

Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft

Revue suisse de science politique

Swiss Political Science Review

Dusan SIDJANSKI

**Etat européen ou Union européenne
à vocation fédérale?**

Separatum of
Volume 4
Issue 4
Winter 1998

Verlag Rüegger • Chur / Zürich

Etat européen ou Union européenne à vocation fédérale?

Dusan SIDJANSKI

Résumé

Le concept d'Etat européen appliqué à l'Union européenne est inapproprié. Celui d'une Fédération européenne est plus adéquat. Ce choix est fondé sur l'analyse de la Communauté européenne depuis ses origines, puis de l'actuelle Union européenne issue de l'Acte unique européen et des traités de Maastricht et d'Amsterdam: la Fédération des Nations européennes reflète bien mieux la réalité de l'intégration européenne. Le but de cet article est de faire la démonstration systématique de la validité de ce choix en procédant de la façon suivante: Le pourquoi de l'inadéquation du concept d'Etat européen suivi de l'analyse des traits caractéristiques de l'Union européenne: institutions, acteurs et processus de décision. La quête du Gral: l'innovation politique et le potentiel original de l'Union européenne tels qu'ils se dessinent dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam.

Inadéquation du concept d'Etat européen

Le concept d'Etat recouvre des réalités différentes selon qu'il est appliqué à un Etat centralisé et unitaire, à un Etat décentralisé ou régionalisé, ou à un Etat fédéral. Il s'agit de systèmes politiques qui présentent l'avantage d'être une catégorie universelle et principal acteur dans les relations internationales. Objet de multiples études, l'Etat constitue un point de référence ou de comparaison solide. Cependant, ses avantages sont aussi ses inconvénients dans la mesure où il comporte une série d'attributs tels que la souveraineté, la territorialité et les frontières, la puissance publique légitime, l'ordre intérieur et la sécurité extérieure. Or, ce sont précisément ces attributs qui sont mis en question et soumis à des pressions du fait de l'intégration régionale ou de la mondialisation. Tout en conservant un rôle-clé dans le système mondial, l'Etat est exposé à l'intérieur aux besoins fonctionnels d'une meilleure répartition des tâches et des services aux niveaux des régions, des

villes et des communes mais aussi aux tendances autonomistes voire aux poussées indépendantistes; à l'extérieur il subit les influences des courants de mondialisation aussi bien dans certains secteurs économiques et financiers, et sous l'effet des multinationales, que dans le domaine des médias ou de la sécurité globale. Et de manière plus directe en Europe, l'Etat s'engage dans un mouvement d'union, cherche à s'adapter à des conditions nouvelles ou, comme dans le cas de la Suisse, s'aligne sur les normes de l'Union européenne. De la sorte, l'Etat apparaît pris entre le pouvoir en voie de développement au niveau européen et les pouvoirs en voie de réaménagement aux niveaux des régions, des villes et des collectivités locales. Après une longue période de croissance et d'expansion des activités de l'Etat (Etat-providence sans oublier l'ambition extrême que représentait l'Etat-totalitaire), on assiste depuis quelque temps (variable selon les cas) à un mouvement inverse qui consiste à décharger l'Etat de certaines tâches en les attribuant au niveau supra-étatique ou aux niveaux infra-étatiques (Mendras 1993: 283). C'est ainsi que les Etats membres de l'Union européenne exercent désormais certaines responsabilités en commun et notamment celles qu'ils ne sont plus en mesure d'exercer de manière efficace. En même temps, ils se déchargent en dévoluant des pouvoirs et des fonctions aux diverses entités publiques mais aussi privées par la privatisation d'entreprises nationalisées ou de certains services.¹ Devenu trop petit dans l'économie et sur la scène mondiale, l'Etat n'est plus en mesure de fonctionner selon un système hiérarchique de commandement et de contrainte.

Son action est fortement tributaire du comportement des autres acteurs sociaux, économiques et politiques, voire culturels. Son activité normative mais aussi exécutive dépend largement de la participation de ces acteurs et de leur adhésion. A son pouvoir de commandement s'est substituée, dans une bonne mesure, une fonction de promotion, d'incitation, d'orientation et de coordination des politiques de nombreux acteurs. Cette tendance que l'on observe dans la plupart des Etats démocratiques est bien plus prononcée au sein de l'Union européenne qui ne dispose pas de puissance publique. D'où un recours plus généralisé à des instruments de promotion, d'entraînement, de coordination ainsi qu'à des directives et orientations générales. Cette tendance accentuée par le processus d'intégration européenne est à la fois soutenue et stimulée par la haute technologie des communications et par la diffusion des micro-ordinateurs (Sidjanski 1993: 257, 293). Le système politique devient d'une complexité d'autant plus grande que les divers acteurs

¹ Selon Jean Leca, le gouvernement européen aura toutes les caractéristiques d'un "Etat creux" lequel imbriqué dans des Etats eux-mêmes partiellement creux ne ressemble en rien à un Etat supranational (Leca 1996: 361).

affirment leurs identités tout en s'insérant dans une multiplicité d'organisations et de réseaux.

C'est une évolution vers des communautés plus flexibles reliées en réseaux qui se font et défont en formant des constellations multiples et variées de centres de décision et de foyers d'action. Pour rendre compte de ce changement, les politologues tendent à remplacer le concept de gouvernement et de structures d'autorité intergouvernementales par le concept de gouvernance. A titre d'exemple, la gouvernance peut être définie de la façon suivante: "Vaste éventail d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes et d'usages politiques, sociaux et administratifs, publics et privés, écrits ou non, qui contribuent tout autant à la stabilité, à l'orientation, à la capacité de diriger d'un régime politique qu'à son aptitude à fournir des services et à assurer sa légitimité" (Cassese et Wright 1996).

Cette définition est applicable à tous les échelons des pouvoirs publics qui vont de la commune et la région en passant par l'Etat jusqu'à l'Union européenne. Dans cette chaîne de pouvoirs publics, l'Etat n'est plus le sommet ou la dernière instance mais un rouage-clé dans une communauté politique européenne en formation. Parmi les multiples acteurs locaux, nationaux ou communautaires, publics ou privés, organisés ou non, la politique est à la fois un fil conducteur, un centre de coordination et de négociation et un foyer émetteur de règles et d'orientations ainsi qu'un fournisseur de biens publics ou collectifs. En effet, ces derniers ne sont pas produits "spontanément" par les forces du marché mais fournis principalement par les communautés politiques, Union, Etat, collectivités publiques. La garantie de la sécurité extérieure et intérieure, la protection de la santé publique ou de l'environnement sont autant d'exemples de biens publics. Or tout en demeurant l'acteur principal dans ces domaines, l'Etat à lui seul n'a plus la capacité d'assumer toutes ces responsabilités de manière efficace. Pour assurer le bien-être, il s'engage dans des associations et des communautés économiques. Il développe une stratégie d'alliances et d'organisations régionales et internationales pour garantir la sécurité contre les agressions extérieures mais aussi contre les conflits de type de guerres civiles ou périphériques qui menacent l'environnement pacifique.

Souvent dépassé par la dimension ou la nature des menaces, l'Etat apparaît démuni, malgré sa puissance publique et sa police, devant une série de défis menaçants qui se profilent dans des espaces régionaux ou international au-delà des frontières des Etats: le trafic de la drogue, la criminalité internationale ou le terrorisme international sont autant d'exemples de dépassement des limites territoriales et des capacités de lutte individuelles des Etats. La globalisation et l'intégration de la criminalité semblent avoir pris de l'avance sur la riposte commune et organisée des Etats.

Débordé de toutes parts, l'Etat est en train d'être dépassé par le haut du fait de la globalisation et de l'intégration européenne, par le bas en raison des fonctions croissantes de proximité exercées par les collectivités régionales et locales: débordé de tous côtés par l'économie de marché et cerné par les réseaux denses d'organisations, de médias et de tissus associatifs. Contrairement à la période faste de son affirmation et de sa croissance caractérisée par une concordance de base entre ses fonctions et les besoins de développement économique ou de sécurité, l'Etat d'aujourd'hui n'est plus en symbiose avec les tendances qui animent les sociétés postindustrielles. L'Etat résiste ou s'adapte tout en demeurant le lieu privilégié des fonctions politiques par excellence telles les affaires étrangères, les garanties de sécurité et de défense. Il n'en reste pas moins que le modèle en se propageant dans le monde, se diversifie et ce qu'il gagne en extension, il le perd en intensité de sorte que même en Europe il recouvre sous le même terme des réalités différentes. En effet, l'Etat n'a plus le même sens en Angleterre que dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne. Il apparaît même en contradiction avec l'Etat tel qu'il se reconstruit en Europe de l'Est et en particulier avec l'Etat-nation homogène qui, dans plusieurs cas, semble constitué le modèle idéal à réaliser dans plusieurs nouveaux Etats. Dès lors, l'Etat en tant que modèle de référence et catégorie explicative est en perte de vitesse. Dans cette hypothèse de types multiples d'Etat, le concept en s'amplifiant devient flou et difficile à utiliser.

En revanche, si par hypothèse on s'en tient à un concept plus spécifique de l'"Etat occidental", on court le risque inverse qui consisterait à solidifier un modèle évolutif. Or, en lui-même le terme état évoque plutôt une situation ou une organisation statique ou stable. En cela, il s'oppose aux traits essentiels de la Communauté ou de l'Union européenne qui est un système en pleine formation, caractérisé par une évolution rapide, accusant des rythmes et des formes différenciés selon les secteurs et les périodes (agriculture, industrie, recherche et technologie, affaires intérieures et extérieures). Les décalages et les déséquilibres, les élans et les crises, les demandes et les réponses font qu'en raison de leurs diversités, le système est en tension parfois proche de la rupture et constamment à la recherche d'un équilibre dynamique. Certes la progression n'est nullement linéaire et constante; elle est en revanche faite en alternance de processus graduels, de sauts qualitatifs, de stagnations, de crises qui par des méthodes et à des degrés variés participent à la formation d'une communauté politique. Cette finalité de l'intégration européenne a été affirmée dès ses origines et, du moins partiellement confirmée par la création d'institutions communes chargées d'exercer des fonctions multiples en recourant à des processus de décision politiques. Les mécanismes communautaires génèrent dans de nombreux

secteurs des décisions générales et obligatoires à l'égard aussi bien des Etats membres que des personnes et des associations. Faut-il pour autant se référer à l'idée d'un Etat européen? Ce faisant, ne risque-t-on pas d'imposer un moule existant à une réalité nouvelle. Certes plus d'une fonction exercée par l'Union européenne le plus souvent en partage avec les Etats membres présente des fortes analogies avec celles d'un Etat. Mais il est bien connu que des fonctions similaires ont été remplies par le passé par des communautés politiques qui n'avaient pas la forme d'un Etat. Une longue période historique a précédé l'émergence des Etats.² Ceux-ci sont en réalité des formations politiques récentes et rien ne permet d'affirmer qu'ils sont des constructions durables et impérissables. Comme toute forme d'organisation sociale, les Etats sont destinés à s'adapter aux changements, voire à générer des formes nouvelles. Dans cet esprit, il est plausible d'admettre que la Communauté européenne puis l'Union européenne présentent une forme nouvelle et originale de communauté politique en devenir. Une communauté d'Etats, de nations, de régions et de communes mais aussi d'organisations et de citoyens. Dès à présent, elle apparaît comme une création inédite et continue souvent qualifiée de *sui generis* par les juristes. "Objet politique non encore identifié" selon Jacques Delors (Quermonne 1994: 130), "création continue" d'après le qualificatif proposé dans le Plan Briand et repris par Jean Monnet, "système politique en réseaux", "fédéralisme sociétal" qui a ma préférence, ou "fédération des nations ou des peuples européens" (Denis de Rougemont), autant de termes ou concepts avancés qui tous témoignent de la présence d'un phénomène inédit.

Quelques traits originaux de l'Union européenne

Une Communauté en voie de développement: Production normative et processus de réformes

Le caractère évolutif et dynamique de la Communauté se reflète dans sa production impressionnante des normes (règlements-lois, directives-lois, décisions). En quarante ans, la Communauté a tissé un réseau de normes communes que les Etats ont mis des siècles à élaborer. Des projets et initiatives aux origines diverses – Commission, Conseil, ministres et fonctionnaires, groupes et personnalités – le plus souvent formalisés par des propositions de l'institution communautaire ont fait l'objet de consultations, de négociations et de décisions. De ce fait, l'intégration européenne se profile comme un des principaux moteurs de l'innovation.

² La période du Moyen Age est un exemple souvent cité par les historiens des institutions politiques.

La Communauté et l'Union ont connu de multiples réformes et révisions fondamentales à une cadence inhabituelle au cours de ces quatre décennies. Aussi les réformes et les nouveaux traités se sont succédés: la CECA (1953) considérée par Robert Schuman comme une première pierre d'une fédération européenne, a été complétée, malgré l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) et de l'abandon du projet d'une Communauté politique européenne, par la création de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Euratom (CEEa) en 1958. Dès lors la logique de l'intégration économique et technique prend le pas sur le dessein politique devenu tabou. Ses avancées qui correspondent aux besoins et à la volonté des Etats membres sont confirmées et mises en évidence après l'échec du Plan Fouchet ou la proposition gaullienne d'une Union d'Etats européens (1960-62). Des changements nombreux interviennent à la suite des élargissements qui ponctuent l'évolution du noyau de base des Six: l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en 1973, de la Grèce en 1980 suivie de l'Espagne et du Portugal en 1986; la Communauté des Douze devient une Union des Quinze avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995. La dimension et la complexité s'accroissent avec l'intégration de nouveaux membres de poids inégaux, de traditions et de structures différentes. La diversité en s'accroissant rend plus difficile la gouvernance de l'ensemble communautaire.

Parallèlement, des changements institutionnels se succèdent: la première élection du Parlement européen au suffrage universel direct a lieu en 1979; l'Acte unique européen (1987) élargit le domaine communautaire (ex: environnement) et améliore le fonctionnement des institutions (Conseil européen, processus de coopération avec le Parlement européen); en 1993, le traité de Maastricht renforce l'intégration économique en programmant l'Union économique et monétaire (l'UEM) et la monnaie unique; en même temps, il augmente la participation du Parlement européen au processus de décision (coopération et codécision avec le Conseil) et accorde une place plus importante à la PESC tout en introduisant un troisième pilier des affaires intérieures et de la justice. Le traité prévoit sa propre révision pour 1996/97 qui a donné lieu au traité d'Amsterdam de 1997. En renvoyant à plus tard la réforme des institutions en vue du nouvel élargissement, le traité d'Amsterdam ne fait avancer l'intégration qu'à petits pas.

Ainsi, il ressort à l'évidence que le développement de l'Union se poursuit selon deux axes principaux, l'un vertical indiquant l'approfondissement institutionnel ou substantiel et l'autre horizontal qui enregistre les élargissements successifs. Si l'approfondissement et l'extension du champ d'action se sont développés à un rythme plus rapide dans le domaine de l'intégration économique suivis d'améliorations institutionnelles, les réformes n'ont pas

apporté de modification quant au nombre des membres de la Commission ou quant à la pondération des voix au sein du Conseil. Sur le plan institutionnel, ce sont les deux principaux défis qui devraient trouver, selon un engagement pris à Amsterdam, une solution avant l'élargissement à l'Est.

La méthode communautaire

La création des Communautés européennes est due non pas aux propositions de gouvernements, mais à une longue maturation des idées d'union qui vont revêtir des formes d'action politique sous l'impulsion du Mouvement européen, des dirigeants politiques et économiques ainsi que d'un noyau de personnalités dont Jean Monnet. Origine qui prend toute sa signification aujourd'hui où l'une des finalités est le renforcement de "l'Europe des citoyens" ou le rapprochement de ceux-ci des institutions communautaires soit par la voie de médiation à travers des associations, soit de manière directe sous les formes de participation, d'accès ou de recours.

La méthode communautaire conçue et mise en oeuvre par Jean Monnet comporte deux techniques essentielles: elle consiste d'une part en une progression par étapes successives s'étendant d'un secteur à l'autre jusqu'à englober les principaux secteurs et aboutir, de manière quasi automatique, à l'union politique. Et Jean Monnet de préciser que la CECA "marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une Communauté fédérale" (Monnet 1995: 17). Cette démarche par touches successives qui doit conduire étape après étape à la Fédération européenne, s'appuie sur une technique dite de calendrier ou des échéances fixes dont deux exemples parmi d'autres peuvent être mentionnés: les étapes prévues par le traité de Rome concernant l'achèvement de l'union douanière et l'échéancier pour la mise sur pied de la Politique agricole commune (PAC). Cette méthode a donné des preuves de son efficacité en matière d'intégration économique et elle a marqué la progression vers la monnaie unique. En revanche, elle a montré ses limites dans les domaines politiques sensibles en matière de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) notamment. De plus, contrairement à ces prévisions fondées sur une certaine automaticité, la mise en commun de nombreux secteurs n'a pas provoqué l'instauration de l'union politique. Ce constat conduit à supposer que le secteur économique et le secteur politique par excellence, tout en partageant un certain nombre de traits communs, obéissent à des "lois" différentes.

Ces mêmes observations s'adressent à Ernst B. Haas, auteur de l'ouvrage de base *The Uniting of Europe* (1958), qui a développé le concept de "spill over". Concept qui rappelle sous une forme théorique la stratégie de Jean Monnet: les effets du "spill over" dans un secteur débordent et provoquent

l'intégration dans des secteurs les plus proches ou les plus directement concernés. L'effet de débordement suscité par les décisions obligatoires des institutions communes tend à s'amplifier à partir d'intégrations fonctionnelles, secteur après secteur, en préparant les fondements d'une intégration globale ou politique. Dans un cas comme dans l'autre, on ne peut que constater que, malgré les perspectives ouvertes par l'approche Monnet-Haas, l'intégration sectorielle n'implique pas, d'une manière automatique, le passage à l'intégration politique globale. L'intégration économique recourt certes à un procédé politique dans son domaine spécifique sans que pour autant on puisse en inférer l'existence généralisée du procédé politique tel qu'utilisé dans une communauté politique achevée. Dans la pratique communautaire, chaque étape de développement et d'accroissement du nombre de secteurs ou de membres, a été marquée par un acte, un accord ou un traité, à savoir par une longue négociation aboutissant à une manifestation formelle de la volonté des Etats membres. D'où la difficulté de franchir le seuil de politification généralisée (Duclos 1961, 1962).

Emergence d'un pouvoir européen: institutions communes et processus de décision

Le système communautaire apparaît comme une construction hybride. Il comprend à la fois des traits empruntés au système international, des éléments originaux et des caractéristiques d'un système fédératif. Il constitue un mélange dont les différents dosages varient d'un secteur à l'autre. Parmi les traits classiques figurent les procédures de réformes ou de révision qui limitent sérieusement le pouvoir d'auto-adaptation et d'auto-développement du système en exigeant l'accord unanime des Etats membres et, de surcroît, des ratifications parlementaires quand ce ne sont des ratifications par référendum. Il en va de même de l'élargissement de l'Union qui réserve néanmoins un rôle de premier plan à la Commission lors de la sélection et l'évaluation des candidats ainsi qu'au cours du processus de négociation. De plus, la procédure prévue par le traité de Maastricht (article O) impose l'avis conforme du Parlement européen qui, de ce fait, devient un élément indispensable lors de l'admission de nouveaux membres.

L'émergence d'un pouvoir européen donne lieu à la création d'institutions originales qui ont la charge de certaines fonctions qu'exercent habituellement les communautés politiques. Dans cette perspective évolutive, l'approche fonctionnelle, qui ne préjuge pas la forme actuelle ou future de l'Union européenne, a incontestablement un avantage sur un rapprochement avec l'Etat, fut-il fédéral. De prime abord, si le modèle fédéral ou fédératif tel qu'il existe aujourd'hui ne permet pas d'expliquer la nature de l'Union

européenne ou de servir de guide, il s'avère en revanche fort utile en tant qu'expérience et point de référence pour la comparaison. La démarche comparative souvent entreprise a plus d'une limite: d'abord dans le temps et les contextes différents, puis à titre de dimension et de substance. Ainsi par exemple les Etats-Unis d'Amérique, tout en offrant quelques aspects similaires tels que la dimension démographique, le marché et le système de la Banque centrale, accusent aussi des différences marquées en raison de l'absence des Etats-nations à forte tradition de langues et de cultures, de structures et de coutumes multiples. Quant à l'Allemagne fédérale dont on évoque parfois l'exemple, son expérience de l'imbrication des Länder au niveau fédéral est précieuse, de même que le fonctionnement de ses institutions. Mais en contraste avec l'Union européenne par nature multinationale, son organisation fédérale s'appuie sur une communauté nationale reliée par des liens de sang à la différence de la citoyenneté française ou européenne. Le gouvernement du Chancelier Gerhard Schröder se propose d'introduire un droit moderne de la nationalité comme prévu dans l'accord de gouvernement.³ L'expérience de la Suisse se rapproche bien plus du processus d'intégration européenne, tout en n'étant qu'un microcosme par comparaison à la dimension de l'Union laquelle de surcroît est en pleine croissance. La grande différence entre l'Union et ces systèmes politiques est due au fait qu'elle demeure une communauté inachevée dont le procédé politique porte principalement sur la substance économique: communauté politique tronquée ou fédération partielle, elle ne s'aventure que timidement dans les domaines politiques par excellence. D'où un déséquilibre persistant au sein de l'Union souvent qualifiée de géant économique et d'adolescent politique.

A l'origine, l'organisation du pouvoir dans la Communauté européenne et sa répartition entre les principales institutions se présentent comme suit: l'une communautaire, la Commission, l'autre intergouvernementale, le Conseil. En règle générale, la Commission propose et le Conseil décide. Mais ce tandem déploie son activité et prend ses décisions en consultation avec le Parlement européen, sous son contrôle démocratique ainsi que sous le contrôle juridique de la Cour de Justice. Cette répartition initiale des pouvoirs a été modifiée par l'Acte unique européen qui a entériné le rôle d'orientation et d'impulsion générales qu'assume le Conseil européen et a institué une participation plus directe du Parlement européen au processus de décision. Dès lors, le Conseil des ministres prend de nombreuses décisions "en coopération avec le Parlement européen". Cet ensemble institutionnel en pleine évolution constitue l'embryon d'un pouvoir communautaire que le traité de Maastricht dote d'une dimension politique. La nature et la réalité du pouvoir

³ "Un nouveau départ: l'Allemagne en route vers le 21^e siècle", *Le monde* 29 octobre 1998.

communautaire transparait dans ses institutions ainsi qu'à travers son processus de décision. Ce sont les deux révélateurs les plus significatifs auxquels s'ajoutent les indicateurs et acteurs socio-politiques qui se dégagent des structures des partis politiques et des groupes d'intérêt et de leur participation au processus communautaire.

Le système communautaire, évoluant par touches successives, apparaît comme étant à la recherche d'un équilibre fonctionnel entre les institutions communautaires proprement dites ou supranationales, et les institutions communes de nature intergouvernementale. A titre d'exemple, l'autorité et la légitimité du Parlement européen ont été renforcées à la suite de son élection au suffrage universel direct en 1979. Sa participation au processus de décision passe de la consultation à la coopération dans un nombre croissant de cas qui, par la suite, tendent à emprunter la procédure de codécision législative dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam. En contrepartie, l'Acte unique européen insère le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement dans le système communautaire en accentuant le poids de l'aile intergouvernementale. Cette évolution, engagée depuis les premiers sommets européens et poursuivie par la création du Conseil européen en 1974 et plus tard par sa place-clé dans l'Union européenne, répond à une logique du pouvoir: dans la mesure où les questions abordées, de techniques deviennent plus politiques et touchent la "haute politique", l'intervention des plus hauts responsables nationaux s'impose en particulier dans les domaines tels que l'Union économique et monétaire, la politique extérieure et de sécurité. Dans ces secteurs qui appartiennent traditionnellement au pouvoir souverain, le Conseil européen donne des impulsions, définit les orientations et les stratégies générales. Au titre de l'Union économique et monétaire qui s'inscrit dans le prolongement logique du marché unique, la Commission continue à jouer un rôle de première importance en étroite liaison avec l'Institut monétaire et le Conseil de l'économie et des finances (Ecofin). En revanche, l'introduction des deux nouveaux piliers dans le traité de Maastricht, à savoir la PESC et les affaires intérieures, fait pencher la balance en faveur de l'élément intergouvernemental. Dans ces sphères nouvelles qui touchent à la politique d'asile et d'immigration, à la prévention et à la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale et le trafic illicite de la drogue, le traité privilégie diverses formes de coopération entre gouvernements et administrations des Etats membres qui relèguent la Commission à un rôle plus modeste: elle est "pleinement associée aux travaux" dans ces domaines mais ne dispose plus de son droit de proposition formelle. De surcroît, les Conseils spécialisés réunissant les ministres de l'intérieur ou de la justice statuent à l'unanimité rendant plus lente et plus difficile la prise de décisions. Au vu de l'expérience générale de la Commu-

nauté européenne, on est fondé à supposer que les demandes et les besoins tendront à faire pression en faveur de nouveaux aménagements fonctionnels.

Un autre exemple d'équilibre institutionnel est fourni par le rôle de la Cour de Justice dans le système communautaire. En exerçant le contrôle juridictionnel, la Cour de justice a bâti une riche jurisprudence qui, de surcroît, a parfois ouvert la voie à des politiques nouvelles comme dans le cas de cassis de Dijon, prélude à l'application du principe d'homologation généralisée. Par son interprétation d'inspiration communautaire, la Cour a apporté son soutien aux institutions supranationales. Elle a en outre confirmé la relation entre les compétences intérieures et les compétences extérieures de la Communauté européenne. Tout en remplissant à maintes reprises le rôle d'une cour constitutionnelle, elle a servi de garant de l'équilibre entre obligations et droits: obligations imposées aux citoyens et aux résidents, et leurs droits à recourir devant elle. En effet, les règlements et, dans une grande mesure, les directives, sont directement exécutoires pour les personnes physiques ou morales lesquelles, en contrepartie, peuvent saisir la Cour de Justice. A ce titre, la Cour est garante de l'équilibre démocratique au sein de l'Union européenne. En raison de ces multiples fonctions qu'elle a su par ailleurs développer au cours de plus de quatre décennies de vie communautaire et de son autorité, la Cour a été soupçonnée de vouloir s'ériger en un "gouvernement des juges".

Tendances institutionnelles et innovations: de Maastricht à Amsterdam

Nouvelles tendances institutionnelles

L'Union européenne n'est pas un système en état mais un système en formation continue. D'où l'importance des nouvelles tendances qui se profilent dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam que nous nous limiterons à illustrer par quelques exemples. A ce titre, l'évolution du Parlement européen et de la Commission européenne, institutions communautaires par excellence, illustre le cheminement et la progression pendulaires du processus d'union.

A Amsterdam, les questions-clé de l'élargissement et, par voie de conséquence, du nombre de membres de la Commission et de la nouvelle pondération des voix au Conseil ont été remises à plus tard. Cependant des réformes qui s'inscrivent dans le prolongement du traité de Maastricht, bien que jugées insuffisantes, sont des indications précieuses quant à l'orientation future de l'Union.

Selon le Président Jacques Santer, deux domaines qui intéressent directement le *Parlement européen* ont fait l'objet d'avancées très significatives.⁴ Il s'agit d'abord de la procédure de codécision. D'une part, cette procédure est étendue et elle remplace celle de la coopération à l'exception de quelques cas qui concernent l'UEM. Sans être généralisée, la codécision couvre désormais une quinzaine d'articles supplémentaires parmi lesquels plusieurs qui concernent des mesures et des décisions d'application: Fonds social européen, FEDER, politique des transports, interdiction de toute discrimination, liberté de circulation et de séjour. La procédure de codécision a été adoptée en outre dans une série de nouvelles dispositions en matière d'égalité des chances et de traitement, de politique sociale et de mesures d'encouragement en matière d'emploi, de lutte contre la fraude et de coopération douanière.⁵ En revanche, dans 14 cas, la CIG n'a pas suivi les recommandations de la Commission européenne notamment en matière de droit de vote et l'éligibilité, d'actes de portée générale de la PAC et de la pêche, libre prestation des services, réglementation de base antidumping, actions dans le domaine de l'environnement, et réglementation financière.⁶ L'extension de la codécision a pour conséquence la suppression de la procédure de coopération ainsi que l'élimination de la troisième lecture. Progressivement, les pouvoirs du Parlement européen tendent à s'accroître pour en faire un véritable colégislateur avec le Conseil.

Dans l'ensemble, on constate un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, de ses fonctions aussi bien législatives que de contrôle politique et d'interventions dans un nombre croissant de domaines de l'Union européenne. Outre l'extension de la codécision, le Parlement européen est appelé à appliquer la procédure *d'avis conforme* lors de la prise de sanctions en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux.⁷ Cette progression est accompagnée d'une simplification des procédures parlementaires qui se limitent désormais à trois formes: la consultation, la codécision et l'avis conforme. De surcroît, la troisième lecture qui tout en mettant face à

⁴ Si selon 71% de l'opinion publique la Commission devrait avoir la confiance du Parlement européen (71%), l'égalité du Parlement européen et du Conseil en matière de législation, de taxation et de dépenses de l'Union européenne n'est souhaitée que par 51% contre 20% (*Eurobaromètre* No. 45, 3.13).

⁵ Articles 6, 8 A par. 2, 51, 56 par. 2, 57 par. 2, 75 et 84, 118, 125, 127 par. 4, 129, 129 D al. 3, 130 E, 130 O al. 2, 130 S par. 1, 130 W. Nouvelles dispositions: articles 119, 191 A, 209 A, 213 A et B; titre nouveau sur l'emploi et la politique sociale: 118 par. 2 et coopération douanière. *Note d'analyse du traité d'Amsterdam*, Task force de la Commission européenne, le 7 juillet 1997, tableau comparatif, p. 2.

⁶ Articles 8 B par. 1, 43, 55, 59, 73 C, 99 et 100, 113, 118, 130 B, D par. 1 et 2, 145, 209 et 212 (cf. le *tableau comparatif*, pp. 1 et 2).

⁷ Ce nouveau cas prévu d'avis conforme à l'article Fa s'ajoute à quatre autres dispositions en vigueur: adhésion (art. O), Fonds structurels et de cohésion (art. 130 D), propositions du Parlement européen relatives à une procédure électorale uniforme (art. 138 par. 3) et conclusion de certains accords internationaux (art. 228 par. 3, al. 2).

face le Parlement européen et le Conseil – à l'exclusion de la Commission réduite à un rôle secondaire comme il convient à un exécutif – maintenait une certaine asymétrie en faveur du Conseil, est supprimée. Le Parlement européen apparaît dès lors sur un plan d'égalité avec le Conseil. Ainsi se profile et s'affirme le pouvoir législatif bicaméral qui, en assurant la double représentation des Etats membres et des peuples de l'Union, s'engage plus résolument dans la voie du fédéralisme européen. Enfin, le traité d'Amsterdam entérine la pratique selon laquelle le Parlement européen avait coutume d'approuver le choix d'un Président désigné par le Conseil européen. Désormais cette pratique est devenue la règle confirmant le rôle du Parlement européen dans la nomination du Président et des membres de la Commission, sous la forme d'un pouvoir d'investiture. Cette innovation qui fait intervenir le Parlement européen dès l'amorce du processus de nomination du Président prend toute sa signification au vu du renforcement du rôle de leader politique du Président de la Commission. Un exemple de plus de la façon dont le Parlement européen étend son autorité: le processus de démocratisation graduelle suit son chemin.

Si le Parlement européen apparaît comme le principal gagnant, le *Conseil* constitue en regard de sa procédure de prise de décision une déception. En effet, le débat au sujet de la *majorité qualifiée* laissait entrevoir la possibilité de sa généralisation. Or en raison même de sa liaison avec le problème d'une nouvelle pondération des voix cette question n'a reçu qu'une réponse partielle. La majorité qualifiée à Quinze implique la pondération suivante: Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni (10); Espagne (8); Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal 5; Autriche et Suède 4; Danemark, Irlande, Finlande 3; Luxembourg 2. La majorité qualifiée est de 62 voix sur 87 lorsque les décisions sont adoptées sur proposition de la Commission. Dans d'autres cas et dans des domaines sensibles, cette majorité qualifiée est renforcée par l'exigence supplémentaire de vote positif de 10 Etats sur 15. La majorité qualifiée s'applique à la plupart des nouvelles dispositions du traité telles que les mesures incitatives en matière d'emploi et de politique sociale, de santé publique et de mesures anti-fraude. Deux domaines importants sont concernés par la substitution de la majorité qualifiée à l'unanimité, à savoir les régions ultrapériphériques et l'adoption du programme-cadre en matière de recherche et de technologie ainsi que ses adaptations ou compléments.⁸ En principe, les cas de majorité qualifiée relèvent de la codécision lorsqu'il s'agit de fonctions législatives. En revanche, contrairement à ce que laissaient présager les travaux préparatoires de la CIG, plusieurs

⁸ L'extension de la majorité qualifiée porte désormais sur des titres et articles suivants: 4 et 5, 118 par. 2, 119 par. 3, 129 par. 4, 191 A, 209 A, 213 A et B, 227 par. 2, 45 par. 3, 56 par. 2, 130 I par. 1 et 2, 130 O et nouvel article sur la coopération douanière (cf. le *tableau comparatif*, p. 4).

domaines n'ont pas bénéficié de l'extension envisagée: libre circulation, sécurité sociale et dispositions anciennes du protocole social, professions, fiscalité indirecte et réglementation financière, culture, industrie et environnement entre autres.

Devant les oppositions des petits et moyens Etats en particulier, la question d'une *nouvelle pondération* par l'adoption soit d'une repondération simple, soit d'un système de double majorité des Etats et de leurs populations, a été renvoyée à plus tard. Ce renvoi est justifié notamment par le lien étroit existant entre la pondération, la majorité qualifiée et le nombre de membres de la Commission. Les gouvernements semblent compter sur la pression qu'exercera la perspective immédiate de négociations en vue de l'élargissement sur les uns et les autres pour les inciter à adopter une solution efficace. En effet, les difficultés auxquelles se heurte la prise de décision à quinze connaîtront fort probablement une croissance exponentielle avec l'adhésion de nouveaux membres qui ne feront qu'augmenter les divergences d'intérêts et de visions mais aussi les différences de structures et de mentalités. A propos du Conseil, l'essentiel reste à faire.

Quant au *Conseil européen*, il se profile – de fait et de droit – en tant qu'institution-clé dans les domaines les plus sensibles et hautement politiques tels que la coordination des politiques économiques et la définition des orientations stratégiques de politique extérieure. Là encore, il reste des progrès majeurs à réaliser relatifs à sa capacité décisionnelle et sa méthode de travail.

Le renforcement de l'autorité et de la légitimité démocratique de la *Commission* mérite d'être souligné. Il se reflète dans la procédure d'investiture de la Commission qui a été suivie dans la période post-Maastricht. Le choix de Jacques Santer pour succéder à Jacques Delors à la tête de la Commission fut approuvé par une coalition hétérogène (260 voix favorables contre 238 et 23 abstentions). Dès l'adoption de l'avis favorable, le Président du Parlement annonça sa volonté de procéder aux *auditions* des futurs membres de la Commission. Après deux jours de débat en session plénière, le Parlement européen a voté sa confiance à la Commission Santer à une large majorité de 416 voix contre 103 et 59 abstentions. Confirmant l'existence de la grande coalition pro-européenne, le Parlement a renforcé par ce premier vote d'investiture la légitimité démocratique de la Commission européenne.

La Commission Santer reflète dans l'ensemble la répartition des forces politiques au Parlement européen et dans les exécutifs des Etats membres. Certes, avec 8 sièges les socialistes se taillent une part de lion par rapport aux 5 sièges attribués au PPE qui en compensation obtient la présidence. Les libéraux gardent 2 sièges, le restant étant réparti entre divers partis gouvernementaux, deux membres apparaissant sans affiliation partisane. De

fait, la Commission Santer accuse un *caractère politique* prononcé avec ses 13 membres ayant exercé des responsabilités ministérielles dont son Président et Madame Cresson qui ont occupé des postes de premier ministre. A l'exception de quatre membres, tous ont eu des mandats électifs, soit 13 nationaux et 8 européens, de même que tous se sont enrichis d'une expérience européenne. Quant à leur formation, elle est à dominante économique et juridique. Rompant avec la tradition, la Commission Santer innove en comptant cinq femmes sur l'ensemble de 20 membres, y compris les trois supplémentaires à la suite de l'élargissement de 1995. Un autre trait marquant est sa moyenne d'âge de 52 ans, le plus jeune membre ayant 42 ans et le plus âgé 62. Enfin, la continuité entre la Commission Delors et la Commission Santer est assurée par la présence de 8 personnalités qui ont fait partie de la précédente. Combinant la haute compétence technique et l'autorité politique, la nouvelle Commission semble apte à assumer les vastes responsabilités dont elle aura la charge au cours de son mandat de 1995 à 2000. Elle aura certainement besoin de toute son autorité et son habileté politique en particulier dans les domaines de l'Union monétaire et plus encore en matière de politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'en matière de justice et d'affaires intérieures, domaines dans lesquels le traité sur l'Union européenne n'a fait que l'associer aux activités du Conseil. Dans ce sous-système à prépondérance intergouvernementale, aura-t-elle la capacité de se rendre indispensable par sa compétence, son autorité et sa vision européenne?

Le traité d'Amsterdam ne fait que renforcer cette tendance grâce à l'intervention des parlementaires européens qui sont appelés à approuver le choix fait par les gouvernements de son futur Président⁹. La cohésion et la capacité d'action de la Commission seront accrues à l'avenir, son Président désigné participant désormais à la nomination de ses membres. Fait significatif, les membres de la Commission sont nommés par les gouvernements des Etats membres "en commun accord" avec le Président désigné qui, de cette manière, dispose d'un pouvoir de négociation, voire d'opposition. C'est une méthode qui se rapproche des procédures nationales de nomination des membres des gouvernements dans les Etats membres et qui garantit une meilleure cohésion de l'institution collégiale.¹⁰

A la différence de la situation actuelle où le leadership du Président de la Commission dépendait principalement de sa personnalité, les nouvelles dispositions consolident sa position de leader en précisant que la Commission travaille sous la conduite politique de son Président qui, de surcroît selon une déclaration de la CIG, dispose du pouvoir qui l'habilite à modifier et à

⁹ Modification de l'article 158 par. 2, al. 2.

¹⁰ Nouveaux articles 127 et 132.

redistribuer les portefeuilles et à réorganiser ses services selon l'intention précédemment annoncée par la Commission Santer.¹¹ Cet accroissement des pouvoirs officiels du Président de la Commission prend toute sa signification à la lumière de sa participation au sein de l'instance la plus haute qu'est le Conseil européen. Par ailleurs, le champ d'action de la Commission et son droit exclusif de proposition formelle se sont étendus au fur et à mesure de la "communautarisation" des anciens domaines de coopération intergouvernementale. De plus, la Commission a désormais la capacité d'initiative aux côtés des Etats membres au titre des coopérations policière et pénale, domaine qui échappait jusqu'à présent à son droit d'initiative.

Ces quelques progrès ainsi répertoriés témoignent de l'autorité dont jouit la Commission auprès de la majorité des membres. Au cours de ces longues années d'activités, elle a su malgré des hauts et des bas, s'imposer par ses propositions en tant qu'interprète commun de l'intérêt européen et consolider son autorité grâce à sa compétence et à son efficacité. Cependant son indépendance et son objectivité n'ont pas eu raison de certaines perceptions et interprétations qui ont tendance à l'assimiler à une institution composée de "représentants de gouvernements" dont la presse se fait souvent écho. Les divergences entre Etats membres à ce propos n'ont pas manqué de rendre impossible l'adoption d'une solution efficace au sujet du nombre des membres de la Commission. Bien loin de la proposition française de réduire leur nombre à 10 et dans l'impossibilité de rapprocher les positions fort éloignées des Quinze, la CIG a dû se contenter d'esquisser quelques lignes d'orientation en renvoyant la question à une conférence prévue un an au moins avant la date de l'élargissement à plus de 20 Etats.¹² Cette obligation préprogrammée impose une interdépendance étroite entre plusieurs solutions portant à la fois sur la composition de la Commission et la pondération des voix au Conseil en particulier. Problèmes dont la solution vise à assurer le bon fonctionnement des institutions de l'Union élargie. C'est la double méthode d'échéances obligatoires et de "paquets communautaires" qui se reflètent dans cette démarche qui, de surcroît, a permis d'éviter le blocage total en avançant pas à pas.

Réseau d'acteurs et intégration informelle

Dans la mesure où les pouvoirs de l'Union européenne s'étendent et s'intensifient, le réseau des groupes de pression et des lobbyistes constitué autour des institutions communautaires tend à s'amplifier et à se renforcer. La relation entre la capacité du pouvoir communautaire et la structure et l'action

¹¹ Insertion d'un nouveau alinéa à l'article 163 du traité de la Communauté européenne.

¹² *Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.*

des groupes de pression que nous avons dégagée lors de nos premiers travaux avec Jean Meynaud ne fait que se confirmer (Meynaud et Sidjanski 1970). Sous l'angle de la science politique, l'étude des groupes de pression ainsi que des professionnels d'influence, lobbyistes, offre un excellent indicateur de la portée réelle du pouvoir communautaire et de la répartition des centres effectifs de pouvoir dans l'Union.¹³ A titre d'exemple, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen dans le cadre de l'Acte unique européen et, de façon encore plus marquée dans l'Union européenne, a fait de cette institution une des cibles privilégiées des groupes de pression et des lobbyistes. La perspective des réformes de l'Union européenne contribue au retour des groupes de promotion et des clubs politiques comme en témoignent l'activité de l'Association pour la monnaie unique et le regain d'activités du Mouvement européen en quête d'un nouveau projet européen (Sidjanski 1993: 202; Comité d'initiative du Mouvement européen 1998: 86).

Parmi les nouvelles tendances, on peut relever la multiplication des groupes spécialisés et techniques qui correspond à un besoin d'information qui de général est devenu plus spécifique en réponse au livre blanc et aux programmes communautaires. De surcroît, la régionalisation et la décentralisation de certaines activités communautaires suscitent la présence des représentants de Länder et des régions ainsi que des groupes d'intérêt régionaux à Bruxelles et à Strasbourg. De même que la création des Agences européennes et leur répartition géographique entraîne la constitution de nouveaux réseaux d'acteurs et d'intérêts autour d'elles. Parallèlement, les programmes transeuropéens deviendront des cibles de groupes européens et nationaux. A leur tour, les nombreuses directives sont une invitation à une participation plus active des Parlements nationaux et, partant, des groupes d'intérêt et des partis politiques nationaux à l'exercice du pouvoir communautaire.

Une autre évolution est la conséquence du développement technologique. Les télécopieurs et des réseaux de micro-ordinateurs permettent d'accroître l'efficacité des groupes européens en diminuant l'importance de leur administration centrale, tout en augmentant leur capacité d'influence, grâce à la rapidité de consultation et à l'exploitation des expertises de leurs membres. La constitution de nouveaux centres d'activités et de coordination en matière de recherche et de développement technologique est un exemple d'une innovation communautaire de portée à la fois scientifique, technologique et politique. Ces programmes inaugurent une nouvelle forme de collaboration entre institutions publiques – communautaires, nationales et régionales – milieux d'universitaires et de chercheurs et entreprises.

¹³ Ces divers acteurs sociaux forment une *eurosphère* dont font partie les nouveaux "dirigants européens". (Meynaud et Sidjanski 1963; Sidjanski 1996).

Au cours des années 1980, mais surtout depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique une véritable explosion du nombre de lobbyistes, de conseils juridiques et financiers, de consultants et de bureaux spécialisés s'est produite (Mazey et Richardson 1991: 5). L'ensemble des effectifs de ces spécialistes en affaires communautaires offrent une large gamme de services allant des consultations juridiques et économiques aux relations publiques. Des professionnels de tous genres, constitués en réseaux ou en organisations, provenant de divers pays de la Communauté mais aussi des Etats-Unis, permettent aux firmes qui rencontrent des problèmes de distance et de connaissance ou qui n'ont pas la dimension suffisante pour entreprendre des actions de leur propre chef, de se rapprocher des institutions communautaires et de se familiariser avec les affaires européennes. Les estimations quant au nombre de lobbyistes installés à Bruxelles sont variables, celle de *Fortune* de juin 1990 avance le chiffre de 3'000 (Mazey et Richardson 1993: 7).

A son tour, la Commission évalue la situation actuelle de la façon suivante:

"On estime qu'actuellement quelques 3'000 groupes d'intérêt employant jusqu'à 10'000 personnes font du lobbying sous une forme ou une autre à Bruxelles. Ce total comprend plus de 500 fédérations européennes et internationales (dont les membres appartenant à des associations nationales sont plus de 5000); 50 bureaux de représentation de Länder ou d'autorités régionales et locales (dont certains peuvent bien entendu participer aux travaux menés dans le cadre institutionnel de la Communauté); plus de 200 entreprises directement représentées; environ 100 bureaux de consultants (gestion et relations publiques) présents à Bruxelles et beaucoup d'autres qui s'occupent d'affaires communautaires. Enfin, les cabinets d'avocats spécialisés dans le droit communautaire sont au nombre d'une centaine en Belgique, sans parler de ceux qui sont établis dans d'autres pays".

L'ensemble de ces acteurs informels interviennent, en fonction des enjeux, pour défendre ou pour promouvoir leurs intérêts. A son tour la Commission qui ne dispose que de pouvoir de proposition ou d'application, a développé la pratique d'une large consultation préalable à la formulation de ses propositions à l'adresse du Conseil et du Parlement européen. De la sorte, elle cherche à bénéficier de leurs riches connaissances mais aussi à pouvoir évaluer les intérêts et les forces en présence ainsi que leur répartition. Cette pratique de consultation préalable n'est pas sans rappeler celle qui constitue un axe du processus de décision en Suisse. Dans un cas comme dans l'autre, la "comitologie" plus ou moins organique assure à la fois un accès privilégié des groupes d'intérêt auprès des centres de décision, des canaux de communications et des lieux d'apprentissage, de collaboration et de pré-négociation. Par la suite s'engage un long processus de négo-

ciation avec la participation des principales institutions. Processus qui dans les domaines attribués à la Communauté, tendent à prendre la forme d'une codécision entre Conseil et Parlement européen sur la base des propositions de la Commission et, dans certains cas tels que l'Union économique et monétaire, selon les orientations du Conseil européen. Dans la mesure où la codécision législative tend à se généraliser, on assiste à la substitution de la majorité qualifiée à l'unanimité au sein du Conseil.

Régions, régionalisation et fédéralisation

Aux côtés des acteurs institutionnels et informels émergent des régions, structures intermédiaires, qui contribuent à réduire la distance entre les institutions communautaires et les citoyens et à affiner une approche plus diversifiée de la réalité de l'Union. La politique régionale mise en oeuvre dans les années 70 a été entérinée par l'Acte unique européen et développée dans le cadre du traité de Maastricht par une série de politiques communes qui convergent vers un meilleur équilibre et vers plus de solidarité. Cette évolution de la politique régionale s'appuie sur les actions des Fonds structurels ainsi que sur la dynamique des Régions dans les Etats membres et dans la Communauté. Les Régions s'affirment qui appliquent parfois sans le savoir, le principe de subsidiarité en renforçant leurs structures et leurs activités infra- et trans-étatiques. Le développement des Régions et des diversités régionales engendre de nouveaux réseaux de coordination entre Régions au sein de la Communauté, ainsi que l'émergence d'une série d'accords de collaboration et d'échange entre Régions de divers pays. Cette politique régionale et de cohésion économique et sociale s'appuie sur les actions que la Communauté mène au moyen des Fonds à finalité structurelle: Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Fonds social européen, Fonds européen de développement régional (FEDER), Banque européenne d'investissement et autres instruments financiers.

Les disparités entre les pays s'accompagnent de disparités entre régions à l'intérieur de chaque pays comme dans la Communauté en tant qu'ensemble. La persistance voire l'accroissement de ces déséquilibres pourraient être la source de graves difficultés ainsi qu'un facteur d'instabilité politique et économique au sein de la Communauté. Or, dans la mesure où la Communauté se rapprochera d'une Union économique et monétaire, ces disparités risqueront de s'affirmer sinon de s'accroître. Afin de pallier ces conséquences prévisibles, le traité de Maastricht intensifie l'action préventive et l'effort communautaire au bénéfice des Régions et des pays les moins favorisés. Aussi l'effort principal de la Commission portera-t-il, suivant les orientations du

Conseil européen, sur les régions en retard de développement dont les cinq nouveaux Länder allemands font désormais partie.

Le Fonds de cohésion en faveur des pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) sera à ces Etats membres ce que les politiques structurelles sont aux régions. En effet, le Fonds de cohésion soutient depuis 1994 les programmes de convergence économique de ces Etats les moins favorisés. Les actions des divers instruments de soutien et d'incitation dont est dotée la Communauté sont appelées à s'inscrire dans les grandes orientations de politique économique définies par le Conseil européen. Ainsi les actions multiples, diversifiées et décentralisées seront-elles orchestrées selon les thèmes généraux projetés par le Conseil européen.

Le rôle croissant des régions et des métropoles régionales a donné lieu à la création d'un Comité des régions au sein de l'Union européenne. Lors de la préparation du traité de Maastricht, les Länder et leurs représentants au Bundesrat ont proposé l'instauration d'une chambre régionale dotée de véritables droits de participation. Ces initiatives expriment la volonté des Länder de rechercher des solutions communautaires qui permettraient de compenser une éventuelle réduction de leurs compétences au profit de l'exécutif fédéral, grâce à leur participation directe au plan communautaire. L'idée d'un Sénat des Régions suggérée par Denis de Rougemont, les propositions de l'Assemblée des Régions de l'Europe vont dans le même sens et invitent à institutionnaliser une représentation régionale au sein de la Communauté. Certes, la création d'un Comité des Régions ne satisfait que partiellement les aspirations des tenants de l'Europe des Régions et des représentants des Länder. Mais cette innovation va au-delà de ce qu'osaient espérer les membres de la Commission. Ce cas constitue un exemple de la négociation par synergie au sein de la Communauté dont les résultats sont souvent en deçà des projets ambitieux mais au-delà des prévisions réalistes.

Le Comité des régions est indubitablement loin d'être un Sénat des Régions. En effet, il faut reconnaître que même avec la meilleure des volontés, il eût été difficile de créer une deuxième chambre composée des Régions aux côtés du Parlement européen, tant est grande la disparité entre les pays membres au niveau des statuts, des fonctions et de l'autonomie de leurs Régions. Il n'en reste pas moins que cette première ouverture laisse bien augurer du rôle futur des Régions dans la Fédération européenne. D'autant plus que les Régions ont la faculté de se faire représenter par des élus et des catégories professionnelles. En réalité, la composition du Comité des régions confirme sa vocation politique en raison même de la présence massive d'élus des régions, des villes et des collectivités publiques. Bien que n'ayant que des fonctions consultatives, le Comité des régions préfigure une sorte

de chambre des régions ou de Sénat des régions qui s'inscrit dans la ligne directe des propositions des Länder. Il aurait dès lors vocation à devenir un rouage intermédiaire, représentatif des diversités régionales et urbaines au sein de l'Union européenne. Un exemple de plus de la quête d'un fédéralisme européen original.

Cette évolution dans l'Union européenne est soutenue par l'évolution fédéraliste ou régionaliste à l'intérieur des Etats membres. La tendance générale n'est plus au renforcement du pouvoir central national mais à l'épanouissement des potentiels régionaux. Par son poids, sa structure et son expérience fédéraliste, la RFA assume une place centrale dans l'évolution de l'Union européenne. Son influence s'exerce dans le sens du fédéralisme et renforce les tendances observées. Elle apporte la preuve, s'il en était besoin, de l'efficacité de la méthode et de l'organisation fédéralistes, mais aussi son soutien à la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. Elle a donné l'exemple de l'application de ce principe: à l'occasion de la ratification de l'Acte unique, les Länder ont institutionnalisé – sous la forme d'un accord avec le gouvernement fédéral – leur participation au processus communautaire. Tout en affirmant leurs compétences au plan national, ils ont établi des représentations auprès de la Communauté européenne à Bruxelles afin de faire entendre leurs voix directement au niveau communautaire. Un deuxième Etat membre s'est doté d'une forme originale de structure fédérale: la Belgique qui, tout en ayant évité un éclatement, apporte son appui au "parti fédéral" dans l'Union européenne.¹⁴

La politique régionale de la Communauté européenne est soutenue et prolongée par la régionalisation que mettent en pratique plusieurs Etats membres. Ainsi, au cours des années, l'Italie a vu ses Régions s'affirmer jusqu'à devenir de vrais pouvoirs politiques et économiques. Plus récemment, les Communautés autonomes en Espagne ont connu un épanouissement rapide et constituent désormais des espaces politiques, des centres de développement économiques et culturels. D'autres Etats membres se sont engagés aussi sur la voie de la régionalisation: la France même, exemple type d'un Etat centralisé, a succombé à cette tendance et évolue vers une régionalisation qui, d'économique, devient de plus en plus politique. Plus récemment en 1997, le Royaume-Uni a entamé le processus de dévolution dans les cas de l'Ecosse et du Pays de Galle. Autant de signes d'une lente marche vers un nouveau fédéralisme bâti désormais à la fois sur les Etats membres et sur les régions.

¹⁴ L'Autriche est désormais le 3e état fédéral.

Un objectif politique: la monnaie unique

Dans sa marche vers la monnaie unique, l'Union européenne emprunte une voie en sens inverse de celle suivie en général lors de la formation des Etats. Alors que le plus souvent le pouvoir étatique constitué imposait la monnaie unique comme dans l'exemple suisse, dans l'Union européenne l'Euro est appelé à précéder l'instauration d'un pouvoir politique européen. La logique du pouvoir a été inversée, l'Euro, venant s'inscrire dans le prolongement du marché unique, crée à son tour la nécessité d'une autorité politique au sein de l'Union. Suivant la méthode Monnet, le traité de Maastricht établit l'obligation générale visant à instaurer une monnaie unique dans des conditions et selon les échéances préétablies. Il précise notamment les critères de convergence dont le plus important est l'objectif du déficit public de moins de 3% du PIB. En 1994/95, seuls trois pays membres, le Luxembourg, l'Allemagne et l'Irlande, étaient à même de respecter ce critère. Cependant, tous les pays membres ont entrepris des efforts pour réduire leurs déficits publics. En cela, ils ont été constamment encouragés par le Conseil européen qui, tant à Cannes en 1995 qu'à Dublin en 1996, a tenu à réaffirmer son engagement en faveur de l'Union monétaire et sa volonté de respecter les critères et les délais prescrits. En réaffirmant sa détermination, le Conseil européen du Dublin (décembre 1996) a approuvé les principaux éléments du Pacte de stabilité et de croissance. A son tour, le Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 a adopté une résolution confirmant les engagements fermes des Etats membres, de la Commission et du Conseil en faveur de la mise en oeuvre du Pacte de stabilité et de croissance après avoir constaté les progrès concrets en vue de la réalisation de l'Union économique et monétaire. Par effet d'entraînement, le Conseil européen a également adopté, à la demande de la France, une résolution sur la croissance et l'emploi qui indique l'engagement ferme des Etats membres, de la Commission et du Conseil à donner une nouvelle impulsion à l'emploi. Les deux résolutions visent à contribuer à la stabilité macro-économique, à la croissance et à l'emploi.

Ainsi grâce aux efforts et à la détermination des Etats membres et des institutions communes et à la suite de la décision concernant les Etats membres participant à la zone Euro au printemps de 1998, la troisième phase de l'UEM débutera le 1er janvier 1999. Ces résolutions successives du Conseil européen ont eu un impact à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne, sur les opérateurs financiers, sur les marchés, sur les Banques centrales, les uns et les autres cherchant à adapter leurs stratégies à la nouvelle donne. Et les Etats membres qui telles la Grèce – qui vient d'intégrer le SME – et la Suède s'efforcent de respecter les critères de convergence ou le

Royaume-Uni et le Danemark qui n'ont pas voulu faire partie de la première vague, se préparent à rejoindre, dans un délai plus ou moins lointain, le peloton de tête. C'est un cas d'école de ce que l'on appelle la coopération renforcée ou de préférence, l'action d'avant-garde d'un noyau fédérateur qui comprend plus des deux tiers des membres de l'Union. Selon les rapports de la Commission européenne et de l'Institut monétaire européen publiés le 25 mars 1998, onze pays de l'Union participeront à Euro dès le début de 1999. Cette conclusion est fondée sur le respect des critères de convergence tel qu'il ressort de la lecture du tableau suivant:

Tableau 1 Union monétaire européenne: le bilan 1997 de la convergence

<i>Critères de convergence (moyenne annuelle)</i>	Déficit budgétaire (en % du PIB)	Dette publique (en % du PIB)	Inflation (en %)	Taux d'intérêt à long terme ¹⁾ 12 mois (en %)	Appartenance au SME
<i>Objectifs</i>	moins de 3%	60%	2,7	7,8%	2 ans
Allemagne	+2,7	61,3	1,4	5,6	OUI
Autriche	+2,5	66,1	1,1	5,6	OUI
Belgique	+2,1	122,2	1,4	5,7	OUI
Danemark	-0,7	65,1	1,9	6,2	OUI
Espagne	+2,6	68,8	1,8	6,3	OUI
Finlande	+0,9	55,8	1,3	5,9	OUI
France	+3	58,0	1,2	5,5	OUI
Grèce	+4,0	108,7	5,2	9,8	NON ²⁾
Irlande	-0,9	66,3	1,2	6,2	OUI
Italie	-2,7	121,6	1,8	6,7	OUI
Luxembourg	-1,7	6,7	1,4	5,4	OUI
Pays-Bas	+1,4	72,1	1,8	5,5	OUI
Portugal	+2,5	62,0	1,8	6,2	OUI
Royaume-Uni	+1,9	53,4	1,8	7,0	NON
Suède	+0,9	76,6	1,9	6,5	NON

1) Eurostat; 2) Membre dès le mois de mars de 1998.

Source: Office statistiques nationaux .

De toute manière, le processus d'engrenage déclenché à la suite du marché unique va s'accélérer à la suite de l'arrivée de la monnaie unique qui va bouleverser le secteur bancaire en Europe. Même les plus grandes banques européennes qui dominaient leur marché national seront, avec l'irruption de Euro, des acteurs parmi d'autres sur le grand marché européen. Dès à présent, leurs stratégies s'adaptent à cette perspective et elles entreprennent des efforts de rationalisation tout en cherchant des partenaires dans d'autres pays. Il s'ensuit une vaste vague de concentrations et de fusions. Ainsi sociétés financières et banques en s'engageant dans un processus dynamique

apportent, à leur tour, le soutien à Euro en pariant pour la monnaie unique. Un exemple de plus du mouvement de *spill over* ou de l'engrenage amplifié par l'effet de débordement mais aussi du rôle de la volonté politique en matière économique et monétaire.

Droits fondamentaux, transparence, subsidiarité et coopération renforcée

Dans un autre registre qui relève des valeurs, des principes et de la méthode, quelques progrès substantiels ont été inscrits dans le traité d'Amsterdam concernant les *droits fondamentaux*, la *transparence*, la *subsidiarité* et la *coopération renforcée*. Autant d'exemples qui illustrent la démarche évolutive du processus d'union.

Les droits fondamentaux, communs aux Etats membres, constituent le fondement de l'Union: les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'Etat de droit.¹⁵ Treize ans après le Projet de traité de l'Union européenne adopté par le Parlement européen sous l'impulsion d'Altiero Spinelli, le Traité d'Amsterdam institue un mécanisme de sanctions contre un Etat qui violerait ces principes.¹⁶ La constatation d'une "violation grave et persistante" est du ressort du Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen. Tout en prenant sa décision à l'unanimité, le Conseil ne tient pas compte du vote du représentant de l'Etat membre concerné ni des abstentions des membres présents ou représentés. De plus, sa décision ne peut être prise sans avis conforme du Parlement européen formulé à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres. Ainsi, la participation du Parlement européen est déterminante. La constatation d'une violation faite, le Conseil est habilité à suspendre à la majorité qualifiée, certains des droits découlant de l'application du traité à l'Etat en question, y compris son droit de vote au Conseil. (art. Fa du traité sur l'Union européenne et art. 236 du traité de la CE). Ces dispositions novatrices non seulement renforcent les droits et principes fondamentaux mais encore prévoient des *sanctions* dans les cas où ils ne sont pas respectés. Elles s'appli-

¹⁵ Les résultats de *L'Eurobaromètre* no 45, printemps 1996, p. 54 et tableau 3.11. confirment la haute priorité que les opinions publiques des Etats membres attribuent aux droits fondamentaux: encourager les droits de l'homme (81%), égalité de traitement indépendamment du sexe ou de la nationalité (87 et 86%), respect de la loi et de la justice (86%).

¹⁶ L'article F modifié du traité sur l'Union européenne et un nouvel article Fa sur les mesures à prendre en cas de violation par un Etat membre des principes sur lesquels est fondée l'Union.

quent aux Etats membres tout en constituant de manière explicite et claire une condition *sine qua non* de toute candidature d'un Etat européen.

Les droits des personnes et des citoyens ont été renforcés et les procédures pour les promouvoir et les appliquer, ont été institutionnalisées. La mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est devenue une obligation concrète.¹⁷ En raison même de l'échec patent du troisième pilier, la demande discrète mais forte a été prise en considération par le nouveau Traité. La communautarisation de ce secteur porte aussi bien sur les frontières intérieures et extérieures, sur les politiques de visas, d'asile et d'immigration que sur la coopération judiciaire en matière civile.¹⁸ Dans ces divers domaines, les résultats sont allés au-delà des prévisions. Malgré quelques résistances, la coopération intergouvernementale qui s'est avérée impuissante a fait place à la méthode communautaire: usage de directives ou de règlements au lieu de conventions, instauration du contrôle judiciaire par la Cour de justice et introduction du droit de proposition de la Commission qui entrera en fonction après une période de cinq ans se substituant à l'initiative des Etats membres ou de la Commission. De plus, le processus de décision au Conseil suit le cours habituel au sein du Coreper et de ses groupes de travail, assurant ainsi une plus grande cohérence et une efficacité accrue. Ces progrès complètent l'intégration de l'accord de Schengen dans le système communautaire.

Une autre innovation consiste en un article nouveau 6A qui est inséré dans le traité de la Communauté européenne et qui prévoit des mesures que le Conseil a la faculté de prendre à l'unanimité sur proposition de la Commission en vue de *combattre toute discrimination* fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.¹⁹ Ces garanties contre la discrimination visent à tirer la leçon de certains conflits nationaux ou ethniques ainsi qu'à satisfaire les demandes des citoyens. Plus d'une d'entre elles trouvent leurs prolongements dans d'autres dispositions du Traité notamment celles relatives à la lutte contre l'exclusion sociale ou à l'égalité des chances et de traitement des femmes et des hommes inscrites au chapitre de la politique sociale. Ce sont autant d'éléments qui aux côtés de la reconnaissance du rôle des services d'intérêts généraux, de la télévision publique et du renforcement du volet politique so-

¹⁷ Un nouveau titre est inséré dans le traité de la Communauté européenne: libre circulation des personnes, asile et immigration et les articles A et B qui y figurent rendent opérationnelle la mise en place de cet espace.

¹⁸ A titre d'exemple 76% des personnes interrogées considèrent que le problème est prioritaire et que l'Union européenne devrait s'en occuper de manière plus active (*Eurobaromètre* cité, p. 54 et t. 3.11). De même, 59% préfèrent confier cette politique à l'Union contre 34% au gouvernement national (p. 59).

¹⁹ Les actions contre la discrimination font partie des hautes priorités: lutte contre l'exclusion sociale (73%), égalité des chances et de traitement des femmes et des hommes (68%) et des minorités (66%).

ciala témoignent, bien que de manière fragmentaire, de l'existence d'un *modèle européen de société* distinct de ceux de l'Amérique ou de l'Asie.

Ce sont là quelques exemples certes de première importance choisis parmi les avancées substantielles accomplies par le traité d'Amsterdam auxquelles on pourrait ajouter d'autres innovations telles que les politiques sociales et de l'emploi, les dispositions renforcées et étendues en matière de l'environnement ainsi que celles qui précisent la portée du principe de subsidiarité ou introduisent la notion de *transparence*.²⁰ Cette dernière ouvre un accès plus large des citoyens et de leurs associations aux documents des institutions. Ainsi se trouve confirmé le droit d'accès au Parlement européen et prévu le principe d'ouverture quant aux documents du Conseil et de la Commission. Pour la plupart des pays membres, à l'exception de certains pays nordiques, la distinction est admise entre les décisions législatives ouvertes et les décisions exécutives closes en principe. Or, le Conseil exerce à la fois des fonctions législatives et des fonctions exécutives. Les premières qu'il partage le plus souvent avec le Parlement européen seront en général ouvertes aux citoyens. L'ensemble de ces mesures visent à réduire la distance entre les institutions européennes et les citoyens et leurs associations.

La même intention transparait dans le protocole qui a pour but de mettre en oeuvre le *principe de subsidiarité*, un des principes de base du fédéralisme dont l'application généralisée est souvent sous-entendue.²¹ En effet, ce principe est inscrit dans la répartition des pouvoirs à divers échelons, qui est une marque distinctive des systèmes fédératifs. Introduit par la petite porte dans l'Acte unique européen, la subsidiarité a été confirmée en tant que principe général par le traité de Maastricht. Les précisions qu'apporte le protocole de 1997 permettent de donner une forme plus juridique à ce principe tout en ayant des effets pédagogiques en particulier auprès des Etats membres qui ne sont pas coutumiers des pratiques fédératives. De fait, il s'agit là d'un apprentissage en commun de l'attribution et de l'exercice des pouvoirs aux niveaux de l'Union, des Etats membres ainsi que des régions, villes et collectivités locales. Par ces diverses avancées, l'Union européenne affirme sa personnalité démocratique à la veille des négociations en vue d'un nouvel élargissement.

Enfin, l'idée d'une *coopération plus étroite* au sein de l'Union a été insérée dans le traité d'Amsterdam. Un groupe d'Etats membres peut assumer, sous certaines conditions, le rôle de noyau fédérateur et d'avant-garde en

²⁰ Un nouvel article 191 A dans le traité de la Communauté européenne.

²¹ Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En vertu du principe de proportionnalité l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. L'application du principe de subsidiarité figure parmi les priorités (64%) *Eurobaromètre* cité, p. 58.

prenant des initiatives qui favorisent la réalisation des objectifs et des intérêts de l'Union et contribuent à la faire progresser en entraînant les autres Etats dans son sillage et sans affecter la solidarité de l'ensemble. Ce n'est qu'un reflet du concept de noyau fédérateur défini par Karl W. Deutsch en 1957, du "noyau dur" proposé par le groupe parlementaire CDU/CSU (CDU/CSU Fraktion 1994) et de l'idée d'une coopération renforcée avancée par le Président Chirac et le Chancelier Kohl en décembre 1995. Un cas de plus décrivant le lent cheminement allant des concepts et des projets politiques aux engagements formels des membres de l'Union.

Dimension extérieure et de sécurité

L'établissement de la monnaie unique est un acte éminemment politique. Depuis les origines des Etats, battre monnaie est un attribut de la souveraineté. Malgré cette percée politique au sein de l'Union, celle-ci demeure amputée d'une véritable politique extérieure et de sécurité constituant une partie intégrante des attributions fondamentales de l'Etat et de toute communauté politique indépendante. Depuis sa réintroduction dans le système communautaire par l'Acte unique européen sous la forme de coopération politique et son insertion sous le titre de Politique étrangère et de sécurité commune dans le traité de Maastricht, ce volet politique par excellence n'a pas réussi à vaincre son handicap originel qui porte la marque d'un mécanisme principalement intergouvernemental. Ce même handicap a pesé sur le chapitre des affaires intérieures et de la justice que leur "communautarisation" partielle n'a pas permis de surmonter entièrement. D'autre part, l'intégration de l'accord de Schengen et des améliorations quant à l'emploi et à la sécurité intérieure dans l'Union sont autant de progrès partiels. Si la dimension politique de l'Union tend à s'affirmer timidement dans certains secteurs, elle n'en demeure pas moins largement insuffisante en matière de politique extérieure et de sécurité.

Cette dimension extérieure et notamment la menace extérieure figure en bonne place parmi les fédérateurs dans la théorie classique des fédérations. En revanche, elle est à peine mentionnée voire passée sous silence dans la théorie de l'intégration (Deutsch 1957; Haas 1958). Ce n'est que plus récemment que des auteurs tels que P. Soldatos étudient la dimension extérieure de la Communauté européenne (Ayberk 1978; Soldatos 1989: 75-79). Parmi les facteurs qui influent le plus sur la formation, le développement et le fonctionnement des fédérations, les périls communs et les sentiments de solidarité qui en résultent sont souvent invoqués pour expliquer les origines des unions fédératives (Sidjanski 1963: 119-122). L'exemple de la naissance de la Confédération helvétique illustre le rôle des acteurs extérieurs.

D'ailleurs plus généralement, le besoin d'assurer la sécurité extérieure est un des motifs qui poussent les hommes à se réunir en communautés politiques dont la fonction parmi les plus importantes est de les préserver contre les périls extérieurs et d'assurer en commun leur sécurité. Certes, cette motivation initiale ne suffit point à créer une fédération. Mais elle est souvent un facteur qui déclenche l'intégration qui, à son tour, peut prendre la forme d'une union fédérative dans la mesure où elle correspond à une série de conditions pré-fédéralistes, ce qui semble être le cas aujourd'hui de l'Union européenne.

Pendant des années, le processus d'intégration portait principalement sur le secteur économique et son prolongement extérieur: Accords d'association, ACP et FED, négociations commerciales – GATT, OMC à titres d'exemples. Depuis les bouleversements de 1989, la dimension de politique extérieure et de sécurité devient prioritaire sous la pression des événements politiques extérieurs et en raison du poids de l'Union dans l'économie mondiale et de son potentiel politique. Sous l'impulsion de ces facteurs, l'Union européenne est appelée à rétablir le parallélisme entre intégration économique et intégration politique dont le déséquilibre constitue une menace pour la poursuite du processus d'intégration. En effet, l'incohérence de la politique extérieure, les tensions et l'insécurité qu'elle peut engendrer ne manquent pas d'avoir des répercussions sur l'Union économique et monétaire ainsi que sur la cohésion et la solidarité communautaires. D'où la nécessité d'une cohésion politique globale de l'Union, exposée qu'elle est à des politiques sectorielles, aux visions et pouvoirs éclatés ainsi qu'à la disparité des processus de décision.

Le traité d'Amsterdam a-t-il apporté une réponse à la hauteur des défis extérieurs? En premier lieu, il a renforcé la responsabilité du Conseil européen et précisé le rôle du Conseil et de la Commission, celle-ci devenant plus étroitement associée. Il a en outre prévu l'abstention constructive et consolidé l'application de la majorité qualifiée aux actions et positions communes. En fixant des objectifs de politique extérieure, le nouveau traité cherche à donner plus de cohérence à l'action globale de l'Union en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Aussi le Conseil et la Commission ont-ils la responsabilité d'assurer cette cohérence dans le cadre des orientations et stratégies communes définies par le Conseil européen.

Parmi les objectifs généraux de la politique extérieure figurent en particulier la sauvegarde des valeurs communes, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes, le maintien de la paix et de la sécurité internationale ainsi que la promotion des droits fondamentaux (titre V, article J.1). Dans l'ensemble

quelques progrès ont été enregistrés mais dans ce domaine ultra sensible, plus qu'ailleurs, l'efficacité de l'Union dépend de la volonté politique des Etats membres. Ainsi par exemple une concertation est prévue dans le cadre des fonctions du Conseil de sécurité de l'ONU: les Etats membres permanents sont appelés à défendre les positions et les intérêts de l'Union ce qui n'a pas été le cas lors de la guerre du Golfe et pas toujours à propos du conflit yougoslave. La pratique mesurera la volonté d'oeuvrer de concert dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle en conformité avec les principes au respect desquels le Conseil est chargé de veiller. Or, à propos du contrôle des armements de destruction massive en Irak, la France a adopté une politique privilégiant l'action diplomatique de concert avec la Russie alors que le Royaume-Uni, président de l'Union du moment, s'est immédiatement aligné sur les Etats-Unis prêts à intervenir militairement. Tout s'est bien terminé grâce à l'accord entre le Secrétaire général et l'Irak. Mais cet épisode ne laisse pas bien augurer de la politique extérieure commune. De son côté, la crise du Kosovo de mars 1998 a démontré que la responsabilité principale dans les cas semblables revient en premier lieu aux trois grands pays de l'Union européenne et subsidiairement à d'autres Etats membres.

Plusieurs innovations inscrites dans le traité d'Amsterdam retiennent l'attention: Le *Conseil européen* définit comme auparavant les principes et les orientations générales mais il *décide* désormais des *stratégies communes* dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants (article J.3). On retrouve ici la distinction entre politiques d'intérêt commun et politiques particulières des Etats membres, distinction établie dans le Rapport Tindemans en 1975. Selon le traité d'Amsterdam, l'intervention du Conseil européen prend la forme d'une décision qui contient des objectifs, la durée et les moyens des stratégies communes. Dans ce cadre, le Conseil des ministres des affaires étrangères prend selon l'article J.4 des décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la politique extérieure commune, adopte des actions opérationnelles et des positions communes. A cet effet, il peut demander à la Commission de lui présenter des propositions pour la mise en oeuvre des actions communes.

La deuxième innovation porte sur *l'abstention constructive* prévue à l'article J.13. Les Etats qui s'abstiennent ne sont pas tenus d'appliquer la décision mais, en revanche, ils acceptent que la décision engage l'Union en tant qu'ensemble. Il est convenu en outre que dans un esprit de solidarité mutuelle, ils s'abstiennent de toute action susceptible d'entrer en conflit avec la décision ou d'y faire obstacle. Lorsque les Etats membres qui s'abstiennent en assortissant leur abstention d'une déclaration formelle représentent plus du tiers des voix selon la pondération prévue pour la majorité qualifiée, la décision ne peut pas être adoptée. En conformité avec les règles de la majo-

rité qualifiée, c'est une limite logique imposée à l'abstention constructive qui écarte la possibilité qu'une minorité décide d'une action commune au nom de l'Union. Mais en même temps, ce mécanisme risque d'inciter les grands pays de l'Union à entreprendre des actions à titre individuel ou à deux comme dans la démarche franco-allemande auprès du gouvernement de Belgrade au sujet de la crise du Kosovo.

La troisième innovation d'importance concerne le recours à la *majorité qualifiée* lors de l'adoption des actions et des positions communes ou pour la prise de toute autre décision sur la base d'une stratégie commune.²² Selon la même logique, la majorité qualifiée est utilisée pour toute décision mettant en oeuvre une action commune ou une position commune. Cependant, là encore une limite est imposée lorsqu'un Etat s'oppose pour des raisons de politique nationale importante, notion qui n'est pas sans rappeler celle autrefois inscrite dans l'accord de Luxembourg de 1966. Une réminiscence d'une "sorte de veto" contre lequel cette fois-ci le Conseil statuant à la majorité qualifiée peut recourir auprès du Conseil européen. On espère ainsi éviter la paralysie générale en s'adressant à la plus haute instance politique qui décide en règle générale par consensus.

Une quatrième innovation résulte d'un compromis réducteur au sujet de la proposition française de créer un poste de *Haut représentant* de l'Union et de la confier à une personnalité politique (article J.16). L'idée a été retenue mais la fonction a été confiée au Secrétaire général du Conseil qui de ce fait acquiert une dimension plus politique. Le Haut représentant assiste la Présidence laquelle représente l'Union, exprime les positions de l'Union dans les enceintes internationales et assume la responsabilité de la mise en oeuvre des actions communes. La Commission étant pleinement associée à ces tâches, le Président Santer a estimé pouvoir parler d'une "nouvelle troïka" composée de la Présidence, du Secrétaire général et de la Commission qui apparaissent comme conjointement responsables.

Cette interprétation semble confirmée par une cinquième innovation: la création d'une *Unité de planification de la politique et d'alerte rapide* qui, tout en étant sous la responsabilité du Secrétaire général du Conseil, sera composée du personnel provenant de son Secrétariat général, des Etats membres, de la Commission et de l'UEO.²³ En outre, une coopération appropriée est prévue avec la Commission afin d'assurer une totale cohérence avec la politique extérieure commune et la politique de développement de l'Union. Ce souci de cohérence exprimée à plusieurs reprises apparaît comme le reflet, voire le constat, des incohérences antérieures. Désormais,

²² Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir 62 voix, exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres (art. J.3, par. 2, al. 3).

²³ Déclaration relative à la création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide (Acte final).

le lien organique entre diverses dimensions de politique extérieure est établi dont l'Unité de planification est un instrument de soutien. En effet, cette Unité a notamment pour tâche de surveiller et d'analyser les évolutions dans les domaines qui relèvent de la PESC, de recenser les futurs domaines d'intérêt général commun; de fournir des évaluations et de donner rapidement l'alerte au sujet des situations menaçantes et des crises politiques potentielles. Elle sera appelée de surcroît à développer des liens de communication et de coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et les délégations de la Commission aussi bien qu'avec les représentants spéciaux nommés par le Conseil. Ainsi semble se tisser un réseau intense entre divers acteurs, institutions et organes qui participent de manière plus ou moins proche, à la préparation et à la définition de la politique extérieure commune, ainsi qu'à son expression et à sa mise en oeuvre. Cette nouvelle architecture institutionnelle s'appuie sur des bases financières plus solides, les dépenses opérationnelles relevant désormais du budget communautaire au titre de dépenses "non obligatoires". Sans être révolutionnaire, elle offre un cadre plus structuré, prêt à accueillir et à soutenir une politique extérieure plus cohérente de l'Union, à condition toutefois que la majorité des Etats membres et notamment les grands pays veuillent s'y engager pleinement.

Si les avancées aux chapitres de la *politique commerciale* apparaissent plus modestes, en revanche, la monnaie unique et la politique monétaire de l'Union européenne et de la BCE donneront fort probablement naissance à une nouvelle dimension des relations extérieures et provoqueront une série d'effets directs et indirects. Ils imprimeront un nouvel élan au processus de *spill over* par de multiples effets de débordement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Etant donné l'importance et l'usage quotidien par les acteurs politiques et socio-économiques de l'Euro mais surtout du fait de sa présence et son rôle dans toutes les couches sociales, il est appelé à devenir un puissant véhicule symbolique mais aussi effectif, de l'Europe. Son impact dans le marché mondial dans lequel il devrait occuper une place de choix aux côtés du dollar, sera à la mesure de l'importance du commerce extérieur de l'Union, de son poids économique et politique, ainsi que de l'importance de ses activités extérieures en matière de services bancaires et financiers en particulier. Dès lors, l'Union sera condamnée à assumer de lourdes responsabilités internationales dans le domaine de la politique monétaire qui s'ajoutera à d'autres dimensions et instruments de la politique extérieure de l'Union européenne qui englobe à la fois les relations économiques et commerciales, financières et monétaires, les divers partenariats et associations avec les pays de l'Est, les pays du Sud comme de l'Ouest, ainsi que la politique étrangère et de sécurité commune. Cet ensemble de plusieurs secteurs qui forme un tout de facteurs interdépendants, suscitera pro-

gressivement la nécessité d'une conception globale des relations extérieures de l'Union européenne dont la mise en oeuvre exigera un minimum de coordination générale en attendant une politique extérieure d'ensemble cohérente dans ces domaines d'intérêt commun. Domaines qui, un jour plus ou moins lointain, tendront à inclure la défense commune.

Pour l'heure, dans le domaine de la *défense commune*, les avancées ont été les plus modestes. Domaine particulièrement sensible et un des principaux attributs de la souveraineté nationale, la défense est, depuis l'échec de la CED, l'objet de tension entre les partisans d'une défense européenne et d'une défense atlantique sous le leadership américain. Or, comme l'a rappelé le Président Chirac en citant le général de Gaulle "il ne peut y avoir de personnalité politique de l'Europe si l'Europe n'a pas sa personnalité au point de vue de la défense" et en ajoutant que c'est l'Union européenne qui offre le cadre naturel à l'émergence de cette personnalité. Une lecture attentive de l'article 7 consacré à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi, laisse entrevoir quelques possibilités de progrès. Ceux-ci dépendent de la volonté du Conseil européen lequel a la responsabilité principale du développement de la future défense commune. Cette même méthode est appliquée au processus d'intégration de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) dans l'Union européenne. Le nouveau traité confirme (art. 7, par. 1) que l'UEO fait partie intégrante du développement de l'Union dont elle constitue le bras opérationnel. L'UEO assiste l'Union européenne dans la définition des aspects de la PESC qui ont trait à la défense. Et dans le prolongement de ces compétences et de cette collaboration de plus en plus organique, l'Union recourt à l'UEO pour élaborer – comme en témoigne sa participation à l'Unité de planification et d'alerte – et mettre en oeuvre ses décisions et ses actions qui ont des implications dans le domaine de la défense. A cet effet, l'UEO se charge au nom de l'Union des tâches dites de Petersberg auxquelles tous les Etats membres de l'Union sont en droit de participer et qui comprennent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions des forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix (art. 7, par. 2). A ce niveau de haute politique, le Conseil européen affirme son autorité et son rôle d'institution suprême. En tirant les conséquences du fait de la participation des hauts responsables politiques – chefs d'Etat et de gouvernements – le nouveau traité confirme la compétence du Conseil européen à l'égard de l'UEO en ce qui concerne la définition d'orientations et les décisions des stratégies communes dans la mesure où l'Union a recours à l'UEO. Le processus d'intégration de l'UEO dans l'Union est en cours et peut être stimulé par le développement d'une *coopération plus étroite* entre deux ou plusieurs Etats

membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et dans le cadre de l'Alliance atlantique. Parallèlement, l'UEO a vocation à devenir le pilier européen au sein de l'Alliance atlantique. Une fois de plus, la portée réelle des petits pas en matière de défense commune dépendra de la volonté politique et des comportements effectifs des partenaires européens dès lors que toute action commune ou toute étape nouvelle repose sur un large consensus.

Conclusion provisoire

La brève analyse des traits originaux de l'Union européenne m'amène à une conclusion provisoire: nous sommes en présence d'un système en mouvement, en tension et en changement continu. Système en "état" d'innovation continue dont le succès repose sur sa dynamique. Ce processus d'innovation est animé par des crises intérieures et extérieures qui sollicitent constamment ce système en devenir, lequel évolue à travers diverses phases de tensions présentes tout au long de son histoire. De surcroît, ce système européen est fortement tirailé entre deux tendances contradictoires: l'attraction, voire la pression de la mondialisation sous l'effet de la nouvelle révolution technologique et la fascination du singulier culturel et des identités locales, nationales et régionales. En Europe, cette tension générale prend des formes opposées notamment entre le mouvement d'union à l'Ouest dans le respect des diversités et des identités et le processus de fragmentation à l'Est et le retour en force des Etats-nations, des micro-Etats, voire des Etats-ethnies. Dans cette perspective, l'Union européenne apparaît comme une tentative de faire coexister le besoin des grands espaces et la volonté de préserver, voire d'encourager l'épanouissement des diversités. Elle pratique et génère de nouvelles formes de fédéralisme dont les Etats constituent des rouages principaux aux côtés d'autres grands acteurs et dans un tissu complexe.

Des scientifiques, des penseurs et des hommes d'action provenant d'horizons divers, s'acheminent par des voies convergentes vers des formes d'organisations sociales flexibles et décentralisées portant l'empreinte de l'esprit et de la méthode fédéralistes. Ainsi la recherche de pointe en biologie aboutit-elle, selon le professeur Bernard, à l'affirmation de la personne humaine unique et irremplaçable, au respect de l'être humain et des valeurs fondamentales. Or, le fédéralisme trouve précisément son fondement premier dans la reconnaissance de la personne et de son autonomie ainsi que dans sa participation à l'oeuvre commune. Ce principe double d'autonomie et de participation qui garantit l'accomplissement des vocations personnelles et collectives dans un milieu social propice, est à la base des nouvelles formes tant de l'Union que d'organisation d'entreprises et de communautés d'hommes. "Renverser la pyramide" de Jan Carlzon met l'accent sur l'enga-

gement du personnel et sa participation au sein d'un système de décisions décentralisées, de réseaux horizontaux animés et dirigés par des leaders ou managers dotés de larges responsabilités. Tout doit y être discuté mais il faut que les dirigeants dirigent en proposant une vision d'ensemble et un projet collectif. Ces nouvelles formes d'organisation complexes et efficaces trouvent un soutien dans l'utilisation étendue des micro-ordinateurs qui facilitent l'interconnexion de réseaux multiples et leur articulation autour d'objectifs et de foyers fédérateurs.

Tout en conservant en ultime ressort, sa capacité de contrainte légitime, le pouvoir politique, tel qu'il se dessine dans l'Union européenne, s'oriente de plus en plus vers des méthodes qui font appel à l'association, à la participation et au rassemblement autour d'objectifs communs. Dans cet esprit, le pouvoir politique recourt aux processus d'adhésion, de persuasion et d'incitation, de définition des grandes orientations et des projets mobilisateurs à long terme. Cet ensemble de forces et de facteurs en tension et en mouvement, sur un fond de valeurs et de principes communs, contribuent à la grande mutation européenne laquelle s'inscrit dans des formes et des structures nouvelles qui débordent le concept réducteur d'Etat européen. Cette révolution pacifique ne se laisse pas enfermer dans le carcan de l'Etat. Ne faut-il pas dès lors se tourner vers des concepts plus souples d'associations, de partenariats et de fédérations d'Etats, de nations et de régions, voire chercher à s'inspirer des idées d'un fédéralisme consensuel, coopératif ou sociétal ou des formations en réseaux. Ces concepts et ces idées seraient susceptibles de mieux appréhender les tendances nouvelles des sociétés européennes, ainsi que l'innovation politique qui caractérise l'Europe en quête de son unité. Les valeurs communes, la culture européenne dans toute sa diversité forment le fondement du pluralisme politique et social qui oriente cette quête d'un nouveau fédéralisme.

Références Bibliographiques

- AYBERK, Ural (1978). *Le mécanisme de la prise de décisions communautaires en matière des relations internationales*. Bruxelles: Bruylant.
- CASSESE, Sabino et Vincent WRIGHT (éds.) (1996). *La recomposition de l'Etat en Europe*. Paris: La Découverte.
- CDU/CSU FAKTION (1994). *Réflexions sur la politique européenne*. Bonn, 14 septembre.
- COMITE D'INITIATIVE DU MOUVEMENT EUROPEEN (1998). *Construisons ensemble l'Europe du XXIème siècle*. Bruxelles.
- DEUTSCH, Karl W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton (NJ): Princeton University Press.

- DUCLOS, Pierre (1961). "La politification: trois essais", *Politique: revue internationale des doctrines et des institutions* 4.
- DUCLOS, Pierre (1962). "Fédéralisme et politification", *Res Publica*, 1.
- DUVERGER, Maurice (1994). *Europe des hommes*. Paris: Editions Odile Jacob.
- HAAS, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe, Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*. London: Stevens & Sons.
- LECA, Jean (1996). "La gouvernance de la France sous la Ve République: une perspective de sociologie comparative", in François d'ARCY et Luc ROUBAN (éds.). *De la Ve République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*. Paris: Presses de Sciences Politiques.
- MAZEY, Sonia et Jeremy J. RICHARDSON (1991). *Lobbying Styles and European Integration*. European Consortium for Political Research.
- MAZEY, Sonia et Jeremy J. RICHARDSON (eds) (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- MENDRAS, Henri (1993). *L'Europe des Européens*. Paris: Gallimard.
- MEYNAUD Jean et Dusan SIDJANSKI (1963). "Présentation des dirigeants européens", *II Politico* 4.
- MEYNAUD Jean et Dusan SIDJANSKI (1970). *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- MONNET, Jean (1955). *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*. Paris: Robert Laffont.
- MULLER, Pierre, MENY, Yves et Jean-Louis Quermonne (éds.) (1995). *Politique publiques en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- QUERMONNE, Jean-Louis (1994). *Le système politique de l'Union européenne*. Paris: Montchrestien.
- SIDJANSKI, Dusan (1963). *Dimensions européennes de la science politique*. Paris: LGDJ.
- SIDJANSKI, Dusan (1996). "Eurosphère: dirigeants et groupes européens", in François d'ARCY et Luc ROUBAN (éds.). *De la Ve République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*. Paris: Presses de Sciences Politiques., pp. 279-298
- SIDJANSKI, Dusan (1993). *L'avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*. Paris: PUF. (Collection "IUEE").
- SOLDATOS Panayotis (1989). *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*. Bruxelles: Bruylant.

Europäischer Staat oder zum Staatenbund berufene Europäische Union?

Das Konzept eines Europäischen Staates ist für die Europäische Union ungeeignet. Angemessener ist das Konzept eines europäischen Staatenbundes. Diese Wahl beruht auf der Analyse erstens der Europäischen Gemeinschaft seit ihren Anfängen und zweitens der heutigen Europäischen Union, wie sie aus der Einheitlichen Europäischen Akte

und den Verträgen von Maastricht und Amsterdam hervorgegangen ist. Ein Europäischer Staatenbund entspricht besser der tatsächlichen europäischen Integration. Der vorliegende Artikel will die Berechtigung dieser Wahl aufzeigen, indem er zuerst darlegt, warum das Konzept eines Europäischen Staates ungeeignet ist, und dann die Hauptmerkmale der Europäischen Union, d.h. ihre Institutionen, Hauptdarsteller und Entscheidungsprozesse analysiert. Wegleitend auf der Suche nach einem neuen Konzept sind die politische Innovation und das ursprüngliche Potential der Europäischen Union, wie sie sich in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam abzeichnen.

The EU on the Road to a European State or a Federation of States?

The notion of a European state cannot be applied to the European Union. It would be more apt to call it a European Federation. This statement is based on an analysis of the European Community since its beginnings and of the European Union itself, as established by the Single European Act and the Maastricht and Amsterdam Treaties, which shows that the notion of a Federation of European Nations is a better reflection of the realities of European integration than that of a European state. This paper aims to demonstrate the validity of this preference systematically by discussing the following questions: why is the concept of a European state inadequate? What are the defining characteristics of the European Union, its institutions, actors and decision processes? And finally, the Quest of the Holy Grail: what are the political innovation and unique potential of the European Union to be traced in the Maastricht and Amsterdam Treaties?

Dusan SIDJANSKI, Prof. honoraire au Département de science politique et à l'Institut européen de l'Université de Genève, 16 chemin de la Rippaz, CH-1223 Cologny.

Paper submitted 19 April 1998; accepted for publication 25 August 1998.