



**MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Extrait de *L'héritage européen de Robert Schuman : Du fédéralisme à la souveraineté*

Conclusion par Vincent Muller, chargé de mission au Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie

Schuman d'hier à aujourd'hui

Si on ne saurait parler de « doctrine Schuman » (par référence à la « doctrine Hallstein » ou la « doctrine Truman »), la grammaire politique de Robert Schuman comportait deux règles intangibles :

- mettre au cœur du projet européen la coopération franco-allemande, sur un pied d'égalité entre les deux Etats (y compris après la réunification, si et lorsqu'elle interviendrait).
- bâtir un modèle susceptible, le moment venu, de s'ouvrir aux autres pays européens (sur la base de leur appartenance à un même espace géographique, juridique et culturel).

Souple et inclusive, l'architecture conçue pour la CECA a largement résisté aux bouleversements des dernières décennies.

Depuis 2000, le principe de réalité s'est imposé pour faire progresser l'UE, et Robert Schuman, en homme d'Etat pragmatique, aurait vraisemblablement soutenu les décisions prises pour adapter les institutions de l'Europe à la nouvelle situation géopolitique du continent.

Négocié dans la douleur entre Gerhard Schröder et Jacques Chirac, le traité de Nice (26 février 2001) a profondément modifié les équilibres entre les Etats membres, afin de tenir compte de la volonté d'élargissement de l'UE (et, s'agissant du Parlement, du poids accru de l'Allemagne réunifiée). Cette logique diplomatique correspondait à une exigence démocratique et n'a pas porté atteinte de manière substantielle à l'équilibre entre Paris et Berlin, d'autant plus que les procédures de vote prévoyaient toujours l'utilisation dominante de l'unanimité ou de la majorité qualifiée (ce qui conférait de facto au « couple » franco-allemand une capacité d'entraînement ou de blocage).

La complexité des procédures a suscité un certain scepticisme, Bruxelles étant souvent présenté comme « responsable », alors que dans la réalité, les gouvernements ont une influence déterminante dans le « jeu » avec la Commission et le Parlement (« trilogue scalène »).

Bien sûr, ce traité a été critiqué, à l'instar de la CECA, comme une « concession inacceptable » à l'Allemagne, mais il s'agit d'un compromis que n'aurait pas renié Schuman, qui savait que le respect, la réconciliation et l'amitié exigent une approche dépassant les égoïsmes nationaux.

Tableau 1 - Pondération des votes au Conseil à 27 membres¹

Etat	Population (en millions d'habitants)	Part de la population dans l'Union élargie	Nombre de voix précédent l'entrée en vigueur du Traité de Nice	Coefficient multiplicateur	Nombre de voix révisé après l'entrée en vigueur du Traité de Nice
Allemagne	82,04	17,05 %	10	2,9	29
Royaume-Uni	59,25	12,31 %	10	2,9	29
France	58,97	12,25 %	10	2,9	29
Italie	57,61	11,97 %	10	2,9	29
Espagne	39,39	8,19 %	8	3,375	27
Pologne	38,67	8,04 %	-	-	27
Roumanie	22,49	4,67 %	-	-	14
Pays-Bas	15,76	3,28 %	5	2,6	13
Grèce	10,53	2,19 %	5	2,4	12
République tchèque	10,29	2,14 %	-	-	12
Belgique	10,21	2,12 %	5	2,4	12
Hongrie	10,09	2,10 %	-	-	12
Portugal	9,98	2,07 %	5	2,4	12
Suède	8,85	1,84 %	4	2,5	10
Bulgarie	8,23	1,71 %	-	-	10
Autriche	8,08	1,68 %	4	2,5	10
Slovaquie	5,39	1,12 %	-	-	7
Danemark	5,31	1,10 %	3	2,33	7
Finlande	5,16	1,07 %	3	2,33	7
Irlande	3,74	0,78 %	3	2,33	7
Lituanie	3,70	0,77 %	-	-	7
Lettonie	2,44	0,51 %	-	-	4
Slovénie	1,98	0,41 %	-	-	4
Estonie	1,45	0,30 %	-	-	4
Chypre	0,75	0,16 %	-	-	4
Luxembourg	0,43	0,09 %	2	2	4
Malte	0,38	0,08 %	-	-	3
TOTAL	481,18	100 %	87		345

¹ https://www.senat.fr/europe/traite_nice.html

Tableau 2 - Composition du Parlement européen à 27 membres²

Etats membres	Population (en millions d'habitants)	Nombre de sièges précédent l'entrée en vigueur du Traité de Nice	Nombre de sièges dans l'Union à 27	Population par siège
Allemagne	82,04	99	99	828.686
Royaume-Uni	59,25	87	72	822.916
France	58,97	87	72	819.027
Italie	57,61	87	72	800.138
Espagne	39,39	64	50	787.800
Pologne	38,67	-	50	773.400
Roumanie	22,49	-	33	681.515
Pays-Bas	15,76	31	25	630.400
Grèce	10,53	25	22	478.636
République tchèque	10,29	-	20	514.500
Belgique	10,21	25	22	464.090
Hongrie	10,09	-	20	504.500
Portugal	9,98	25	22	453.636
Suède	8,85	22	18	491.666
Bulgarie	8,23	-	17	484.117
Autriche	8,08	21	17	475.294
Slovaquie	5,39	-	13	414.615
Danemark	5,31	16	13	408.461
Finlande	5,16	16	13	396.923
Irlande	3,74	15	12	311.666
Lituanie	3,70	-	12	308.333
Lettonie	2,44	-	8	305.000
Slovénie	1,98	-	7	282.857
Estonie	1,45	-	6	241.666
Chypre	0,75	-	6	125.000
Luxembourg	0,43	6	6	71.666
Malte	0,38	-	5	76.000
TOTAL	481,18	626	732	657.349

Les adaptations successives du nombre de voix au Conseil des ministres et du nombre de sièges au Parlement européen sont la conséquence de l'accord trouvé sur la Côte d'azur. Le bleu n'est-il pas la couleur de l'Europe ? Pour les Etats d'Europe centrale et orientale, la fin du communisme et de la domination soviétique a donné au rêve européen la possibilité de devenir réalité, qui plus est, il ne s'agissait plus d'accepter ou de refuser le Plan Marshall, mais d'entrer de plain-pied dans la « maison européenne ». Avant même l'adhésion de la Finlande, de la Suède et de l'Autriche en 1995, le sommet de Copenhague (21-22 juin 1993) avait reconnu leur vocation à rejoindre la « famille ».

Tous les candidats concernés ont donc rivalisé d'ardeur afin de faire partie de la « première vague » de cet élargissement, alors que la dislocation violente de l'ex-Yougoslavie venait à peine de se terminer (par les

² https://www.senat.fr/europe/traite_nice.html

bombardements américains de Belgrade). Pour ces peuples, devenir citoyens de l'UE était une promesse de prospérité et un engagement démocratique, mais seule l'appartenance à l'OTAN leur apporterait les garanties de sécurité face à la Russie, la « protection » de la Charte de Paris (1990), encore signée par l'Union soviétique, ne leur paraissant pas suffisante.

Par le Traité d'Athènes (16 avril 2003), la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie entraient dans l'UE. Ainsi, la « petite » CEE avec 6 membres de 1951 s'était transformée en « géant », s'étendant désormais de Coimbra (Portugal) à Narva (Estonie). Si les Baltes, libérés de l'URSS en 1991, avaient réussi à rejoindre le groupe de Visegrad dans cet effort « transformationnel », la Roumanie et la Bulgarie durent attendre 2007 pour être intégrés dans le club, avant la Croatie (dernière en date) en 2013. Malte et Chypre, dont une partie du territoire est pourtant sous le contrôle de la Turquie, ajoutaient une petite « touche méditerranéenne » à l'édifice.

La vision de Robert Schuman d'une Europe « enrichie » de ses peuples opprimés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale avait encore franchi une étape supplémentaire, même si l'UE n'a pas fixé de « frontières » à sa croissance. A Thessalonique (21 juin 2003), elle a reconnu la vocation naturelle des Etats des Balkans à la rejoindre, dès que les conditions en seraient remplies.

Toutefois, les Européens étaient conscients que les mécanismes de la CEE/CECA, même révisés, n'étaient plus adaptés ; le « déficit démocratique » était de plus en plus critiqué, et de nombreux responsables politiques appelaient à un « saut qualitatif » pour profiter de cet élan. En 2002 s'est ouverte la Convention européenne, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, qui rédigea un projet de traité portant sur la Constitution européenne. En France, à l'issue d'une campagne particulièrement animée, cette réponse audacieuse à la polémique récurrente entre élargissement et approfondissement a été rejetée par le référendum du 29 mai 2005. Paradoxalement, comme pour la Communauté européenne de Défense (CED), c'est le pays à l'initiative du changement qui in fine l'a refusé...Faut-il pour autant renoncer à consulter les peuples ? Robert Schuman était un partisan du parlementarisme, et il connaissait les dangers du plébiscite.

Les résultats négatifs français et néerlandais ont pu être surmontés deux années plus tard (sous présidence allemande du Conseil de l'UE) par la signature du traité de Lisbonne (13 décembre 2007) qui a repris les principaux éléments de la Constitution précédemment refusée ; le traité a ensuite été ratifié par la voie parlementaire. Entre autres avancées, le TUE permet dorénavant de constituer des groupes « d'avant-garde » par le biais de « coopérations structurées permanentes » (CSP). Cette formule « à la carte » apporte une agilité inédite à l'UE, les accords de Maastricht sur l'Union économique et monétaire (euro) ayant constitué un « test » pour cette option.

Une première mise en œuvre a été tentée avec le traité PESCO (13 novembre 2017) qui pourrait servir de base à une future autonomie stratégique européenne, en renforçant les liens en matière de politique étrangère et de sécurité entre ses signataires. Face aux menaces actuelles, il paraît indispensable de développer les capacités opérationnelles des Etats de l'Union, mais aussi les possibilités d'intervention extérieure commune (ou du moins entre pays « affinitaires »). Pour être plus qu'un « tigre de papier », l'UE doit assumer ses responsabilités pour la paix, et cette crédibilité exige des « outils » de puissance dont elle ne dispose pas encore. Les arrangements intergouvernementaux (pour la construction de l'avion de transport A400M, par exemple) ont montré leurs limites... Cette approche « à petits pas » rappelle la prudence de Robert Schuman, qui a toujours tenu compte des susceptibilités de souveraineté, tout en affirmant son choix « supranational ». Les modalités évoquées aujourd'hui ne constituent pas un « basculement » comparable à ce qui était envisagé par la CED, mais visent à des solidarités de fait aboutissant à développer une culture stratégique intégrée. Dans la durée, il est possible d'imaginer une « armée européenne » englobant tout ou une partie des forces nationale (s'inspirant dans une certaine mesure du Système européen de Banques centrales et de la Banque centrale européenne). Un tel « pilier européen » de l'Alliance atlantique (secouée par de fortes turbulences) ne serait évidemment pas placé sous le commandement américain (SHAPE) comme le prévoyait la CED, mais devrait obéir à des règles de déploiement et d'engagement différentes.

Dans l'immédiat, comme au temps de Schuman, l'Europe doit réfléchir à ses liens avec le Royaume-Uni. Les conditions du divorce ne sont pas encore définies, mais il est dans l'intérêt de tous, de part et d'autre de la Manche, de maintenir une étroite coopération au service des citoyens et des entreprises, comme du rayonnement de l'Europe en tant que « civilisation » (pour reprendre le lexique de Schuman) dans le monde. Avec les accords de Lancaster House (2010), la France et la Grande-Bretagne disposent d'un cadre bilatéral particulier pour leur « Entente cordiale », mais c'est bien un « arrimage » européen qui est souhaitable.

Sans doute la Conférence sur l'avenir de l'Europe (2020-2022) ouvrira-t-elle de nombreux chantiers. Parmi les sujets possibles figurent la révision de la désignation du Parlement européen au suffrage universel direct (une idée de Schuman), qui devraient être unifiées pour renforcer sa légitimité auprès de la population (et des gouvernements !). Un autre point important pourrait être la nomination de la Commission (qui n'est plus la Haute Autorité de la CECA) : plutôt que de confier aux Etats la responsabilité de sélectionner les candidats au poste de Commissaire, pourquoi ne pas « laisser la main » au président de la Commission (une fois celui-ci élu par le Parlement, sur la base d'une proposition du Conseil européen), à charge pour lui d'obtenir le soutien du Conseil des ministres et dudit Parlement ?

Respectant les prérogatives d'Etats indépendants, la souveraineté européenne est une notion « en construction » ; elle vise à mutualiser les pans de souveraineté nationaux qui ne peuvent plus être exercés dans le cadre étatique ; cependant, elle ne prive pas les Etats de leur raison d'être, puisqu'ils participent ensemble aux politiques de l'Union (définition et application) et, surtout, parce qu'ils n'abandonnent pas la « compétence de la compétence » (l'UE ne pouvant s'arroger des responsabilités sans accord de ses membres). Ce « fédéralisme » est donc restreint à des domaines limités, et seule une « densification » des CSP pourrait aboutir, du fait même de leur enchevêtrement, à leur fusion qui ferait de l'Union européenne une Union des Etats d'Europe (U2E) comparable aux Etats-Unis d'Amérique.

Robert Schuman nous a légué la conviction que l'unité est l'avenir de l'Europe.