.

Le projet de construction européenne doit être repensé en tenant compte de la configuration nouvelle du continent et de la société mondiale et la demande turque doit, rationnellement, être abordée non en fonction d'une Europe mythique, idéale ou fantasmée, ni même en fonction de la représentation du projet initial, mais en fonction des données nouvelles. La France est saisie par cette nouvelle situation de l'Europe et du monde et sa politique extérieure, où se mêlent questions européennes et questions internationales, en est forcément et fortement affectée. Prise dans ce mouvement d'évolution rapide, la politique extérieure de la France n'est ni linéaire ni limpide. L'autonomie de sa politique extérieure s'amenuise sous la pression de deux facteurs : d'une part, l'interdépendance accentuée dans le cadre européen; d'autre part, les grincements dans le jeu politique interne. Le prisme turc est un bon révélateur de cette double contrainte et, avec, du malaise que connaît la politique de la France.

L'Union européenne vit, délibère, sous un régime d'interdépendance renforcée, même dans les périodes difficiles ou incertaines, comme c'est le cas depuis qu'elle comprend vingt-cinq Etats membres et qu'elle doit s'accommoder du Traité de Nice, même lorsque les réunions du Conseil ressemblent davantage à une conférence diplomatique, où ce sont avant tout des préférences ou des exigences stato-nationales qui sont exprimées par chacun, qu'à la délibération d'une instance commune inspirée par la définition d'un intérêt général européen. L'exemple de l'Autriche au Conseil du 3 octobre 2005 est éclairant : que faut-il en retenir ? qu'elle a bloqué la décision pendant quarante-huit heures ou, finalement et peu en importent les raisons réelles ou apparentes, qu'elle a cédé ? Grands ou petits, les Etats membres ne peuvent pas ne pas prendre en compte la position des autres non plus que celle du groupe et, finalement, s'y ajuster.

La France n'échappe pas à cette contrainte, comme en témoignent ses revirements, ses tergiversations dans la période qui a précédé l'avènement de l'Union à Vingt-Cinq : la France était plus que réservée sur le principe d'un élargissement à dix, puis elle a cédé; la France faisait de la réforme institutionnelle un préalable à l'élargissement, puis elle a cédé en acceptant le pis-aller du Traité de Nice; elle était intransigeante sur certains points de la réforme des institutions (composition de la Commission, pondération des voix au Conseil), puis elle a transigé (42). La Constitution européenne, qui proposait des institutions plus adéquates à la nouvelle configuration de

(41) Cette division trouve son origine sous Dioclétien, avec la tétrarchie; elle s'est confirmée avec le partage de l'Empire par Théodose, puis s'est cristallisée dans l'opposition Latins catholiques / Grecs orthodoxes et s'est continuée lorsque la partie occidentale est entrée dans les Temps modernes.

(42) Cf. F. DE LA SERRE, *op. cit.*

l'Union, et à l'élaboration de laquelle la France a fortement contribué, était bienvenue, mais le pays l'a rejetée.

C'est ici qu'apparaît un malaise dans la politique extérieure de la France, un peu dans le sens où Freud parlait de «*malaise dans la civilisation*» (43), qu'il percevait, notamment, dans le fait que l'État ne respecte guère les règles morales qu'il impose aux individus et qu'il ne leur donne pas les compensations qui rendent supportable l'autorité lorsqu'il ne répond pas à leurs attentes. La politique extérieure est, dans les institutions conçues par le général de Gaulle, entre les mains du chef de l'État, «*en charge de l'essentiel*» quoique irresponsable. Depuis le début de la V^e République, même dans les périodes de cohabitation, le Président de la République a conservé la haute main sur la politique étrangère : c'est lui qui représente la France dans les réunions du Conseil, lequel est défini comme réunion des «*chefs d'Etat ou de gouvernement*», pour tenir compte de la spécificité française, seule sur les Vingt-Cinq à être représentée par le chef de l'État et non, comme tous les autres États membres, par le chef d'un gouvernement responsable. «*Domaine réservé*», a-t-on plus ou moins théorisé; cette théorie est à revoir : le chef de l'État a signé le Traité constitutionnel et il en a recommandé l'approbation; les électeurs l'ont rejeté le 29 mai 2005.

Cette manifestation expresse d'un désaveu témoigne de ce que la détermination de la politique extérieure par le chef de l'État n'est pas seulement soumise à la contrainte de l'interdépendance européenne, mais est désormais également sous influence dans l'ordre interne. Pour tenir compte des réserves d'une grande partie de l'opinion à l'égard de la candidature de la Turquie et favoriser l'adoption de la Constitution, le chef de l'État a infléchi sa position et, pour réduire les tensions, a concédé une révision constitutionnelle prévoyant un référendum pour approuver toute nouvelle adhésion. Le Parlement, réuni en Congrès le 28 février 2005 a entériné cette proposition en adoptant un article 88-7, selon lequel «*tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République*». Il a en outre adopté un texte, qui ne figure pas dans la Constitution, précisant que «*cette consultation référendaire ne s'appliquera pas pour les pays dont l'adhésion a été décidée avant le 1^{er} juillet 2004*», ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie.

La Turquie peut se flatter d'avoir inspiré une révision de la Constitution française qui met à mal le domaine réservé. En pratique, elle pourrait en pâtir. Cependant, qui sait ce qu'il adviendra de l'Europe, de la Turquie et de la V^e République dans le proche avenir ?

(43) Sigmund FREUD, *Malaise dans la civilisation*, PUF, Paris, 1971 (éd. originale 1929).

FRANCE-ALLEMAGNE : UN COUPLE DÉSUNI?

PAR

CHRYSTELLE NOURRY (*)

Entre mai et octobre 2005, l'incertitude s'est quelque peu installée dans la coopération bilatérale entre la France et l'Allemagne. D'une part, le résultat du référendum français sur la ratification du Traité constitutionnel de l'Union européenne qui s'est tenu le 29 mai 2005, perçu comme un refus du projet européen, mais également comme une dénonciation de la situation sociale difficile vécue par les citoyens français (1), traduit une hésitation et une attente quant à l'avenir de la France dans l'Union. D'autre part, les résultats des élections législatives allemandes, suscitant pendant plusieurs semaines le doute sur le choix du futur Chancelier, ont également révélé la vive inquiétude des citoyens allemands pour l'avenir de leur modèle social. L'ensemble met particulièrement en évidence la question épineuse du chômage, qui représente un problème majeur des deux côtés du Rhin.

Dans ce contexte, le «couple franco-allemand» apparaît aujourd'hui en mal de certitudes par rapport aux années précédentes. Depuis le début du nouveau millénaire, la coopération bilatérale avait su donner le ton, qu'il se soit agi des choix faits dans la Convention européenne pour promouvoir une «*économie sociale de marché hautement compétitive*» (2) fondée sur la croissance et le développement durable ou encore de la position franco-allemande à l'égard de la politique iraquienne des Etats-Unis. Donnant corps à cet esprit de coopération étroite, Jacques Chirac avait innové lors d'un Conseil européen à Bruxelles, le 17 octobre 2003, où il avait remplacé le chef du gouvernement allemand Gerhard Schröder pour présenter la position allemande devant les autres Etats membres, démontrant ainsi toute la complicité du moteur bilatéral au sein de la Communauté. Seulement, aujourd'hui, la relation franco-allemande se situe dans un contexte incertain, tant d'un point de vue bilatéral qu'europpéen, ce qui laisse la porte ouverte aux interrogations quant à sa capacité d'impulsion au cœur de l'Europe.

A la suite des événements récents qui se sont produits, dans quelle mesure peut-on encore actuellement parler d'un «couple franco-allemand»

(*) Docteur invité à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (Belgique).

(1) Annie LAURENT / Nicolas SAUGER (dir.), «Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : Comprendre le 'non' français», *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 42, juil. 2005, 173 p.

(2) *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, art. I.3.

en Europe? Les incertitudes actuelles ne traduisent-elles pas un dilemme plus profond, à savoir une dilution, face à vingt-cinq Etats membres, de l'action bilatérale et de la symbolique de force d'impulsion caractéristique de l'entente franco-allemande? Si, au seuil de 2006, la coopération franco-allemande apparaît affaiblie dans ses valeurs, ses objectifs et son influence, il n'en demeure pas moins que des apports et des lignes politiques majeures sont apparues et se sont stabilisées durant les années 1995-2005, qui ont vu Jacques Chirac et Gerhard Schröder simultanément au pouvoir pendant sept ans.

LE TANDEM J. CHIRAC-G. SCHRÖDER : UN « COUPLE » DÉCOMPLEXÉ,
FERVENT DÉFENSEUR D'UN MODÈLE EUROPÉEN

Si le « couple » formé par Jacques Chirac et Gerhard Schröder a eu du mal à « se trouver » à ses débuts, la période 1995-2005 est cependant riche en apports, tant dans le domaine bilatéral que dans le domaine européen, deux lignes d'action qui ont fait l'objet d'un suivi approfondi depuis les tout premiers sommets bilatéraux tenus entre les deux dirigeants.

Jacques Chirac-Gerhard Schröder : un « couple » qui s'est longtemps cherché

Depuis les débuts de l'institutionnalisation de la coopération bilatérale en 1963 (3), divers « couples » se sont succédé à la tête de la coopération franco-allemande. Leurs actions communes ont été une force d'impulsion plus ou moins intense pour le processus d'intégration européenne. Charles de Gaulle et Konrad Adenauer ont officialisé la réconciliation franco-allemande par la signature du Traité de l'Élysée, le 22 janvier 1963. Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt ont dynamisé l'Europe économique *via* le système monétaire européen, en 1979, et l'Europe politique *via* le développement des Conseils européens et l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen. Helmut Kohl et François Mitterrand ont largement contribué à l'élaboration du Traité de Maastricht qui a élargi le champ des compétences de la Communauté à des domaines politiques et sociaux.

(3) Pierre JARDIN/Adolf KIMMEL, *Les Relations franco-allemandes depuis 1963*, La Documentation française, Paris, 2001, 539 p.; Daniel COLARD, «Le partenariat franco-allemand de l'après-Guerre froide», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002; Alistair COLE, *Franco-German Relations*, Harlow, Longman, 2001, 178 p.; A. HAIG SIMONIAN, *The Privileged Partnership : Franco-German Relations in the European Community. 1969-1984*, Clarendon Press, Oxford, 1985, 407 p.; Wichard WOYKE, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit der Wiedervereinigung*, Oplade, Leske/Zürich, 2000, 277 p.

Les débuts difficiles du «couple» Chirac-Schröder

En comparaison avec ces «couples» majeurs dans l'histoire de la coopération franco-allemande, le duo formé par Jacques Chirac et Gerhard Schröder (4) a eu du mal à se mettre en place et ses débuts furent difficiles.

En France, le Président ne s'est pas tout de suite impliqué dans la coopération bilatérale, cherchant d'abord ses marques face à Helmut Kohl (1995-1998), puis se trouvant freiné par la cohabitation avec le gouvernement de gauche plurielle conduit par Lionel Jospin (1997-2002). En Allemagne, le Chancelier, arrivé au pouvoir en septembre 1998, s'est appliqué au départ à avaliser le changement issu de la fin de la Guerre froide, s'incarnant ainsi rapidement comme le fer de lance d'une nouvelle voie, où l'Allemagne ne craint plus de suivre une politique de «*défense éclairée de ses propres intérêts*» et d'afficher sereinement, comme un «*pays normal*», son intérêt national sur la scène européenne (5). Les nouveaux dirigeants n'ont donc pas immédiatement renoué avec la gestuelle habituelle des «couples» franco-allemands précédents. Ils ont usé d'un mode de contact moins conventionnel, reposant davantage sur une volonté pragmatique.

Dès lors, un essoufflement s'est fait sentir dans les mécanismes bilatéraux de consultation. L'objectif délibéré de moderniser la coopération ne s'est pas traduit tout de suite par des instruments concrets. En réalité, la répétition des contacts formels et l'abandon progressif de certains outils bilatéraux ont eu du mal à dissimuler le manque de projets communs : la France et l'Allemagne ont des désaccords profonds, tant sur les objectifs à atteindre que sur les moyens d'y aboutir. Ainsi, les lettres communes se perdent, les légendaires petits déjeuners sont délaissés et, souvent, la préparation en amont des sommets semestriels s'avère plus difficile à mettre en œuvre. Selon certains acteurs bilatéraux, la méthode de travail repose alors sur un principe d'accord entre les deux gouvernements, quoi qu'il en soit : «*on avait l'habitude d'échanger plusieurs fois par jour des idées avec la volonté de régler les problèmes en amont. Cette habitude de travail a été brisée à plusieurs reprises. [...] on peut le voir au point d'orgue que constitue le sommet de Nice, [...], mais déjà à Rambouillet, en mai, où on a évoqué les problèmes, [...], en étant convenu qu'il n'y avait pas de problèmes, et c'était pareil à chaque sommet, donc [...], on n'a pas du tout avancé ni traité le problème sur le fond. [...] En fait, [...] on se parle, mais on ne se comprend pas*» (6).

(4) Pour un panorama d'ensemble de la période 1995-2005, il est possible de se référer à : Hubert Coudurier, *Le Monde selon Chirac. Les coulisses de la diplomatie*, Calmann-Lévy, Paris, 1998, 417 p. ; Albert du Roy, *Domaine réservé : les coulisses de la diplomatie française*, Seuil, Paris, 2000, 288 p. ; Egon Bahr, *Der deutsche Weg : selbstverständlich und normal*, Blessing, Munich, 2003, 157 p. ; Laurent Cohen-Tanugi, «La politique européenne de la France à l'heure des choix», *Politique étrangère*, n° 4, 1995, p. 857-864 ; Dominique Moïsi, «De Mitterrand à Chirac», *Politique étrangère*, n° 4, 1995, p. 849-855.

(5) Jean-Pierre Froehly, «Neue Freundschaft? Die Überwindung europapolitiker Divergenzen zwischen Berlin und Paris», *Internationale Politik*, n° 7, 2001, p. 47-54 ; Lucas Delattre, «Une nouvelle Allemagne?», *Politique étrangère*, n° 4, hiv. 1998-1999, p. 723-732.

(6) Entretien avec un journaliste français, service de politique étrangère, Paris, 9 janv. 2002.

Une coopération jalonnée de crises

De manière synthétique, on peut résumer les débuts du couple Chirac-Schröder sous la forme de crises successives (7).

Une première crise franco-allemande importante est survenue en 1997, au sujet du Pacte de stabilité et de croissance avalisé lors du Conseil européen de Dublin, les 6 et 7 décembre 1996 et dénoncé à l'époque comme un «*super-Maastricht*» par la nouvelle équipe arrivée au pouvoir en France, qui a revendiqué en contrepartie un pacte pour l'emploi, d'ailleurs discuté au sommet de Luxembourg, le 21 novembre 1997. Cette crise s'est prolongée jusqu'au Traité d'Amsterdam, où une réelle mésentente franco-allemande a bloqué les discussions. Dès le début, le Conseil européen d'Amsterdam a été fragilisé par les désaccords franco-allemands concernant la gestion de la zone monétaire et les discussions relatives à la révision du Traité de Maastricht n'ont pu se dérouler qu'une fois réglé le différend opposant les deux Etats à propos du Pacte de Stabilité et de Croissance.

Une deuxième crise a surgi ensuite au sujet de la désignation du Président de la Banque centrale européenne, en raison d'un accord oral passé sur le candidat potentiel entre H. Kohl et F. Mitterrand, à l'été 1993.

Une troisième crise franco-allemande a particulièrement mis au jour les divergences profondes existant entre les deux partenaires concernant la réforme de la Politique agricole commune (PAC) et la répartition des charges budgétaires de l'Agenda 2000, au Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 : d'un côté, le gouvernement allemand souhaitait obtenir une diminution de la contribution nette de son pays au budget européen, ce qui supposait un cofinancement des dépenses agricoles par renationalisation d'une partie des aides versées aux agriculteurs ; de l'autre, le gouvernement français n'envisageait pas que la PAC pût être remise en cause. Finalement, le Conseil s'est achevé sur une discorde profonde entre les deux Etats.

Enfin, le Conseil européen de Nice (décembre 2000) a mis au jour de nouveaux désaccords concernant cette fois l'architecture institutionnelle future de l'Union. Les difficultés à mettre en œuvre concrètement cette réforme ont révélé des divergences de positions telles qu'a été finalement conclu un accord minimal entre les points de vue français et allemands sur la pondération des voix au Conseil, la répartition des compétences entre le Parlement et la Commission et l'Europe de la Défense. A cette période, les divergences de fond se succèdent concernant à la fois l'objectif global et les mesures nécessaires pour l'atteindre.

(7) Chrystelle NOURRY, «*France-Allemagne : l'année des choix*», *Lettre de la Fondation Robert Schuman*, 18 mars 2002, p. 2-7, disponible sur le site Internet www.robert-schuman.org/lettre/lettre67.htm.

2002-2005, une coopération fructueuse

Face aux difficultés liées à des positions divergentes et à une implication plus fortuite dans la coopération bilatérale, un déblocage de la situation apparaît lors des Conseils européens de Bruxelles et de Copenhague (octobre et décembre 2002). La préparation de ces sommets communautaires marque alors nettement le renouveau bilatéral : un compromis franco-allemand permet ainsi un accord sur la PAC.

Parallèlement, en raison des conséquences néfastes entretenues par les diverses crises, les deux gouvernements décident de réagir en créant de nouvelles habitudes de rencontres et des outils de travail plus pratiques, qui permettent à la coopération bilatérale de se moderniser et de prendre un second souffle. En effet, après les changements liés à la réunification allemande, les deux pays n'avaient pas immédiatement reconsidéré le rôle de leur coopération au sein de l'Union. Il leur fallait adapter à ce nouveau contexte leurs méthodes de coopération, étant entendu que leur accord préalable reste nécessaire au bon fonctionnement de la construction européenne. Dans cette perspective, les deux dirigeants choisissent de renouveler leurs modes de travail : de nouvelles habitudes de rencontres se mettent ainsi en place, comme le Processus de Blaesheim (8), lancé en janvier 2001 ; des entretiens resserrés et officieux entre les différents niveaux de consultation se multiplient, chaque mois et chaque semaine. Les sommets redeviennent de véritables outils de travail dans ce maillage complexe de concertation.

Cette nouvelle méthode de travail implique davantage de dialogue et d'échanges : « nous appliquons une méthode très simple. [...] Sur chaque sujet nous nous disons sans détour quelle est la position de notre pays et, quand il y a des différences d'approche – ce qui arrive et qui est normal – nous expliquons pourquoi, nous essayons de voir si ces différences sont fondées sur des choses profondes ou sur des choses superficielles ou sur des malentendus de langage, ce qui peut arriver. Si nous pouvons surmonter ces problèmes à notre niveau, nous le faisons tout de suite, en élaborant une position de synthèse qui permette de surmonter les différences. Mais si nous ne pouvons pas à nos niveaux, parce que cela engage d'autres intérêts, d'autres responsables, [...] nous ferons des propositions au Chancelier, au Président et au Premier ministre » (9).

Tous ces efforts de concertation approfondie portent leurs fruits et la coopération bilatérale finit par prendre sa vitesse de croisière. Le déblocage est ainsi finalement officialisé par la célébration en grande pompe du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée, rassemblant les députés des deux pays à Versailles et nombre d'hommes politiques à Paris et à Berlin, les 22

(8) François RIVASSEAU/Andrei MICHAELIS, « Après le Traité de Nice : l'harmonisation du discours franco-allemand à travers le processus de Blaesheim », *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002.

(9) Hubert VÉDRINE, rencontre franco-allemande de Stuttgart, 16 février 2001, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

et 23 janvier 2003. Dans ce contexte enthousiaste, les deux gouvernements se mettent d'accord sur les sujets débattus à la Convention européenne et affinent particulièrement leur vision de l'Europe politique : c'est ainsi que la contribution conjointe franco-allemande relative à l'architecture institutionnelle a fait l'objet de longues discussions dans les séances plénières de l'enceinte conventionnelle (10). Les mécanismes bilatéraux sont revivifiés, dans leur forme et leurs méthodes. La nouvelle forme consultative en Conseil des ministres est ainsi inaugurée lors de la rencontre du 18 septembre 2003. Les deux gouvernements se lancent alors conjointement en faveur du projet de Constitution européenne et s'engagent dans la voie d'une Union politique au cours de la conférence intergouvernementale d'octobre 2003, puis des sommets de mars et juin 2004.

La «feuille de route» 2005 : une synthèse de la politique franco-allemande des années 2000

Dans ce contexte évolutif de la relation bilatérale entretenue par Jacques Chirac et Gerhard Schröder, l'année 2005 représente à la fois le bilan et la continuité d'une ligne politique établie au début de leur mandat. En fait, les axes prioritaires élaborés au cours de cette année sont des choix de politique clairs et précis, qui s'inscrivent dans une démarche plus globale et cohérente.

Certes, la coopération bilatérale s'est nettement transformée au cours de ces années, mais, contrairement à ce que son évolution peut laisser penser, les deux gouvernements ont commencé à travailler très tôt et dès le départ sur de nombreux dossiers-clefs. Malgré leurs divergences de vues perceptibles au début de leur mandat, les deux dirigeants et les ministères français et allemands ne se sont donc pas découverts des affinités de travail au fil des années 2000 : ils ont développé très rapidement des perspectives d'avenir pour la coopération bilatérale et pour l'Union européenne. Par conséquent, même si les positions respectives de la France et de l'Allemagne apparaissent radicalement opposées au cours des premières années, une continuité politique au sommet a contribué au fil du temps à forger une conception bilatérale spécifique autour des dossiers importants.

Cet élément fondamental de l'évolution de la coopération franco-allemande des années 1998-2005 peut se lire à la lumière des différents sommets tenus de manière formelle, tous les semestres. En effet, les choix politiques actuels sont aisément éclairés par les précédentes conclusions émises lors des traditionnelles consultations franco-allemandes. Il est ainsi plus facile de comprendre aujourd'hui les directions prises par la coopération bilatérale,

(10) «Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union», CONV 489/03, 16 janvier 2003, disponible sur le site Internet european-convention.eu.int; session plénière du 21 janvier 2003, disponible sur le site Internet www.europarl.eu.int.

directions qui renforcent d'ailleurs une ligne politique déjà bien définie auparavant.

Ainsi, le dernier sommet franco-allemand ayant réuni Jacques Chirac et Gerhard Schröder, durant lequel s'est tenu le cinquième Conseil des ministres bilatéral, le 26 avril 2005 (11), s'est concentré sur deux types de dossiers : d'une part, les questions bilatérales ont été abordées autour des sujets liés à la recherche et l'innovation, la mobilité professionnelle et l'apprentissage des langues, mais également avec la perspective de projets industriels entre les deux pays; d'autre part, l'ordre du jour a porté aussi sur les affaires communautaires, celles-ci étant abordées sous un angle économique et social, la question de l'avenir d'une Europe politique étant évoqué dans le cadre du processus de ratification de la Constitution européenne. Or, ces deux aspects avaient déjà fait l'objet de discussions au cours des diverses rencontres franco-allemandes qui s'étaient tenues auparavant et avaient été approfondis au fil des concertations semestrielles entre Jacques Chirac et Gerhard Schröder tenues à partir de 1998. En étudiant les dossiers traités depuis les premiers sommets tenus entre les deux dirigeants, on peut constater qu'ils concernent essentiellement les domaines bilatéraux et européens évoqués ci-dessus. L'agenda des sommets franco-allemands s'est essentiellement articulé autour de ces deux sujets-clefs.

Les avancées de la coopération bilatérale

Dès la soixante-douzième concertation (12), le dossier relatif à la coopération bilatérale a été directement appréhendé à partir de la perspective d'échanges de fonctionnaires entre les deux pays, du développement des contacts entre les universités françaises et allemandes et de l'avenir de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, organisation vouée à faciliter les liens entre les jeunes citoyens des deux pays. La première consultation entre Jacques Chirac et Gerhard Schröder, le 30 novembre et le 1^{er} décembre 1998, a cherché à tracer les grands axes d'une politique franco-allemande, qui a ensuite été constamment enrichie et poursuivie au cours des années suivantes.

Cette approche s'est trouvée approfondie lors du soixante-quatorzième sommet (13), le 30 novembre 1999, qui s'est conclu par un accord relatif à la mise en place d'un réseau d'échanges diplomatiques et par un renforcement de la formation professionnelle conjointe entre les deux pays. Dans le foulée de ces réalisations, a été énoncée l'intention de poursuivre la construction d'engins militaires binationaux – finalement décidée lors de la

(11) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 26 avril 2005, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(12) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 30 nov.-1^{er} déc. 1998, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(13) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 30 nov. 1999, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

soixante-quinzième concertation (14), le 9 juin 2000 – et de transports transfrontaliers, lors du soixante-dix-septième sommet (15), le 12 juin 2001.

Ces divers éléments caractéristiques de la politique bilatérale sont ensuite fermement relancés, lors de la soixante-dix-neuvième rencontre (16), les 30 et 31 juillet 2002, avec la décision d'améliorer la coordination des échanges dans la société civile, entre les parlementaires et avec les médias, mais aussi au cours du quatre-vingtième sommet (17) (22-23 janvier 2003), qui préconise une coordination des consultations bilatérales. Toutes ces propositions visent à approfondir le lien franco-allemand, en s'appuyant sur des enjeux et des aspects souvent très proches et qui se combinent entre eux.

L'objectif principal défini au cours de cette période s'enrichit vers la fin avec l'intérêt porté à l'apprentissage des deux langues, élément promu lors du deuxième (18) (18 septembre 2003), mais aussi des troisième (19) (13 mai 2004) et quatrième (20) (26 octobre 2004) Conseils, au cours desquels la mobilité sociale et l'échange entre les deux diplomaties sont également discutés.

Le couple franco-allemand dans la construction européenne

S'agissant des questions européennes, dès la soixante-douzième (21) concertation bilatérale (30 novembre-1^{er} décembre 1998), l'ordre du jour a été consacré à la réforme institutionnelle, tandis que les questions économiques et sociales se sont focalisées sur la relance de l'emploi. Ces deux éléments ont également fait partie de l'agenda du soixante-treizième sommet (22) (28-29 mai 1999), concentré sur les perspectives financières de l'Agenda 2000. La soixante-quatorzième rencontre franco-allemande (23) (30 novembre 1999) a orienté à nouveau les discussions autour de la réforme institutionnelle, tout comme les soixante-quinzième (24) (9 juin 2000) et soixante-

(14) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 9 juin 2000, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(15) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 12 juin 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(16) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 30-31 juil. 2002, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(17) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 22 janv. 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(18) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 18 sept. 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(19) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 13 mai 2004, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(20) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 26 oct. 2004, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(21) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 30 nov.-1^{er} déc. 1998, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(22) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 28-29 mai 1999, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(23) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 30 nov. 1999, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(24) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 9 juin 2000, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

seizième consultations (25) (10-11 novembre 2000), lesquelles ont également abordé la notion de «droits fondamentaux» de l'Union.

Ces thèmes, caractéristiques de la politique bilatérale en matière communautaire, sont ensuite relancés et approfondis lors du soixante-dix-neuvième sommet (26) (30-31 juillet 2002), consacré aux perspectives développées par le Traité de Nice et à la question du développement durable. La réforme institutionnelle représente un dossier-clef des agendas de la soixante-dix-huitième rencontre (27) (23 novembre 2001), principalement axée sur la coordination des politiques économiques, ainsi que du quatre-vingtième sommet (28) (22-23 janvier 2003), où sont discutées les dernières conclusions élaborées par la Convention.

Ces différents aspects abordés au cours des consultations bilatérales révèlent combien, durant les années Chirac-Schröder, une politique européenne précise a été poursuivie, orientée principalement autour de deux pôles majeurs, la réforme institutionnelle et les questions économiques et sociales. Dans cette perspective, le deuxième Conseil des ministres franco-allemand (29) (18 septembre 2003) apparaît emblématique, tout comme les troisième (13 mai 2004) et quatrième (26 octobre 2004). Tous trois furent consacrés à l'architecture future des institutions européennes et à l'avenir du modèle économique et social de l'Union, *via* des discussions sur l'assouplissement possible du Pacte de stabilité et de croissance par l'adoption d'une «Initiative de croissance pour l'Europe», *via* les réflexions liées à la perspective de la ratification de la Constitution et aux débats budgétaires, ainsi qu'à travers la question de la mise en œuvre du Processus de Lisbonne.

LA FIN D'UN RÈGNE

Si la coopération franco-allemande a su retrouver un second souffle dans les années 2002-2005, le résultat du référendum français sur la Constitution européenne, en ouvrant une crise européenne profonde, et l'incertitude ayant pesé pendant plusieurs semaines quant au nom du futur Chancelier ont contribué à affaiblir durablement la capacité d'influence et d'impulsion du couple franco-allemand au sein de l'Union. Aujourd'hui, deux inconnues, le contexte européen et le contexte bilatéral, laissent la porte ouverte aux

(25) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 10-11 nov. 2000, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(26) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 30-31 juillet 2002 éditée sur le site Internet de la Présidence, au <http://www.elysee.fr>.

(27) 78^e sommet : Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 23 nov. 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(28) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 22 janv. 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(29) Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 18 sept. 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

questionnements quant au rôle moteur de la coopération franco-allemande, sans véritablement apporter de réponses précises pour l'avenir.

Une visibilité européenne embrumée

Malgré des débuts difficiles, la réalité du travail franco-allemand quotidien a permis l'élaboration et la mise en œuvre d'objectifs et de priorités politiques clairs au cours des années du «couple» Chirac-Schröder. Sur le long terme, des axes précis ont émergé durant cette période et, incontestablement, un apport majeur est apparu, approfondissant la coopération à des domaines nouveaux, comme le rapprochement de la société civile entre les deux pays ou encore les questions institutionnelles concernant l'Union. Toutefois, la situation bilatérale et européenne s'est radicalement transformée ces derniers mois.

Les contributions du «couple» franco-allemand à la construction européenne

En effet, la coopération franco-allemande avait redynamisé son impulsion depuis octobre 2002 (30) (Conseils européens de Bruxelles et de Copenhague) et son influence s'était accrue auprès des institutions et de ses partenaires européens, comme lors de l'accord de décembre 2002 sur la PAC, où son compromis a finalement été retenu. Ce rôle moteur prépondérant de la relation bilatérale, relancé à partir de l'automne 2002, s'est ensuite manifesté sous diverses formes et a largement contribué à infléchir la direction prise par le processus d'intégration européenne. Qu'il s'agisse par exemple des conceptions développées dans le Traité constitutionnel, plus particulièrement à propos de l'architecture institutionnelle et de la PESD, les contributions franco-allemandes ont joué un rôle de premier plan dans la rédaction des projets d'articles menée par la Convention (31).

Ainsi, pour la PESD, l'objectif franco-allemand principal a largement été repris dans les articles du projet de Traité. Les dispositions sur la «coopération renforcée» sont désormais appliquées à ce domaine, selon l'article III-310; de même, la notion de «coopération structurée» introduite par l'article III-312 reprend l'idée franco-allemande d'Union européenne de sécurité et de défense; enfin, la clause mutuelle introduite par l'article I-43 et la mise en place de l'Agence européenne de l'armement à l'article III-311 démontrent combien les conventionnels ont largement suivi les propositions bilatérales dans ce domaine. Concernant l'architecture institutionnelle, les

(30) Henri DE BRESSON/Georges MARION, «Jacques Chirac et Gerhard Schröder à la recherche d'un accord», *Le Monde*, 25 oct. 2002; Arnaud LEPARMENTIER/Laurent ZECCHINI, «M.Chirac et M.Schröder lèvent le dernier obstacle à l'élargissement», *Le Monde*, 26 oct. 2002; «L'Europe à Vingt-Cinq dans ses nouvelles frontières», *Le Monde*, 13 déc. 2002.

(31) «Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union», CONV 489/03, 16 janv. 2003, disponible sur le site Internet european-convention.eu.int; session plénière du 21 janvier 2003, disponible sur le site Internet www.europarl.eu.int; «Contribution franco-allemande à la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense», CONV 422/02, 22 nov. 2002, disponible sur le site Internet european-convention.eu.int; session plénière du 20 décembre 2002, disponible sur le site Internet www.europarl.eu.int.

objectifs franco-allemands ont été aménagés lors des débats en session plénière – par exemple, selon la contribution bilatérale, le président de la Commission devait d'abord être élu par le Parlement européen, puis ensuite confirmé par le Conseil européen, alors que cela est présenté de manière inversée dans le Traité constitutionnel; de même, les propositions bilatérales concernant le président du Conseil européen ou encore la création du poste de ministre des Affaires étrangères ont été très discutées en sessions plénières et reprises dans le texte final.

Dans ce contexte, lors de l'adoption du projet de Traité au cours du Conseil européen de juin 2004, c'est un modèle *«économique et social»* particulier, inspiré des conceptions franco-allemandes, qui a largement été mis en exergue. De même, dans l'esprit du processus de Lisbonne, l'idée d'un *«modèle social de croissance»* défendu par la France et l'Allemagne a prévalu sur l'assouplissement du Pacte de stabilité et de croissance, décidé lors du Conseil européen de mars 2005. C'est dans la même ligne de pensée que les critères de la directive *«Services»*, dite *«Bolkestein»*, ont finalement été retirés après une pression franco-allemande.

Durant cette période, l'influence bilatérale s'est donc accrue et a considérablement marqué la direction prise par le processus d'intégration européenne, sur des sujets d'ailleurs fondamentaux, comme l'avenir institutionnel de l'Union et l'équilibre des pouvoirs à vingt-cinq Etats membres.

Le «non» français à la Constitution européenne et ses incidences

Tout a basculé après le résultat du référendum français, qui constitue un tournant majeur au regard du rôle moteur joué par la relation bilatérale au cœur de l'Europe. En effet, pour la première fois, la France et l'Allemagne présentent une divergence de fond essentielle et profonde sur leurs conceptions de l'Europe et de son avenir. Cela apparaît comme un événement irréversible par rapport à l'objectif de paix et de réconciliation préconisé autour des deux pays par les Pères fondateurs, Robert Schuman et Jean Monnet, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Une page est irrévocablement tournée, car les valeurs défendues auparavant depuis les générations qui ont vécu la guerre – comme la lente reconstruction de l'amitié – et qui semblaient jusque-là acquises pour les générations suivantes, sont inévitablement niées par cet événement. C'est notamment le cas de quelques-unes des valeurs fondamentales de l'intégration européenne, comme le dialogue et la solidarité, qui sont le principe même de la réconciliation franco-allemande au cœur de l'Europe. Dans ce cadre, explique René Rémond, *«le non français signifie le repli, le refus d'aller plus avant dans la construction européenne. Les Français ont désapprouvé une politique extérieure qui fut celle de tous les gouvernements, de gauche comme de droite, depuis 1950. [...] Nous avons renversé la table du jeu et perdu tous nos atouts. [...] Tous les gouvernements européens vont se recen-*

trer sur leurs égoïsmes nationaux. [...] Dans cinquante ans, on dira : cette date du 29 mai 2005 signifie l'abandon d'une politique d'union qui pouvait nous sauver» (32).

Ce choix désigne ainsi la fin d'une conception de l'Europe, celle de la réconciliation fondée sur la coopération bilatérale, peut-être parce que celle-ci apparaît aujourd'hui pleinement acceptée, selon les propos d'Alfred Grosser (33). Le référendum français crée un choc qui remet en question le devenir de l'intégration européenne. Cette situation va ouvrir une crise majeure en Europe, officiellement reconnue lors du Conseil européen de juin 2005 (34), lorsque celui-ci s'achève sur un échec à propos des perspectives financières 2007-2013 et conclut à une mise en attente du processus de ratification de la Constitution.

Au printemps 2005, la relation franco-allemande fragilise ainsi la construction européenne, qui entre dans une période tendue et perturbée. Le processus d'intégration est ralenti et les résultats conjoints avec le référendum néerlandais ne permettent pas à l'Europe de redémarrer. En fait, l'Union semble prendre un autre chemin : face à l'Europe élargie qui s'interroge sur une poursuite de son élargissement et de son approfondissement, les tenants de l'«*Europe, zone de libre échange*» semblent marquer des points. Dans ce contexte, le vote des Pays-Bas ne reflète pas les mêmes exigences que celui des Français, car, pour beaucoup de commentateurs, si le non l'a emporté, c'est essentiellement dû à des raisons qui condamnent les avancées jugées trop sociales du Traité. Tous ces résultats semblent porter crédit à une conception de l'Europe traditionnellement défendue par les Britanniques, qui prennent alors, par roulement alphabétique, la Présidence de l'Union, le 1^{er} juillet 2005.

Au fond, ce sont certaines conceptions de la société, de la gestion politique des situations, du modèle économique et social, habituellement soutenues par la France et l'Allemagne, qui sont mises à mal par le résultat du référendum français. A cet égard, le Conseil européen des 5 et 6 octobre 2005 (35) illustre la perte d'envergure de la coopération bilatérale, qui ne parvient pas à proposer un compromis rassemblant ses partenaires autour

(32) Propos de René RÉMOND recueillis par Philippe DEMENET, *Pèlerin magazine*, 2 juin 2005.

(33) Le mot «réconciliation», si fondamental dans l'histoire de la relation franco-allemande, correspond, pour le professeur émérite Alfred Grosser, à une situation réalisée puisqu'il ne s'agit plus d'invoquer la victoire sur la guerre, mais bien plutôt une prise de conscience de la souffrance vécue par les deux peuples au cours des conflits qui ont opposé les deux nations : «le mot victoire est prononcé très faiblement [...], on prononce bien plus souvent le mot 'souffrance' [...], que ce soient les souffrances allemandes ou françaises»; cf. Chrystelle NOURRY, «La dimension de la réconciliation dans la relation franco-allemande», *Dokumente/Revue l'Allemagne d'aujourd'hui*, vol. LXI, n° 3, juin 2005, p. 34.

(34) Thomas FERENCZI, «Tony Blair impose une remise à plat du projet européen», *Le Monde*, 19 juin 2005; Béatrice GURREY/Philippe RICARD, «Jacques Chirac est doublement affaibli par le double revers sur la Constitution et le budget», *Le Monde*, 19 juin 2005; Thomas FERENCZI/Philippe RICARD, «Les Vinq-Cinq renvoient la Constitution à des temps meilleurs», *Le Monde*, 18 juin 2005; «L'Europe s'enfonce dans une grave crise», *Le Monde*, 18 juin 2005.

(35) Thomas FERENCZI, «Ultime tractations sur le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne», *Le Monde*, 4 oct. 2005.

des valeurs européennes qu'elle promeut. Finalement, le document de négociation à partir duquel doivent être menées les discussions sur le processus d'adhésion de la Turquie apparaît principalement axé autour de questions liées au libre-échange et ne présente pas ou peu de sujets consacrés aux affaires de politique générale ou de la société civile, domaines régulièrement pris en compte dans les conceptions franco-allemandes.

Dans ce contexte, le « couple franco-allemand » se trouve aujourd'hui dans une situation de perte de légitimité face à ses partenaires européens, parce qu'il porte actuellement une divergence beaucoup trop profonde qui transforme la dynamique de fond habituelle de cette coopération bilatérale.

La question actuellement préoccupante est de savoir « où l'on en est, aujourd'hui » en France et en Allemagne ? Que peut proposer le « couple franco-allemand » en Europe ? C'est à partir de la réponse à cette interrogation que l'on pourra déterminer ce que les deux pays sont capables d'apporter pour l'Europe, à l'heure actuelle, et quelle solution ils envisagent pour dépasser leurs différences, notamment comment la relation bilatérale pourra se relever de cette disparité radicale qui s'est installée à la suite du référendum français.

L'ère des inconnues

En cette fin d'année 2005, pour la France et l'Allemagne, deux principales inconnues dominent le champ des possibles. D'une part, le contexte général en Europe s'est assombri et ne semble pas pouvoir laisser émerger une impulsion forte émanant de la coopération bilatérale. D'autre part, le contexte franco-allemand n'est pas non plus serein : déstabilisé, il n'apparaît pas propice à l'aboutissement d'objectifs clairement définis à moyen terme.

Tout d'abord, le contexte européen n'encourage pas l'influence des conceptions franco-allemandes ni une prise de position bilatérale vigoureuse. Dans cette perspective, la décision de mettre en attente la ratification de la Constitution jusqu'en 2007, même si le référendum réalisé dans la foulée en juillet 2005 par le Luxembourg a obtenu un oui massif, met entre parenthèses le travail parfois difficile mené depuis une dizaine d'années autour de la question de l'architecture institutionnelle de l'Union. Il est certain que le futur Conseil européen devra se pencher sur la question en 2007, comme il est précisé à la déclaration numéro 30 annexée à la Constitution (36).

Dans ce cadre, l'influence parfois accrue de la relation franco-allemande au regard des conceptions prônées au sein de la Convention s'en trouve d'autant réduite. La promotion de « la cohésion économique, sociale et terri-

(36) *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, annexe n° 30 : « Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. »

toriale, et la solidarité entre les États membres», fondée non pas seulement sur «la stabilité des prix», mais aussi sur une «croissance économique équilibrée», une «économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social», sont des objectifs qui ont été constamment soutenus en Europe par la coopération bilatérale durant la période Chirac-Schröder (37). Ce «modèle social de croissance» défendu par la France et l'Allemagne, eux-mêmes premiers représentants en la matière, n'apparaît donc plus maintenant l'exemple primordial en Europe et, ce, d'autant plus que ses principaux avocats révèlent son inefficacité intrinsèque.

Dans les deux sociétés de part et d'autre du Rhin, le vieillissement démographique, qui implique une prise en charge accrue, et le taux de chômage, parmi le plus élevé de l'Union en avoisinant les 10 %, n'incite pas leurs partenaires européens à suivre ce modèle. Le contexte général en Europe ne favorise donc pas actuellement l'essor des conceptions franco-allemandes. Les résultats des discussions des derniers Conseils européens en attestent grandement. Cela ne signifie pas que les lignes de conduite bilatérales ne feront pas à nouveau l'unanimité, mais, pour le moment, elles ne sont pas confortées dans leurs objectifs et leurs moyens.

Ensuite, le contexte franco-allemand n'est pas non plus stimulant pour faire émerger une impulsion commune. D'un côté, la France se trouve affaiblie dans ses positions auprès des institutions communautaires. En effet, comment peut-elle concrètement promouvoir son modèle de société, alors que ses électeurs l'ont désapprouvé? La question est d'autant plus délicate que, actuellement, s'ouvre une période d'attente pour les différents responsables politiques, alors que l'échéance des élections présidentielles de 2007 s'annonce. De l'autre côté, en Allemagne, l'incertitude, qui a prévalu pendant plusieurs semaines à propos du futur Chancelier, a mis en suspens la capacité d'influence du pays en Europe. Le résultat qui s'en est suivi, le choix d'une grande coalition rassemblant des forces opposées, laisse ouvert le risque qu'elles puissent s'annihiler mutuellement et aboutir à des propositions bilatérales trop consensuelles. L'exemple historique de la grande coalition menée par Kurt Kiesinger entre 1966 et 1969 ne permet pas de tirer des conclusions définitives, mais seulement des tendances, car la situation bilatérale est différente. Certes, une continuité dans la politique allemande en Europe est invoquée, mais on ne peut pas encore à l'heure actuelle évaluer les conséquences concrètes de la politique allemande à l'égard de la coopération bilatérale.

Au fond, l'Union européenne s'interroge sur son avenir : elle était sur le point d'intégrer des compétences relatives à des préoccupations sociales, qui touchent ses citoyens, et d'élargir ses perspectives politiques, sociales et environnementales, en cherchant à ne pas demeurer un espace purement

(37) *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, art. I. 3.

économique comme elle l'a été depuis plus de cinquante ans. Dans le même temps, il reste de nombreux espoirs. L'incertitude qui sévit en Europe depuis le résultat du référendum français porte un enseignement majeur : elle démontre tout le lien qui existe entre le rôle de la coopération franco-allemande et l'Europe, puisque cette situation a ouvert une crise majeure en Europe, cristallisée dans les négociations difficiles menées par le Conseil européen de juin 2005.

En définitive, la particularité de la coopération bilatérale, qui s'est affirmée au fil des années, repose dans ce lien spécifique avec la construction européenne : *« si l'entente s'est avérée insubmersible, c'est parce qu'elle a constamment poursuivi une finalité qui la dépassait »* (38). Ainsi, quelles que soient les époques, les crises ont toujours été surmontées sans que l'entente en soit durablement affaiblie et, ce, parce que la France et l'Allemagne sont unies par un objectif commun qui les dépasse, le projet européen. L'enjeu de la coopération franco-allemande réside dans cette capacité extraordinaire de dépassement de soi et de ses intérêts nationaux. Au-delà des divergences irrémédiablement présentes à toutes époques, c'est l'objectif ultime de réalisation dans un espace de paix et de solidarité qui a tenu l'ensemble bilatéral dans un lien solide et durable.

Dans ce cadre, toute possibilité est ouverte et une solution nettement envisageable.

* *
*

La France et l'Allemagne sont donc à la croisée des chemins en cette nouvelle année 2006. L'évolution du lien franco-allemand va dépendre pour beaucoup du contexte bilatéral et européen. Son avenir sera fonction de la manière dont le Président français va gérer la fin d'un mandat avec un Chancelier allemand nouveau, dans le cadre d'une grande coalition gouvernementale. Il est également conditionné par les élections présidentielles de 2007 en France et, plus largement, par les priorités que définiront les présidences autrichienne puis finlandaise de l'Union.

(38) Propos de Jean FRANÇOIS-PONCET, sénateur et administrateur de la Fondation Robert Schuman, cités par Chrystelle NOURRY, « La dimension de la réconciliation dans la relation franco-allemande », *op. cit.*, p. 35.

