

Un mauvais traité de Nice pour une Europe défaillante

À quoi sert l'Union européenne? Comment définir avec précision le champ de ses compétences? Comment rendre plus « lisibles » ses mécanismes de décision et ses réels rapports de force? C'est l'un des rares mérites du sommet européen de Nice (décembre 2000) que d'avoir décidé de mettre ces questions essentielles sur la table. Et d'avoir convié, une fois n'est pas coutume, les parlements nationaux, les milieux universitaires, syndicaux, les O.N.G., bref, tout ce qui fait l'opinion publique et la société civile, à en débattre durant toute cette année 2001.

PAR CHRISTOPHE DEGRYSE

Le sommet de Nice fut à ce point calamiteux qu'il fallait bien relancer la réflexion sur quelques questions fondamentales. Sous peine de se retrouver tout à la fois sans souffle, sans projet et sans ambition.

C'est peu dire que le traité de Nice met l'Europe en service minimum. Pour mémoire, quatre principales questions étaient à son ordre du jour : la composition de la Commission européenne, la pondération des voix au Conseil de l'U.E., l'extension du vote à la majorité qualifiée et la mise en œuvre des coopérations renforcées. Comme le souligna un observateur à l'issue de la ren-

contre, il y avait sans doute un risque à vouloir résoudre d'un seul coup toutes les questions relatives au pouvoir en Europe. Mais cet ordre du jour s'imposait aussi du fait de l'échec précédent, lors du sommet d'Amsterdam en 1997. Entre Amsterdam et les échéances de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, les Quinze étaient dès lors coincés — à moins de reporter l'élargissement, ce qui aurait constitué un échec historique — et se devaient de réussir. Deuxième remarque : cet ordre du jour constituait un « paquet » global. Il fallait un accord sur tout, faute de

quoi il n'y avait d'accord sur rien. Technique de négociation bien connue, elle permet aux « animateurs », en l'occurrence l'ex-présidence française, d'obtenir des concessions mutuelles sur des questions différentes mais liées. Or, dans certains cas, ce lien peut poser problème. Ainsi, le fait que la pondération des voix au Conseil se retrouve étroitement liée à la composition de la Commission est totalement « hérétique » du point de vue de la spécificité des institutions de l'U.E. Le fait de vouloir « gagner » au Conseil ce que l'on risque de « perdre » à la Commission révèle que le rôle des institutions n'est pas respecté, et menace donc l'équilibre institutionnel voulu par les traités.

En ce qui concerne la pondération des voix au Conseil, l'objectif avoué de l'exercice était d'augmenter l'influence des grands pays au détriment des petits. Un objectif accepté par tous car dicté par la perspective de l'élargissement. En effet, dans la future Europe des Vingt-sept, on comptera six grands États contre vingt-et-un petits (et moyens); la préoccupation des grands — de ne pas être minorisés — était reconnue par l'ensemble des États membres¹. Mais lorsqu'il s'est agi de dégager des compromis chiffrés, tout le monde, ou presque, s'est crispé. La Belgique, on le sait, a « décroché » des Pays-Bas et perdra une voix par rapport à son voisin néerlandais (ce décrochage est surtout symbolique; la plupart des décisions du Conseil sont prises par consensus, et rares sont les votes où l'on décompte les voix). Globalement, les grands

États, et en particulier l'Allemagne, voient leur influence s'accroître.

Le processus de décision devra à l'avenir tenir compte de trois variables au total : la majorité qualifiée (73,4 % des voix), la majorité des États (14 sur 27), et 62 % de la population. Inutile de préciser que, outre une complexification considérable du processus, les décisions seront plus difficiles à atteindre. L'arithmétique du pouvoir fera que l'Allemagne, en s'alliant avec seulement deux des trois autres grands pays (France, Grande-Bretagne, Italie), pourra bloquer les décisions qui ne lui conviennent pas. Et ce, en raison du poids de sa population (17 % de la population totale de la future Europe des Vingt-sept), qui lui permettra d'atteindre le seuil de blocage démographique. Ce n'est pas le cas des autres grands pays qui devront, sans l'Allemagne, trouver des alliances, plus difficiles, à quatre...

Un autre dossier du sommet de Nice a été nettement moins médiatisé, bien que plus déterminant. Il s'agit de l'extension du vote à la majorité qualifiée. Toute l'histoire de la construction européenne montre que les questions politiques sensibles qui sont soumises à l'unanimité (fiscalité, sécurité sociale...) traînent dans les tiroirs du Conseil, parfois durant des dizaines d'années. L'extension du vote à la majorité qualifiée est donc un bon baromètre de la volonté politique des Quinze de progresser dans l'intégration. Trois exemples intéressaient tout particulièrement les défenseurs

¹ Il faut se rappeler qu'à l'origine, en 1951, la Communauté comptait trois grands pays (France, Allemagne, Italie) et trois petits pays (Benelux), ce qui donnait un équilibre global, aujourd'hui rompu.

d'une Europe plus sociale : les questions de droit social, de fiscalité, et de cohésion. Sur ces trois points, les progrès sont insignifiants, voire nuls. Cela signifie, en clair, que les décisions seront toujours aussi difficiles à prendre, voire plus difficiles à prendre qu'avant. Seules certaines questions d'asile et d'immigration ne seront plus soumises à l'unanimité, ce qui devrait permettre quelques avancées dans des domaines tels que la libre circulation des ressortissants des pays tiers, les contrôles aux frontières extérieures, la protection temporaire, certaines mesures relatives à l'asile, à l'immigration clandestine, aux visas. Mais ces avancées ne seront applicables qu'à partir de 2004 ! Il s'agit là d'une stratégie de plus en plus couramment utilisée dans les enceintes européennes pour surmonter les blocages : prendre une décision dont l'application est différée à une date ultérieure, afin d'éviter les difficultés. Bel exemple de courage politique...

Finalement, le mérite principal du traité de Nice est qu'il était la dernière condition à l'élargissement de l'U.E. aux pays d'Europe centrale et orientale, à Chypre et à Malte. Certains candidats ont introduit leur demande d'accession depuis plus de six ans, et ont aujourd'hui le sentiment que « l'Europe riche »

ne souhaite pas réellement leur ouvrir ses portes. De ce point de vue, Nice a réussi. Mais dans quelles conditions...

La Belgique, qui présidera aux destinées de l'U.E. à partir du 1^{er} juillet prochain, aura, entre autres, la responsabilité de faire aboutir le vaste débat sur l'avenir de l'Union. Un débat qu'elle appelait elle-même de ses vœux, et qui devrait donner lieu, lors du sommet de décembre 2001, à l'adoption d'une « déclaration de Laeken », qui servira elle-même de point de départ à une nouvelle conférence intergouvernementale prévue pour 2004... Les forces vives de l'Europe sont appelées à participer à cette réflexion, et le fait que plus de 70 000 personnes aient défilé dans les rues de Nice est, de ce point de vue, de bon augure. Une mobilisation que les médias ont peu soulignée, mettant davantage en évidence les quelques images de violence, mais qui est pourtant sans précédent pour un sommet européen. Que les mouvements sociaux, les organisations syndicales, les secteurs associatifs et les organisations non gouvernementales s'emparent du débat avec détermination est aujourd'hui ce que l'on peut souhaiter de mieux à une Union européenne défaillante.

Christophe Degryse

EUROPE

La pondération des voix au Conseil de l'U.E.		
	Avant Nice	Traité de Nice
Allemagne :	10	29
France :	10	29
Italie :	10	29
Royaume-Uni :	10	29
Espagne :	8	27
Pologne :		27
Roumanie :		14
Pays-Bas :	5	13
Belgique :	5	12
Grèce :	5	12
Portugal :	5	12
République tchèque :		12
Hongrie :		12
Autriche :	4	10
Suède :	4	10
Bulgarie :		10
Finlande :	3	7
Irlande :	3	7
Danemark :	3	7
Slovaquie :		7
Lituanie :		7
Lettonie :		4
Slovénie :		4
Estonie :		4
Luxembourg :	2	4
Chypre :		4
Malte :		3
TOTAL :	87	345