

Dusan Sidjanski

PUBLICATIONS DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE
D'ÉTUDES EUROPÉENNES
GENÈVE

**L'AVENIR FÉDÉRALISTE
DE L'EUROPE**

**La Communauté européenne,
des origines au traité de Maastricht**



Presses Universitaires de France

*A Macha et Clarina
A Sacha, Antoine et Patrick*

En guise de remerciement

Je suis reconnaissant de leur soutien constant à l'*Institut universitaire d'études européennes*, au *Département de science politique de l'Université de Genève* et à la *Fondation Latsis*.

Mes remerciements s'adressent aux étudiants, collaborateurs et amis qui m'ont encouragé tout au long de ce parcours européen. Sans la collaboration d'Anne Gyger et Thérèse Rolle, aidées par Marie-Hélène Houzé et Sandrine Chollet, ce livre serait resté à l'état de manuscrit. J'ai une dette particulière à l'égard de Dusica Franke et d'Elisabeth Mariaud qui m'ont assisté dans mes recherches et dans la révision de cet ouvrage.

ISBN 2-13-0-44-944-1

Dépôt légal - 1^{re} édition: 1992, novembre
© Presses Universitaires de France, 1992
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE : DES ORIGINES À L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

INTRODUCTION AU FÉDÉRALISME EUROPÉEN	13
--	----

Première section : LES CHEMINEMENTS DES PROJETS D'UNION EUROPÉENNE

CHAPITRE I: LA LONGUE MATURATION DES PROJETS EUROPÉENS: DE L'UNION PANEUROPÉENNE AU CONGRÈS DE LA HAYE	19
--	----

1. La naissance de l'idée européenne (XIII ^e - XX ^e s.)	19
2. L'union paneuropéenne et le Projet Briand (1924-1930)	21
3. L'Europe unie dans la résistance (1939-1945)	23

CHAPITRE II: LE RÔLE DÉCISIF DES MOUVEMENTS EUROPÉENS	27
--	----

1. Eclosion des mouvements européens (1946-1947)	27
2. Le Congrès de Montreux: Denis de Rougemont et Maurice Allais (1947)	30
3. Le Congrès de La Haye et la fondation du Mouvement européen	33
4. Le Congrès du 40 ^e anniversaire (1988)	39

Deuxième section : DES OCCASIONS MANQUÉES OU DES JALONS DE L'UNION POLITIQUE

CHAPITRE I: UN PROJET D'UNION EN AVANCE SUR SON SIÈCLE (1949)	43
--	----

1. Modèle présidentiel et fédéraliste	43
2. Mission de l'Union	45
3. Organisation de l'Union	46

CHAPITRE II: UNE COMMUNAUTÉ POLITIQUE EUROPÉENNE AVORTÉE	51
1. De la Déclaration Schuman au projet de l'Assemblée ad hoc (1950-1953)	51
2. Originalité du projet: Parlement bicaméral, désignation du Conseil et vote majoritaire	55
3. Attributions de la Communauté politique	61
4. Un projet d'inspiration fédéraliste	63
 CHAPITRE III: UNE INITIATIVE GAULLIENNE: LE PROJET FOUCHE (1960-1962)	67
1. L'Europe des Etats contre l'Europe supranationale	67
2. Quelle Union européenne?	70
3. Les caractéristiques du projet Fouchet	72
4. Les retouches présidentielles	75
5. L'Union politique en panne	77
 CHAPITRE IV: UNE MISSION SANS LENDEMAIN: LE RAPPORT TINDEMANS (1975)	81
1. L'identité européenne	81
2. Equilibre institutionnel et renforcement de la Commission	85
 Troisième section : LA DYNAMIQUE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES	
 CHAPITRE I: NAISSANCE ET CROISSANCE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	89
1. De la promotion aux premières réalisations	89
2. Le rôle des personnalités européennes	95
3. La dynamique des crises (1963 et 1965)	100
4. Le compromis sur le désaccord commun de Luxembourg (1966)	108
 CHAPITRE II: UN SYSTÈME POLITIQUE EMBRYONNAIRE: INSTITUTIONS DÉCISIONNELLES ET CONSULTATIVES	111
1. Portrait politique de la Commission	112
2. Portrait du Conseil	118
3. La dynamique de la Cour de Justice	122
4. Le gouvernement de comités?	123

CHAPITRE III: LE PARLEMENT EUROPÉEN: COMPOSITION ET FONCTIONS

1. La représentation parlementaire et la «majorité européenne»	128
2. Les fonctions du Parlement européen et leur évolution	133

Quatrième section : DU PROJET DE L'UNION DU PARLEMENT EUROPÉEN (1984) À L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN (1987)

CHAPITRE I: LE PROJET DU PARLEMENT EUROPÉEN, DIT PROJET SPINELLI, 1981-1984

1. Origines et protagonistes	141
2. Philosophie générale et principes de base	145
3. Renforcement des institutions et des pouvoirs communs	148

CHAPITRE II: UN TOURNANT DÉCISIF: L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN (1987)

1. Le Conseil européen et la négociation par synergie	156
2. Marché intérieur et politiques d'accompagnement	162
3. Réactivation du processus d'engrenage et la réadaptation des institutions	169
4. Le Conseil européen, la coopération politique et le soutien de l'opinion publique	175
5. Un tournant: la nouvelle approche fédéraliste	180

DEUXIÈME PARTIE : INTÉGRATION ET INNOVATION POLITIQUE

Cinquième section : PROCESSUS D'INTÉGRATION

CHAPITRE I: LA SOCIÉTÉ EUROPÉENNE EN FORMATION

CHAPITRE II: FACTEURS ÉCONOMIQUES: GRANDES ENTREPRISES ET PME

CHAPITRE III: RÉSEAUX DE GROUPES D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRES	199
---	-----

CHAPITRE IV: PARTIS POLITIQUES, DIRIGEANTS ET OPINION PUBLIQUE	209
--	-----

**Sixième section :
PROCESSUS DE DÉCISION
ET EFFETS D'ENGRENAGE**

CHAPITRE I: PROCESSUS DE DÉCISION	215
---	-----

1. Le processus de décision selon le traité de Rome	215
2. L'Acte unique: Amélioration du processus de décision	224
3. Renforcement du rôle du Parlement européen	228

CHAPITRE II: PROCESSUS D'INTÉGRATION INFORMELLE	235
---	-----

1. Le Parlement européen, nouvelle cible des groupes d'intérêt	235
2. Consultation institutionnalisée et coutumière	241
3. Participation informelle	248

**TROISIÈME PARTIE :
LE FÉDÉRALISME EUROPÉEN**

**Septième section :
L'ÈRE DU FÉDÉRALISME**

CHAPITRE I: GLOBALISATION VERSUS DIFFÉRENCIATION	255
--	-----

1. La double tension	255
2. Facteurs de changement et de régionalisation	257
3. Un monde multipolaire	258

CHAPITRE II: L'ACTUALITÉ DU FÉDÉRALISME	261
---	-----

1. Du fédéralisme prudhonien aux tendances actuelles	261
2. Fédération européenne, point de rencontre de Denis de Rougemont et de Jean Monnet	267
3. Des principes du fédéralisme selon Denis de Rougemont	271
4. Le fédéralisme à l'âge des pyramides renversées et des micro-ordinateurs	276

CHAPITRE III: LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE SOUS LE SIGNE DU FÉDÉRALISME	283
---	-----

1. Un fédéralisme sectoriel	283
2. Un système institutionnel hybride	285
3. Evolution fédéraliste ou régionaliste dans les Etats membres	290
4. Une conclusion ouverte sur l'avenir	291

**Huitième section :
TRAITÉ DE MAASTRICHT:
APPROFONDISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE**

CHAPITRE I: L'UNION À VOCATION FÉDÉRALE	295
---	-----

1. Saut qualitatif ou simple étape?	297
2. L'architecture générale et objectifs de l'Union	299
3. Principe de subsidiarité	302
4. Principes démocratiques et citoyenneté européenne	310

CHAPITRE II: L'APPROFONDISSEMENT DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE	313
--	-----

1. Monnaie unique et convergence économique	313
2. Cohésion et politique régionale	320

CHAPITRE III: INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES	331
---	-----

1. La confirmation du Conseil européen	331
2. L'investiture de la Commission	334
3. Extension du champ d'application de la majorité qualifiée	335
4. L'accroissement du pouvoir du Parlement européen	336
5. La Cour des comptes promue au rang d'institution	340
6. La nouvelle dimension sociale	341

CHAPITRE IV: PROCESSUS DE DÉCISION SELON L'ARTICLE 189B	345
---	-----

Neuvième section :
**LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE SUR LA VOIE DE L'UNION
POLITIQUE**

CHAPITRE I: DIMENSION DES AFFAIRES INTÉRIEURES	357
CHAPITRE II: CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE	365
CHAPITRE III: VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE	375
1. Objectifs généraux et champs d'activité	375
2. Politique extérieure commune	378
3. Vers une politique de défense européenne: la fin d'un tabou?	382
4. Processus de décision	387
5. Réflexion autour du pouvoir de décision	393
CHAPITRE IV: LA COMMUNAUTÉ À L'ÉPREUVE DES CRISES EXTÉRIEURES	399
1. La guerre du Golfe	399
2. La Communauté à l'épreuve de la crise yougoslave	404
UNE CONCLUSION OUVERTE SUR L'AVENIR	431
1. Les potentialités de l'Union européenne	431
2. Référendum et orientations pour une révision	435
3. L'actualité et l'avenir du fédéralisme	438

INTRODUCTION AU FÉDÉRALISME EUROPÉEN

Le fédéralisme est notre avenir. Telle est la conclusion de ce cheminement à travers les projets et les réalisations de l'Union européenne des origines à nos jours. Conclusion qui marque le début d'une nouvelle ère du fédéralisme européen. Longtemps considéré comme une menace à l'égard de l'unité de la Nation, le fédéralisme apparaît aujourd'hui comme la seule forme d'organisation sociale susceptible de garantir les identités nationales et régionales en harmonie avec les exigences de l'interdépendance et de la globalisation. Autrefois rangé parmi les gouvernements en usage chez les «sauvages», il resurgit à présent à la faveur des réseaux informatiques et se dresse en antidote à l'Etat-Nation, qui fait un retour en force sur un fond de nationalismes virulents. Une fois de plus, les Européens sont confrontés au choix entre l'Union européenne et la balkanisation de l'Europe.

La liberté recouvrée, plus d'un Etat ancien ou nouveau de l'Europe de l'Est, bien qu'attiré par la Communauté européenne, résiste difficilement à la tentation de reconstituer l'Etat-Nation. Or, comment faire coïncider l'Etat et la Nation dans une Région de l'Europe où populations, cultures et religions sont inextricablement entremêlés et parfois opposées. Dans ces contextes, l'Etat-Nation implique, plus qu'ailleurs, la volonté d'imposer par la force si nécessaire, la culture et la domination de la Nation majoritaire. Cette logique d'assimilation conduit souvent à la discrimination, si ce n'est aux conflits. A l'inverse du processus d'union, elle amorce, par les réactions qu'elle provoque, l'engrenage de désintégration et de confrontations violentes. Ainsi, la chute du mur de Berlin n'a pas seulement révélé un fossé entre les économies de l'Ouest et de l'Est, mais qui pis est, un abîme quand ce n'est une opposition entre les valeurs, les attitudes et les comportements des uns et des autres. L'apprentissage de la démocratie et du fédéralisme est une longue maturation.

Devant cette résurgence des nationalismes, j'ai cru urgent de refaire le chemin de l'Union européenne ainsi que de remonter aux sources du fédéralisme avant d'examiner la portée du traité de Maastricht. L'histoire est riche d'idées et de plans d'union des pays européens. Mais c'est

du fond noir de l'occupation qu'émergent les projets d'une Fédération européenne. Utopie fondée sur la libre association des hommes et des Etats au sein d'une communauté démocratique, elle est diffusée par les résistants à la suite du Manifeste fédéraliste de Ventotene. C'est la guerre de l'Europe démocratique contre l'invasion de l'Europe hégémonique. Relayée dès la fin de la guerre par des centaines de mouvements européens, l'idée d'une Fédération européenne est développée au Congrès de Montreux avant de s'incarner dans le Manifeste européen de La Haye. Dès lors, le Manifeste européen s'oppose au Manifeste marxiste.

La confluence du courant animé par les militants du Mouvement européen et de l'initiative de Jean Monnet et de Robert Schuman, appuyée par les Etats-Unis, est à l'origine de la Communauté européenne. La preuve est faite: les ennemis traditionnels sont devenus - à peine cinq ans après la fin de la 2^e guerre mondiale - principaux partenaires avant de se transformer en couple franco-allemand, noyau dynamique de l'intégration européenne. La Communauté européenne a apporté paix et prospérité tout en favorisant l'épanouissement des Nations et des Régions. Ainsi s'est vérifié l'appel prémonitoire que Churchill a lancé dans son discours au Congrès de La Haye au sujet de la fusion et du partage des souverainetés nationales, qui seuls sont susceptibles de garantir la protection de la diversité des caractères, des coutumes et des traditions des Nations. Ce constat pragmatique n'est pas étranger à la filiation qui conduit du Principe fédératif de Proudhon à l'énoncé des principes du fédéralisme de Denis de Rougemont, un siècle plus tard, au Congrès fédéraliste de Montreux.

D'après Denis de Rougemont, le fédéralisme c'est le renoncement à l'hégémonie, car fédérer c'est réunir des éléments diversifiés dans un équilibre dynamique; c'est la sauvegarde de la qualité de chaque minorité, de chaque Région ou Nation; c'est le contraire de la simplification totalitaire, de l'uniformité imposée par l'Etat-Nation centralisateur; c'est un espace de liberté, de démocratie et de participation dans un pluralisme d'idées, de cultures, de croyances ainsi que de partis, d'entreprises et de groupes d'intérêt, évoluant dans un tissu social complexe et diversifié. Fondé sur la reconnaissance de la personne, le respect de l'homme libre et responsable, la tolérance, le fédéralisme politique se développe suivant les principes de subsidiarité, d'autonomie et de participation qui permettent de dépasser l'Etat à la fois par en haut et par en bas, par la Fédération européenne et par la Commune et la Région.

Tant par son fondement que par ses principes directeurs et sa méthode flexible, le fédéralisme offre la possibilité de créer une sy-

nergie entre deux pôles d'attraction opposés: l'attraction de la globalisation sous la pression de la nouvelle révolution technologique et la fascination du singulier culturel, national et local; la solidarité par la division du travail, par l'interdépendance qui tend vers la mondialisation et les rassemblements continentaux face à la solidarité par ressemblance formée autour de l'identité culturelle, nationale ou ethnique, telle qu'issue de l'histoire légendaire ou réelle. Cette double tension se conforte au sein de l'*«union dans la diversité»* qui permet d'allier les grands espaces économiques aux richesses des hommes et des pays. Union qui repose sur un tissu de solidarités, d'appartenances et de loyautés multiples. Paradoxalement, l'alliage formé des deux tendances en tension est devenu réalisable grâce à l'apport imprévu de la haute technologie d'information, des réseaux de communication et d'interaction. L'avenir du fédéralisme s'inscrit dans le développement des micro-ordinateurs qui, en multipliant les réseaux horizontaux, transforment le pouvoir et renversent la pyramide.

Malgré cette vocation et l'engrenage dynamique de l'intégration, rien n'est définitivement acquis. Comme un avertissement, la surprise est venue de l'Est avec l'éclatement de l'Empire soviétique, l'implosion de la Yougoslavie et la dissolution du bloc communiste. La grande forteresse et l'Empire soviétique ont volé en éclats, en Etats-Nations, en micro-Etats, en Etats-Ethnies. La Communauté européenne elle-même n'est pas immunisée, une fois pour toutes, contre ces maladies infantiles qui risquent de ranimer les rivalités nationales traditionnelles et les irrédentismes ethniques, religieux ou culturels. Bien que marginaux en Europe occidentale, ces mouvements pourraient s'amplifier en réveillant les ambitions de grandeurs nationales. Devant la menace du virus nationaliste, l'Europe occidentale et même la Communauté européenne pourraient se révéler fragiles et vulnérables. La crise yougoslave a servi de révélateur brutal des lacunes d'une Communauté qui, ivre de son succès et de sa puissance économiques, en est venue à négliger son infirmité politique. Le traité sur l'Union européenne cherche à pallier cette carence: il renforce la cohésion et la solidarité de la Communauté, progresse sur la voie fédérale en organisant la coopération dans les affaires intérieures et en intensifiant la cohérence des actions communes extérieures. Il constitue un progrès indéniable mais insuffisant pour contrer la menace. Plus que jamais, j'ai la conviction que nous avons besoin, à l'Est comme au Centre et au Sud, d'une Communauté forte à vocation fédérative. Une Communauté multinationale, riche d'enseignements pour l'Europe de l'Est et capable d'assumer sa responsabilité en Europe et dans le monde.

Quatre approches principales ont été utilisées pour l'étude de l'intégration européenne: les approches fédéraliste, néo-fonctionnaliste, systémique et de communication. C'est l'approche fédéraliste complétée par les autres optiques d'analyse selon les besoins, qui est la ligne directrice de cet ouvrage. Elle a l'avantage d'être globale, politique: l'autonomie et la participation sur lesquelles se fondent la double représentation des Etats ou des Régions et des citoyens, ainsi que le partage des pouvoirs selon le principe de subsidiarité. Mais en privilégiant l'aspect institutionnel de l'aménagement du pouvoir politique, elle tend à négliger les processus et les acteurs réels. C'est pourquoi, l'approche néo-fonctionnaliste de même que les autres analyses enrichissent la vision globale et institutionnelle. Le néo-fonctionnalisme d'Ernest B. Haas a fait ressortir à travers l'analyse des processus de décision à la fois la variété des fonctions, les acteurs impliqués ainsi que le transfert de leurs loyautés. L'ensemble des acteurs - dirigeants, groupes d'intérêt, partis politiques et l'opinion publique - contribuent par leurs actions et interactions à la dynamique de l'intégration, bien connue sous le terme de «spill over» ou d'engrenage.

Le néo-fonctionnalisme est souvent utilisé dans un cadre général fourni par l'approche systémique qui introduit le concept de rétroaction dans le processus des demandes et des réponses. En effet, le système politique est, dans cette optique, un appareil chargé de sélectionner et de transformer les demandes en décisions et en programmes d'action. Tout en avantagéant le processus aux dépens du contenu et des problèmes substantiels, David Easton a contribué, par une démarche globale, à la compréhension des systèmes politiques, ainsi qu'à leur interprétation à la lumière de leur environnement. De cette manière la vision trop intérieurisée de Haas a pu être complétée par une dimension extérieure.

Parallèlement, l'approche des communications de Karl W. Deutsch a mis en relief l'importance de l'intégration informelle par l'analyse des flux d'échanges et des transactions. Dans cette perspective, la Nation ou une Communauté de Nations telle que la Communauté européenne est un espace privilégié de communications et d'échanges. Bien qu'élaborée dans les années quarante puis affinée au cours des décennies ultérieures, cette vision a été promise à un grand avenir avec le développement des moyens de communication et de l'informatique. L'ensemble de ces approches employée d'une manière pragmatique est à la base du présent ouvrage.

PREMIÈRE PARTIE

DES ORIGINES À L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Première section

**LES CHEMINEMENTS DES PROJETS
D'UNION EUROPÉENNE**

CHAPITRE I

**LA LONGUE MATURATION DES PROJETS EUROPÉENS:
DE L'UNION PANEUROPEENNE
AU CONGRÈS DE LA HAYE**

1. La naissance de l'idée européenne (XIII^e - XX^e s.)

Les mouvements européens sont à l'origine des institutions de l'union et de son noyau dynamique que forment les Communautés européennes. C'est un trait qui distingue ce processus d'union d'autres efforts de regroupements d'Etats de par le monde. Qu'il s'agisse en effet d'organisations internationales ou régionales, leur création est due à l'initiative des gouvernements ou d'autres organisations officielles. Certes, ces éléments ne sont pas absents en Europe occidentale, mais la marche vers l'union ouverte par la création du Conseil de l'Europe, puis poursuivie et approfondie par la Communauté européenne, a été engagée par les mouvements européens.

La filiation des projets et des grands desseins européens remonte au Moyen-Age à *De Monarchia* de Dante qui fait appel à un pouvoir supranational qui doit respecter les diversités des peuples et des coutumes; ou à la République chrétienne de Pierre du Bois. Dès lors, les projets se succèdent, proposant des Confédérations dotées d'institutions communes, d'assemblées, voire d'armées. Mais ces grands desseins n'ont pas trouvé grâce auprès

des grands auxquels ils faisaient appel et, par conséquent, n'ont pas connu un début de réalisation. Cependant leur apport est décisif: ils contribuent à acclimater et à diffuser l'idée d'une Europe Unie.¹

De conception politique, reflétant à la fois les problèmes de leur temps, la nature du pouvoir politique et les aspirations vers l'harmonie et la paix, ce courant de pensée se perpétue et s'amplifie par l'apport des droits de l'homme et par le processus de démocratisation. Il s'enrichit par la *Paix perpétuelle* de Kant qui affirme le principe et la nécessité des régimes républicains des Etats membres avant de s'incarner dans l'idée de fédération européenne ou dans l'idéal des Etats-Unis d'Europe chez les penseurs, les poètes, voire quelques hommes d'action: Hugo, Proudhon, Lamartine, Mazzini. Ces projets reposent sur les droits de l'homme et le concours actif du peuple et de tous ses membres librement unis. Dès lors, ils s'opposent à l'union européenne par la force telle que chercheront à l'imposer Napoléon ou Hitler, et préconisent une fédération librement consentie. De la sorte, ils forgent les idéologies et le vocabulaire fédéralistes qui inspireront les penseurs tels que Denis de Rougemont et *les mouvements fédéralistes* de nos jours. Ce courant fédéraliste aboutit au Congrès de l'Union européenne des fédéralistes à Montreux en 1947 et, un an plus tard, au Congrès de l'Europe à La Haye.

A cette dimension fédéraliste et politique, Saint-Simon ajouteera une dimension économique et technique qui porte la marque de l'industrialisation du XIX^e siècle. Son plan se fonde sur l'économie tout en prévoyant une organisation globale de la société européenne. Il place le problème européen sur le terrain des intérêts communs et des engagements solides. En effet, il constate que «tout ce qu'il y a d'intérêts communs à la société européenne, peut être rapporté aux sciences, aux arts, à la législation, au commerce, à l'administration et à l'industrie». Au centre de son organisation, un parlement européen: si toutes les nations, «étant gouvernées chacune par un parlement, reconnaissaient la suprématie d'un parlement général placé au-dessus de tous les gouvernements nationaux et investi du pouvoir de juger leurs différends... Chaque million d'hommes sachant lire et écrire en Europe, devra députer à la chambre des communes du grand parlement

un négociant, un savant, un administrateur et un magistrat. Les élections de chacun des membres se feront par la corporation à laquelle il appartiendra». Même si l'interprétation de cette procédure peut prêter à confusion du fait de l'élection des députés européens à la fois par les circonscriptions d'un million d'électeurs et par les professions qu'ils représenteront, il s'en dégage un double souci de représentation du peuple et des intérêts professionnels qui s'incarne dans un parlement européen au-dessus des gouvernements nationaux. Les idées de Saint-Simon préfigurent, malgré certaines différences, la méthode ou *l'approche fonctionnaliste* qui orientera l'action de Jean Monnet vers la création de la CECA (1952), de l'Euratom et de la Communauté économique européenne (1957). L'Acte unique européen de 1987 se situe, bien que de manière encore timide, au confluent de ces deux courants, fonctionnaliste et fédéraliste, qui forment le fondement de l'intégration européenne. C'est ainsi qu'au cours des siècles ces projets multiples préparent les hommes à l'avènement de l'Europe Unie. Mais c'est après la première guerre mondiale, puis dans la résistance et après la deuxième guerre civile européenne, que ces idées prennent la forme d'une action ou de mouvements politiques.

2. L'Union paneuropéenne et le Projet Briand (1924 - 1930)

Ce passage de l'idée à l'action est marqué par la publication de *Pan-Europe* de Richard Coudenhove-Kalergi en 1923, la création de l'Union Paneuropéenne, ainsi que par la diffusion du *Manifeste Paneuropéen* en 1924. Ce premier mouvement contemporain en faveur de l'union européenne - dont un lointain précurseur est le mouvement de militants européens lancé par Giuseppe Mazzini à la suite de l'adoption de sa Charte en 1834 à Berne - tint son premier Congrès à Vienne en 1926 sous la présidence d'honneur de Seipel, Benes, Loebe, Caillaux, Sforza et Politis et en présence de 2000 participants venus de 24 Etats.² Le Congrès approuva le Manifeste Paneuropéen et dégagea les grandes lignes de la Confédération européenne: garantie de l'égalité, de la sécurité et de la souveraineté confédérale; alliance militaire; création progressive de l'union douanière; mise en valeur en commun des

¹ *Généalogie des grands desseins européens de 1306 à 1961* par Denis de Rougemont avec la collaboration de Dusan Sidjanski, Genève, *Bulletin du Centre européen de la Culture*, 1960-61.

² R. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe*, (Coll. de l'Institut universitaire d'études européennes de Genève) Paris, P.U.F., 1988, postface de V. Pons, pp. 139-140.

colonies des Etats européens; monnaie commune; respect des civilisations nationales et protection des minorités nationales; collaboration de l'Europe avec d'autres groupes d'Etats dans le cadre de la Société des Nations. Sa stratégie consistait à diffuser ses idées auprès des parlementaires et intellectuels mais surtout à les faire endosser par les responsables gouvernementaux. En 1927, Aristide Briand, ministre des Affaires étrangères, et Président d'honneur de l'Union, réunit son Conseil central à Paris afin de définir les lignes d'une action politique. Deux ans plus tard, devenu président du Conseil, il prononça, au nom de la France un discours retentissant devant l'Assemblée de la Société des Nations à Genève appelant les peuples d'Europe à nouer une «sorte de lien fédéral». À ma connaissance, c'est la première proposition officielle d'un gouvernement inspirée par le premier mouvement européen.

Chargé de préciser cette proposition, le gouvernement français publia *Le Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne* en mai 1930 à l'époque où Hitler fêtait sa première victoire électorale. La mort de Stresemann, la montée d'Hitler et la crise de 1929/30 étaient de mauvais augure quant à la mise en pratique de cette union fédérale. Bien que condamné avant même d'avoir vu le jour, ce premier projet officiel d'un intérêt certain pour les historiens, eut néanmoins une profonde influence par les idées qu'il proposait officiellement et par son invention du «langage européen». Rien d'étonnant quand on sait que l'auteur n'était autre qu'Alexis Léger, proche collaborateur de Briand, secrétaire général du Quai d'Orsay et grand poète qui signait Saint-John Perse. Quelques exemples d'expressions et d'idées devenues courantes dans le discours européen: «un organisme fédératif supranational» premier usage de ce terme dans une préface d'un document officiel; «marché commun», «union douanière», «circulation des marchandises, des capitaux et des personnes», «mise en valeur des régions d'Europe économiquement moins développées», «une solidarité de fait», «la communauté des peuples européens», «une création continue», autant de concepts qui depuis le Plan Schuman nous sont devenus familiers. Le projet Briand s'inscrit dans la longue tradition des projets européens qui va de Dante à Saint-John Perse, en reproduisant dès ses origines les rêves et les inventions des visionnaires et des poètes. Le projet Briand sombre mais ses idées marquent l'esprit et le discours européens.

3. L'Europe Unie dans la résistance (1939 - 1945)

A la volonté du Führer d'unir l'Europe par la violence, les mouvements de résistance opposent l'idéal d'une Europe fédérale reposant sur l'adhésion libre des peuples démocratiques. Malgré la guerre et l'occupation, les résistants témoignent de la vitalité de l'idée européenne. Au début de la guerre en 1939, Léon Blum prend position dans *Le Populaire* en faveur d'une Europe fédérale.³

«Les solutions auxquelles nous pensons, nous, socialistes, sont celles qui traduirraient *l'intégration de l'Allemagne dans une organisation de l'Europe* fournissant par elle-même des garanties solides contre le retour des attentats de la force, procurant par elle-même les éléments d'une sécurité vraie et d'une paix durable. *Nous en revenons toujours ainsi aux mêmes formules, à la même conclusion: l'indépendance des nations au sein d'une Europe fédérale et désarmée.* Tels sont nos «buts de guerre»; ce qui signifie que telles sont pour nous les conditions de paix.»

Pendant la guerre, la *Federal Union* en Angleterre poursuit de son côté des études sur la nécessité et les conditions d'une organisation fédérale des pays démocratiques.

Dès juin 1941, Altiero Spinelli, communiste converti au fédéralisme, et Ernesto Rossi, tous deux déportés sur l'Île de Ventotene, font circuler clandestinement le «Manifeste de Ventotene» et fondent le Mouvement fédéraliste européen (MFE). Lors de sa réunion à Milan en août 1943, le MFE se dote d'une organisation et élaboré son programme ainsi que sa stratégie d'action. Dans son programme, il propose comme seule solution possible pour éviter l'anarchie internationale et sauver la liberté en Europe, «la création d'une Fédération européenne à laquelle ont été transférés des pouvoirs souverains concernant les intérêts communs à tous les Européens...» Il affirme plus loin que «les habitants des différents Etats doivent posséder la *citoyenneté européenne*, doivent avoir le droit donc de choisir et de contrôler les gouvernements fédéraux et d'être soumis directement aux lois fédérales».⁴

Parallèlement, en France, «Combat», créé en 1941, s'entoure de nombreux collaborateurs dont les noms, à l'exemple de celui de Spinelli, marqueront l'histoire de l'Union européenne: Henri

³ Hubert Halin, *L'Europe unie objectif majeur de la Résistance*, Préface de Paul-Henri Spaak, Paris-Bruxelles, Editions de l'Union des résistants pour une Europe Unie (U.R.P.E.), 1967, p. 19.

⁴ *Op. cit.*, pp. 37 à 39.

Frenay, Georges Bidault, Albert Camus, Henri Teitgen, Edmond Michelet, François de Menthon et bien d'autres réunis dans la résistance et le même combat pour l'Europe Unie. «La résistance européenne sera le ciment des unions de demain...» affirmait Frenay, dans un éditorial en décembre 1943 intitulé «Résistance... espoir de l'Europe».⁵ Au cours de la même année, Jean Moulin, délégué général du Général de Gaulle, met sur pied un «Comité général d'études» qui comprend, outre plusieurs noms déjà mentionnés, Paul Bastid, Robert Lacoste, Alexandre Parodi, le professeur René Courtin et un peu plus tard Michel Debré. Le premier numéro des «Cahiers politiques», publié en avril 1943, est consacré à «la France et l'Idée européenne». Dans le même esprit, les «Cahiers» de janvier 1944 annoncent: «la politique doit cesser de s'enfermer dans les étroites frontières des Etats séparés... Une des premières réalisations sera la création des Etats-Unis d'Europe. Il ne s'agit pas d'utopies: les Etats-Unis d'Europe sont en marche».⁶ A ces appels font écho divers écrits et déclarations de la résistance en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Pologne.

En janvier 1943, Thomas Mann s'adresse aux Européens à la radio de New York: «...Le grand idéal de l'Europe a été perverti et corrompu de façon effroyable; il est tombé entre les mains du nazisme qui, il y a dix ans, a conquis l'Allemagne et a réussi - grâce à votre désunion - à subjuger le continent tout entier. Cette conquête du continent est présentée par les nazis comme l'unification de l'Europe, comme «l'ordre nouveau», conforme aux lois de l'histoire. De tous les mensonges d'Hitler, le plus insolent est le mensonge européen, la perversion de l'idée européenne...» «Sachez, auditeurs européens... la véritable Europe sera créée par vous-mêmes, avec l'aide des puissances libres».⁷

En Allemagne nazie, Carl Friedrich Goerdeler, chef d'une conjuration contre Hitler, exprime sa pensée européenne dans un mémoire secret de mars 1943: «Unification de l'Europe sur la base d'Etats européens indépendants; cette unification s'effectuera par étapes! Une union économique européenne, avec un conseil économique siégeant en permanence, sera immédiatement créée. L'unification politique ne précédera pas, mais suivra l'union économique».⁸

⁵ *Op. cit.* pp. 22 à 23.

⁶ *Op. cit.*, p. 33.

⁷ *Op. cit.*, pp. 47 et 48.

⁸ *Op. cit.*, p. 49.

Quelques mois plus tard, il complète son plan en prévoyant en outre un ministère européen de l'Economie, une armée européenne et un ministère européen des Affaires étrangères. L'idée de la participation de l'Allemagne démocratique à l'intégration fait son chemin progressivement dans la résistance et notamment en France. On rappelle que le combat est mené contre l'Allemagne nazie avec la résistance allemande et qu'une fois libéré d'Hitler, le peuple allemand devra prendre part à la construction d'une Europe libre et démocratique. Et déjà s'affirme l'idée que l'intégration de l'Allemagne dans une communauté démocratique sera la meilleure garantie contre toute autre aventure guerrière.

C'est ainsi, que tout au long de leur combat, les mouvements de résistance dans plusieurs pays européens préparent, par des publications et des actes convergents, l'avènement de l'Europe Unie. La première réunion des résistants de neuf pays dont le représentant d'un groupe de militants allemands antinazis, tenue à Genève le 31 mars 1944, fut suivie de quatre autres rencontres qui aboutirent à un projet de déclaration des résistances européennes. C'est le premier acte politique des fédéralistes européens et le premier appel à la coordination des mouvements de résistance. Il donna lieu à l'établissement d'un bureau permanent chargé de coordonner leurs efforts pour la libération de leurs pays, pour l'organisation de *l'Union fédérale des peuples européens* et pour l'instauration de la paix et de la justice dans le monde.

Dans cette déclaration, les mouvements de résistance «s'engagent à considérer leurs problèmes nationaux respectifs comme des aspects particuliers du problème européen dans son ensemble». L'Union fédérale devra être fondée sur une déclaration des droits civils, politiques et économiques qui garantira le libre développement de la personnalité humaine et le fonctionnement normal des institutions démocratiques; de plus, les Etats devront abandonner irrévocablement à la fédération les attributions de leur souveraineté concernant la défense de leur territoire, les rapports avec les puissances extérieures à l'Union fédérale, les échanges et les communications internationales.

L'Union fédérale devra posséder essentiellement :

1. «Un gouvernement responsable non pas envers les gouvernements des divers Etats membres, mais envers leurs peuples, par lesquels il devra pouvoir exercer une juridiction directe dans les limites de ses attributions.

2. Une armée placée sous les ordres de ce gouvernement et excluant toute autre armée nationale.

3. Un tribunal supérieur qui jugera toutes les questions relatives à l'interprétation de la Constitution fédérale et tranchera les différends éventuels entre les Etats membres ou entre les Etats de la fédération».

«Quant à l'Allemagne et ses satellites, ils devront participer à la reconstruction économique des régions qu'ils ont dévastées, mais l'Allemagne devra être aidée, et s'il le faut contrainte, à transformer sa structure politique et économique, afin qu'elle puisse s'intégrer dans l'Union fédérale. Pour cela, elle devra être totalement désarmée et soumise temporairement à un contrôle fédéral dont les tâches principales seront les suivantes:

- Confier le pouvoir aux éléments sincèrement démocratiques qui ont mené contre le nazisme un combat sans équivoque.
- Reconstruire un Etat démocratique et décentralisé où il n'y ait plus trace du bureaucratisme et du militarisme prussiens.
- Exiger la destruction radicale du système féodal agraire et industriel.
- Intégrer l'industrie lourde et chimique allemande à l'organisation industrielle européenne, afin qu'elle ne puisse plus être utilisée pour des fins nationalistes allemandes.
- Empêcher que l'éducation de la jeunesse allemande soit faite selon les doctrines nazies, militaristes et totalitaires».⁹

Le courant fédéraliste européen n'est pas le seul courant qui anime la résistance; mais à la différence de la résistance communiste et de la résistance nationaliste, c'est ce courant qui a exercé son influence déterminante à travers les gouvernements issus de la résistance sur la nouvelle orientation de leur politique européenne. En effet, de nombreux chefs de la résistance et combattants qui ont assumé des responsabilités gouvernementales, ont pu bénéficier de réseaux de contacts et de solidarité au niveau européen. Sortis de la clandestinité, ces acteurs et leurs mouvements européens joueront un rôle de premier plan dans le démarquage du processus d'union.

⁹ *L'Europe de demain*, Centre d'action pour la fédération européenne, Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1945, pp. 73 à 75.

CHAPITRE II

LE RÔLE DÉCISIF DES MOUVEMENTS EUROPÉENS

1. Eclosion des mouvements européens (1946 - 1947)

Dès la fin de la guerre, les principaux mouvements de militants européens se constituent au cours de la période 1946 à 1947. L'*Union paneuropéenne* reconstituée et son organisation connexe l'*Union parlementaire européenne* organisent des congrès et entreprennent des actions en faveur de l'Union européenne. Les deux Unions sont des exemples-types de *groupes de promotion* de l'idée européenne s'inspirant d'une *idéologie supranationale*, c'est-à-dire dépassant les idéologies nationales ou partisanes. Dans la poursuite de leur objectif d'union, ces mouvements regroupent les élites et les militants, en fonction de leur programme d'union sans distinction de parti ou de nationalité. L'*Union européenne des fédéralistes* (UEF) fondée en décembre 1946 à Paris appartient à cette même catégorie d'organisations «purement» européennes. Parallèlement à ce courant supranational et pluripartite, se forment des groupes de promotion d'inspiration partisane, qui réunissent autour d'un idéal européen et par-dessus les frontières nationales les membres d'une même famille politique ou idéologique: le *Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe* (MSEUE) et les *Nouvelles Equipes Internationales* (NEI) issues des partis démocrates-chrétiens ou formées de personnalités qui leur sont proches.¹⁰

Les deux principaux mouvements à vocation supranationale visent le même objectif, à savoir l'élection directe d'une *constituante européenne*.¹¹ Ils se différencient par quelques nuances et

¹⁰ Jean Meynaud et Dusan Sidjanski, *Verso l'Europa Unita, strutture e compiti dei gruppi di promozione*, Coll. «Europa una», Milano, Ferro Edizioni, 1968, pp. 42 à 45.

¹¹ Centre Européen de la Culture, *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, Bulletin mai 1958, pp. 47 et 99.

davantage par les moyens qu'ils mettent en oeuvre pour atteindre leur but. Ainsi, si leur but commun est l'élaboration de la Constitution fédérale européenne, l'Union paneuropéenne précise que le projet constitutionnel sera soumis à la ratification des peuples, soit devant les parlements des nations participantes, soit par voie de référendum. Aujourd'hui, plus de 40 ans après, ces mêmes objectifs restent encore à réaliser. Le projet de Traité d'union européenne adopté par le Parlement européen en 1984 sous l'impulsion d'Altiero Spinelli devait, dans l'esprit de ses auteurs, être ratifié par les parlements des pays membres de la Communauté européenne. Mais les gouvernements, intermédiaires incontournables, ont préféré élaborer leur propre projet d'Acte unique européen qui, tout en étant moins ambitieux, s'inspire de certaines idées du projet du Parlement européen. En même temps, l'intergroupe fédéraliste pour l'Union européenne ne désarme pas: il continue de préconiser qu'un mandat soit donné au Parlement européen afin qu'il prépare le projet de Constitution européenne. Cette proposition est approuvée par l'opinion publique dans la Communauté européenne à une forte majorité de 60% de oui, contre 13% de refus et 27% qui ne se prononcent pas. L'opinion publique de tous les pays donne son appui, à l'exception de l'opinion anglaise plus hésitante (38% de oui contre 27% de non et 35% non réponses) et de l'opinion largement négative des Danois (29% de oui, 45% de non et 25% de non réponses). Les opinions italienne avec 78% de oui, belge avec 73% et française avec 72% sont les plus massivement favorables.

Cette idée diffusée par l'Union paneuropéenne et l'UEF a fait du chemin dans l'opinion publique. Encore faudrait-il que les gouvernements s'en inspirent. Et pourtant, l'Union paneuropéenne s'est attelée à cette tâche et a cherché à influencer les gouvernements et les parlements sans négliger pour autant l'opinion publique. De son côté, l'UEF a entrepris de mobiliser à cet effet les forces vives des nations européennes en recourant à divers moyens: prospection des différents milieux sociaux, publication de bulletins et de brochures, organisation de stages (action qui sera poursuivie par le Centre international de formation européenne - (CIFE) que l'UEF a fondé en 1955) et par une *campagne de signatures*. L'UEF, qui comptait plus de 100.000 membres et une dizaine de mouvements ou sections fédérés, a pour but, selon ses statuts, d'oeuvrer à la création d'une fédération européenne - élément essentiel d'une confédération mondiale à laquelle seront transférés les pouvoirs souverains nécessaires à la sauvegarde des

intérêts communs des citoyens et des Etats européens. Cette fédération européenne devra garantir les libertés fondamentales - y compris la liberté d'opposition organisée - et disposer de pouvoirs effectifs concernant les échanges internationaux, la monnaie, la politique extérieure et la défense.

A la même époque émergent de la résistance des mouvements européens à vocation partisane. C'est ainsi que les démocrates-chrétiens s'organisent au niveau européen dans les *Nouvelles équipes internationales* (NEI) qui s'appuient sur des équipes nationales dans une dizaine de pays et notamment dans les six pays fondateurs de la Communauté européenne. Les NEI ont constitué un réseau de communication et d'influence dont les membres gouvernants, - dirigeants des partis démocrates-chrétiens ou personnalités apparentées - ont joué un rôle important dans la promotion des idées européennes et dans la création des institutions européennes. Parallèlement, le MSEUE entreprend, sous la présidence de Paul-Henri Spaak, une action en faveur des Etats-Unis socialistes d'Europe. Cette idée d'une Europe socialiste cédera le pas en 1948 devant une Europe démocratique, pluraliste, dont la couleur politique sera déterminée par les choix électoraux. Dès lors, c'est le mouvement qui est socialiste, l'Europe démocratique prévalant sur toute considération partisane. Le MSEUE a pour objectif de promouvoir la création des Etats-Unis d'Europe à travers les partis socialistes et les syndicats, de poursuivre une politique socialiste dans le cadre de l'Europe intégrée en cherchant à réunir les forces de la gauche européenne. Par l'intermédiaire de son bureau exécutif présidé par André Philip, ancien ministre du gouvernement français, et ses sections nationales dans une dizaine de pays, le MSEUE pèsera sur le cours de l'intégration européenne. Ces deux mouvements partisans auxquels s'ajoutera plus tard le Mouvement libéral pour l'Europe unie, constitueront les embryons des fédérations de partis appartenant aux trois familles politiques traditionnelles. Ce sont ces partis qui, au sein du Parlement européen, forment un noyau dynamique et une majorité parlementaire européenne. A elles trois, ces familles politiques, qui sont implantées dans la plupart des pays de la Communauté européenne, rassemblent les deux tiers des élus européens à l'issue des élections de juin 1989 et forment le noyau dur et dynamique sur lequel s'est appuyé le Projet d'Union inspiré par Spinelli.

Les diverses actions idéologiques et politiques des mouvements européens sont soutenues par des Comités à buts plus

spécifiques, économiques et sociaux en particulier. La Ligue européenne de coopération économique (LECE), fondée en 1947 à l'initiative de Paul van Zeeland, est animée par un conseil des présidents d'une dizaine de comités nationaux et des personnalités des milieux économiques. Elle a pour objet de favoriser le rapprochement culturel et économique et la coopération entre Etats européens. A cette fin, elle a mené à bien de nombreuses études et suggéré des solutions dans le domaine des mouvements de capitaux, des ententes et monopoles, et des monnaies. Ses groupes d'étude spécialisés et son réseau de contacts avec les instances officielles et les milieux économiques privés constituent ses canaux d'influence privilégiés.

Tel est le tableau des principaux mouvements européens à la veille du Congrès de La Haye. Les traits suivants s'en dégagent: 1° par des moyens divers, ces mouvements tendent vers un même objectif, union politique et fédérale de l'Europe; 2° la dimension économique et sociale, fondement et substance principale de la Communauté européenne, dont le porte-parole est la LECE, apparaît comme un élément du projet politique et global; 3° une autre dimension essentielle est pratiquement absente: l'action culturelle et éducative au plan européen; 4° ces mouvements, qui représentent diverses approches de l'union politique, se présentent et agissent en ordre dispersé. Le Congrès de La Haye a pour tâche de pallier ces lacunes et cette incoordination à l'échelle européenne, à la suite du Congrès de Montreux qui a défini les principes du fédéralisme européen.

2. Le Congrès de Montreux: Denis de Rougemont et Maurice Allais (1947)

Le Congrès de Montreux organisé par l'U.E.F. du 27 au 31 août 1947 a constitué la contribution des fédéralistes européens à la conception d'une Europe fédérale et, partant, à la préparation du Congrès de La Haye. En relisant les rapports et les exposés présentés au Congrès, j'en ai retenu deux en raison de leur portée et de leur actualité: *L'attitude fédéraliste* par Denis de Rougemont et *Aspects économiques du fédéralisme* par Maurice Allais, prix Nobel d'économie¹². Tout en reconnaissant l'impor-

tance des institutions fédéralistes, Denis de Rougemont propose à la réflexion des participants six principes (ou vertus selon Montesquieu) sur lesquels se fonde une fédération:

Premier principe. La fédération ne peut naître que du renoncement à toute idée d'hégémonie organisatrice. L'échec de Napoléon, puis celui d'Hitler, dans leurs tentatives pour faire l'unité de l'Europe, sont des avertissements utiles.

Deuxième principe. Le fédéralisme ne peut naître que du renoncement à tout esprit de système. Fédérer c'est tout simplement arranger ensemble, composer tant bien que mal ces réalités concrètes et hétéroclites que sont les nations, les régions économiques, les traditions politiques.

Troisième principe. Le fédéralisme ne connaît pas de problème des minorités. En Suisse, ce respect des qualités ne se traduit pas seulement dans le mode d'élection du Conseil des Etats, mais surtout, et d'une manière beaucoup plus efficace, dans les coutumes de notre vie politique et culturelle, où l'on voit la Suisse romande et la Suisse italienne jouer un rôle sans proportion avec le chiffre de leurs habitants ou de leurs kilomètres carrés. Cette observation vaut aujourd'hui pour les petits Etats dans la Communauté européenne et notamment pour la Belgique et le Luxembourg.

Quatrième principe. La fédération n'a pas pour but d'effacer les diversités et de fondre toutes les nations en un seul bloc, mais au contraire, de sauvegarder leurs qualités propres. Chacune des nations qui composent l'Europe y représente une fonction propre, irremplaçable, comme celle d'un organe dans un corps.

Cinquième principe. Le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité, par contraste avec le simplisme brutal qui caractérise l'esprit totalitaire. La Suisse est formée d'une multitude de groupes et d'organismes politiques, administratifs, culturels, linguistiques, religieux, qui n'ont pas les mêmes frontières, et qui se recoupent de cent manières différentes.

Sixième principe. Une fédération se forme de proche en proche, par le moyen des personnes et des groupes, et non pas à partir d'un centre ou par le moyen des gouvernements. La nécessité d'une fédération européenne est évidente: la maturation historique en est fort avancée, les structures en sont déjà esquissées. Il n'y manque plus qu'une charte fédérale, des organes représentatifs, et un dernier élan, une poussée populaire forçant la main aux gouvernements. Tel est le constat de Denis de Rougemont en 1947. Or, plus de quarante ans après, la naissance de la fédération

¹² Union européenne des fédéralistes, *Rapport du Premier Congrès Annuel de l'U.E.F.*, 27-31 août 1947, Montreux (Suisse), pp. 8 à 16 et 33 à 57.

europeenne s'avère lente, les nations étant trop coriaces face à la poussée populaire trop faible malgré l'évolution favorable de l'opinion publique européenne. C'est d'ailleurs cette résistance des nations qui a constraint Denis de Rougemont à adopter une attitude jugée parfois excessive à l'encontre de l'Etat-Nation. Cette attitude agressive a été atténuée bien plus tard en fonction d'un principe fédéraliste selon lequel une fédération se bâtit sur les réalités concrètes dont les nations, qu'il faut «arranger selon leurs caractères particuliers, qu'il s'agit à la fois de respecter, et d'articuler dans un tout»¹³.

En abordant les aspects économiques de l'Union fédérale, Maurice Allais rappelle que les pouvoirs nécessaires aux règlements de toutes les questions économiques susceptibles de diviser les Etats fédérés doivent être remis à l'Union fédérale. Exemples des pouvoirs fédéraux: réglementer les conditions monétaires (unité de compte commune), légiférer en matière de commerce, de mouvements de capitaux et de population, etc. Cette répartition des pouvoirs s'effectue selon les principes suivants: a) laisser à chaque Etat fédéré le maximum de liberté; b) n'intervenir que pour des décisions susceptibles de créer des difficultés entre Etats fédérés, le but ultime de la fédération économique étant a) la réalisation de l'optimum économique fédéral et b) la réalisation de la répartition la plus égale qui ne compromette pas la maximisation du revenu réel. Ceci suppose comme terme final la libre circulation des marchandises (marchés organisés sur la base concurrentielle) des capitaux et des hommes dans le cadre d'une libre circulation des informations.

En conclusion, Maurice Allais insiste sur trois points essentiels ainsi que sur les perspectives du fédéralisme européen: a) Il ne peut y avoir de fédération politique durable sans fédération économique. b) La fédération économique ne peut être applicable s'il n'y a pas fédération politique préalable. c) La fédération économique renforce la fédération politique et réciproquement. La fédération économique et la fédération politique apparaissent ainsi comme indissociables et toute tentative d'union fédérale doit créer dès son départ les conditions pour leur réalisation simultanée. Leur réalisation simultanée est certes souhaitable, mais l'expérience de l'intégration européenne est là pour témoigner que ce parallélisme qu'envisageaient les pères fondateurs ne s'est pas traduit dans les faits. Après les échecs de la CED en

1954, puis du Projet Fouchet en 1960, et malgré l'Acte unique européen, la coopération politique a pris du retard sur l'intégration économique. Le cheminement de l'Union européenne ignore les «préalables».

Les avantages économiques du fédéralisme ne sauraient être trop surestimés dans le cas de l'Europe. La fédération diminuerait considérablement les charges militaires et permettrait d'obtenir une amélioration du revenu national réel de l'ordre de 50%; de même, la libre circulation des biens et des facteurs de production permettrait de réaliser un gain d'au moins 100% du revenu national. Au total, Maurice Allais a estimé que le niveau de vie se trouverait multiplié par un coefficient compris entre 2,5 et 3 dans un laps d'une dizaine d'années.

Le fédéralisme européen par les immenses possibilités économiques qu'il offrirait redonnerait une vitalité nouvelle et décuplerait l'esprit d'invention et d'entreprise et les ressources inépuisables d'intelligence de l'Europe seraient pleinement utilisées. «L'Europe a une carte à jouer, qui est la dernière, mais aussi la plus belle... Cette chance inespérée, c'est le fédéralisme. Il ne tient qu'à elle d'en profiter dès aujourd'hui. Souhaitons qu'elle s'en aperçoive avant qu'il ne soit trop tard!»¹⁴. Ces deux interventions au Congrès de Montreux définissent les grandes lignes des positions que les fédéralistes défendront neuf mois plus tard au Congrès de La Haye.

3. Le Congrès de La Haye et la fondation du Mouvement européen

Devant la diversité et la multiplicité des mouvements en faveur de l'union, le problème essentiel était d'assurer leur coordination afin de rendre plus efficaces leurs actions de promotion de l'Europe unie. Au début de 1947, l'UEF décide de convoquer le premier congrès des fédéralistes européens à Montreux en août 1947. C'est au cours de ce Congrès que les fédéralistes adoptent le projet des Etats généraux de l'Europe afin de donner une assise plus large à leur action. A la même époque, Winston Churchill donnant suite à son discours de Zürich appelant *l'union* des Etats de l'Europe - dont l'Angleterre ne devait être qu'une des puissances garantes - propose de réunir un congrès pour l'Europe unie.

¹³ *Op. cit.*, p. 13: Deuxième principe.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 56.

Ces deux initiatives indépendantes, l'une fédéraliste et l'autre *unioniste*, aboutiront au Congrès de La Haye qui en portera la marque. Sa préparation est l'œuvre d'un Comité de coordination des mouvements pour l'Unité européenne qui s'appuie sur trois commissions - politique, économique, culturelle - et sur des comités nationaux chargés de désigner les délégués de toutes les «forces vives» prêtes à collaborer: parlements, partis politiques, organisations syndicales et professionnelles, églises, ligues féminines, universités, milieux d'intellectuels et d'artistes. Le Comité de coordination groupait les mouvements suivants: UEF (Brugmans), United Europe Committee (Churchill), LECE (van Zee-land), Conseil français pour l'Europe Unie (Dautry), NEI (Bichet, secrétaire général du MRP) et Union parlementaire européenne (Condenhove-Kalergi).

Venus des horizons politiques et géographiques les plus variés, un millier de délégués étaient présents au rendez-vous européen, du 7 au 10 mai 1948. Parmi eux, douze anciens présidents du Conseil des ministres, une vingtaine de ministres en exercice et une centaine de parlementaires d'affiliations diverses - démocrates-chrétiennes dont Adenauer, libérales, socialistes, conservatrices - venus tous à titre personnel; plusieurs écrivains célèbres - Jules Romain, Etienne Gilson, Raymond Silva, Raymond Aron, Salvador de Madariaga, Denis de Rougemont - et de nombreuses personnalités universitaires, syndicales et religieuses. Une manifestation de masse des élites européennes.

Les débats furent marqués par le conflit entre les tendances *unionistes* et *fédéralistes*. Dans l'ensemble, le Congrès n'a pas été dominé par des considérations de partis ni de nationalité, à une seule exception: les Anglais, tant conservateurs que travaillistes - à l'exception de Mackay - formèrent un front uni pour soutenir la thèse *unioniste* contre toute idée de fédération. Ils étaient partisans d'une union lâche, fondée sur l'idée de coopération internationale respectant intégralement la souveraineté des Etats. Aujourd'hui encore, malgré leur adhésion à la Communauté européenne et une lente évolution des attitudes, les Anglais ne se sont pas tout à fait libérés d'une certaine réticence à l'égard de l'intégration européenne. L'attitude de leur ancien premier ministre, M^{me} Thatcher, n'est pas sans rappeler les vestiges de l'approche *unioniste*, prudente et pragmatique.

Cette hostilité des participants anglais à l'égard des institutions de type fédéral a été confirmée par plusieurs témoins. A ce propos, Denis de Rougemont écrit:

«Un désir évident d'aboutir, né du sentiment général de la gravité de l'enjeu, eût sans nul doute mené le Congrès beaucoup plus loin, s'il n'y avait eu les Britanniques. Beaucoup pensaient, avant La Haye, que le conflit principal mettrait aux prises le Labour et les Conservateurs. C'était bien mal connaître les Anglais. Le seul conflit profond qui divisa le Congrès fut celui qui opposa sourdement le front commun des Insulaires aux initiatives dispersées (tactiquement) des Continentaux. L'opposition peut être résumée en deux répliques, que j'ai notées lors des débats de la commission politique: The Rt. Hon. Harold MacMillan: Souvenez-vous de votre proverbe français: Hâte-toi lentement. M. Paul Reynaud: Curieux slogan à proposer à quelqu'un qui est en train de se noyer». ¹⁵

Les fédéralistes continentaux, unis quant à l'objectif à atteindre, se divisèrent au sujet des méthodes à mettre en oeuvre. Les uns proposèrent la constitution d'un lien fédéral et d'un ensemble économique qui supposait un transfert partiel des souverainetés nationales. Selon l'expression de Denis de Rougemont, ils désiraient «l'union dans la diversité». Les autres, apparentés aux fédéralistes intégraux, appuyaient l'idée avancée par les premiers d'une Assemblée européenne, mais ils en divergeaient quant aux modalités de désignation. Ils demandaient en effet que l'Assemblée européenne émanât de ces communautés qui, selon l'expression de Robert Aron, représentent mieux que les assemblées parlementaires la vie profonde des pays, c'est-à-dire qu'elle fût issue des communautés naturelles, professionnelles et spirituelles, famille, syndicat, église, etc.¹⁶

Si le principe d'une Assemblée européenne n'a pas été mis en doute, en revanche les participants se sont divisés sur la forme qu'elle devait revêtir. La proposition de Paul Reynaud d'élection au *suffrage universel*, à raison d'un député par million d'habitants, d'une *Assemblée constituante de l'Europe* qui fit sensation, ne recueillit que neuf voix et se heurta à une opposition quasi unanime. Les uns la jugèrent prémature et irréalisable; les autres estimèrent qu'elle était en opposition avec le principe fédéraliste qui favorise la participation des petites nations et des minorités. D'autres encore s'y opposèrent par prudence ou par principe. Denis de Rougemont résuma ainsi la situation: «Les Britanniques

¹⁵ Denis de Rougemont, *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 134 et 135.

¹⁶ Olivier Philip, *Le Problème de l'Union européenne*, Paris-Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1950, p. 205.

firent front contre l'idée, le vote du Congrès contre le projet précis».¹⁷ Plus de quarante ans après, cette idée d'une Assemblée constituante a progressé dans les opinions mais pas dans les faits.

Malgré ces divergences et ces conflits d'idées, de tendances et d'hommes, le Congrès de La Haye a rempli un rôle déterminant dans l'impulsion qu'il a donnée à la réalisation de l'idée européenne. Grâce aux hommes qui l'ont animé et qui ont su en tirer une riche synthèse, le Congrès de La Haye marque un tournant décisif: 1° de ses débats parfois vifs a émergé un manifeste européen qui, inspiré par la longue tradition de projets de l'Europe unie et des valeurs fondamentales, confronté à la dure réalité d'après-guerre, a défini un *programme d'action global* pour l'Europe Unie; 2° il a donné naissance au *Mouvement européen* et a été à l'origine du Centre européen de la Culture, du Collège d'Europe, du Conseil de l'Europe et de sa Cour des droits de l'homme; 3° il a contribué à la création des Communautés européennes.

Trois résolutions expriment le programme du Congrès : résolution politique, résolution économique et sociale, résolution culturelle.¹⁸ Leur substance est résumée dans *le message aux Européens* que son auteur, Denis de Rougemont, fit approuver par le Congrès.

Bien qu'affirmant la nécessité de créer une union économique et politique, la résolution demeure en deçà des revendications de la résistance et des fédéralistes. Le compromis entre les deux grandes tendances apparaît clairement dans un double langage utilisant l'expression «l'Union ou la Fédération». Certes, le Congrès demande le transfert de certains des droits souverains, l'indépendance de l'Europe à l'égard de toute puissance et la garantie de la sécurité des peuples, il assigne pour mission à l'Europe unie la réalisation progressive de la démocratie sociale et proclame que l'unique solution des problèmes allemands est fournie par l'Union ou la Fédération. Cependant, à aucun moment il ne mentionne la nécessité de créer une autorité ou un gouvernement européen. Cette exigence des fédéralistes, qui semble implicite dans le terme de Fédération, ne sera affirmée par le Mouvement européen qu'en 1950 après quelques hésitations. En revanche, le Congrès précise deux axes de développement en proposant une Assemblée européenne ainsi qu'une Charte et une Cour des droits de l'homme.

¹⁷ Denis de Rougemont, *op. cit.*, p. 139.

¹⁸ *Résolutions*, Congrès de l'Europe, La Haye - mai 1948, éditées par le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, Paris-Londres, 1948.

Face aux menaces des totalitarismes de droite ou de gauche, il affirme les valeurs essentielles de la démocratie européenne. A l'idée «révolutionnaire» proposée par Paul Reynaud, le Congrès substitue une proposition plus prudente et plus modérée: Il «demande que soit convoquée, de toute urgence, une Assemblée Européenne qui, élue - dans leur sein ou au dehors - par les Parlements des nations participantes:

- a) contribuera à créer et exprimera l'opinion publique européenne;
- b) recommandera les mesures immédiates propres à établir progressivement, tant sur le plan économique que sur le plan politique, l'unité nécessaire de l'Europe;
- c) examinera les problèmes juridiques et constitutionnels posés par la création d'une Union ou d'une Fédération, ainsi que leurs conséquences économiques et sociales;
- d) préparera des plans à cet effet.»

Il ouvre la voie, définit les buts, mais ne fixe pas les moyens.

C'est dans le domaine des droits de l'homme que le Congrès formule une proposition hardie et précise: il charge une commission d'entreprendre immédiatement une double tâche: préparer la Charte et proposer des critères auxquels doivent répondre les régimes démocratiques, critères qui définissent les libertés de pensée, de réunion et d'expression, ainsi que le libre exercice d'une opposition politique. Pour défendre les droits de la personne humaine et les principes de liberté, l'Assemblée devra proposer la création d'une Cour de justice ouverte aux recours des citoyens des pays associés et capable d'appliquer des sanctions. De ces initiatives naîtront le Conseil de l'Europe, la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice. En effet, c'est à la suite des démarches entreprises par une délégation du Comité de coordination conduite par André Philip, et sur la base de son mémorandum proposant la création d'un Conseil de l'Europe doté d'une Assemblée européenne et d'un Comité des ministres, que les gouvernements ont fondé le Conseil de l'Europe dès 1949. Celui-ci reflète une fois de plus le compromis entre la position britannique et la proposition des gouvernements français et belge.

Au lieu d'une assemblée européenne et d'une organisation dotée de pouvoirs limités mais réels, le Conseil de l'Europe comprend une Assemblée consultative et un Comité des ministres qui adoptent des résolutions à l'unanimité. Malgré le succès rapide remporté par le Mouvement européen et le développement remarquable en matière de droits de l'homme, ce déséquilibre

entre les pouvoirs consultatifs de l'Assemblée et les pouvoirs délibératifs du Comité intergouvernemental ne pouvait aboutir qu'à une impasse sur la voie d'une Europe unie. Cependant, le Conseil de l'Europe entérina les principes de base de l'Union européenne: le respect des droits de l'homme et des règles démocratiques ainsi que la représentation des peuples. L'idée d'une Assemblée européenne proposée par le Congrès de La Haye poursuivra son cheminement à travers la première institution représentative, puis l'Assemblée parlementaire européenne des Communautés européennes, avant d'aboutir ultérieurement au *Parlement européen* élu au suffrage universel direct mais doté de pouvoirs encore insuffisants. Ainsi, progressivement, les idées utopiques d'autrefois sont devenues la réalité d'aujourd'hui.

En vue de l'établissement de *l'union économique*, le Congrès propose des mesures immédiates et formule des objectifs à plus long terme. Ceux-ci prévoient la libre circulation des capitaux et des travailleurs, l'unification monétaire, l'assainissement concerté des politiques budgétaires et du crédit, l'union douanière complète avec un tarif extérieur modéré pour ne pas entraver les courants normaux et le développement du commerce mondial, l'harmonisation des législations sociales et la coordination des politiques économiques en vue de favoriser le plein emploi en Europe. Dans cette perspective, le Congrès vise à réaliser une synthèse entre les aspirations personnalistes et les nécessités économiques nouvelles. Afin d'éviter toute tendance totalitaire et de garantir l'indépendance économique de la personne humaine, le Congrès estime nécessaire que les travailleurs et leurs organisations représentatives soient étroitement associés à la création et au développement de l'économie de l'Europe Unie. Plus d'une de ces propositions ont été réalisées ou sont en voie de réalisation dans la Communauté européenne.

Dans sa *réolution culturelle*, rédigée par Denis de Rougemont, le Congrès considère que l'union européenne a cessé d'être une utopie pour devenir une nécessité et qu'elle repose sur l'unité profonde de sa culture. Afin de donner une voix à la conscience européenne, le *Centre européen de la Culture* assumera une série de tâches: promouvoir le sentiment de la communauté européenne par le moyen d'information, d'initiatives et d'éducation; offrir un lieu de rencontre, favoriser la libre circulation des idées et la coordination des recherches, appuyer les efforts tendant à la fédération des universités européennes et à la collaboration des enseignants en vue notamment d'une révision des manuels d'his-

toire. La Conférence européenne de la Culture, réunie à Lausanne en décembre 1949, formula le programme du Centre européen qui fut inauguré à Genève en octobre 1950.

A la suite du Congrès de La Haye, le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne se transforme en *Mouvement européen*, sous la présidence d'honneur de Churchill, De Gasperi, Coudenhove-Kalergi, Spaak, Adenauer et Robert Schuman. Vaste organisation qui réunit et coordonne l'ensemble des mouvements européens, le Mouvement européen remplit une fonction de groupe de promotion exerçant des pressions sur les gouvernements et parlements nationaux ainsi que sur les institutions européennes. Il bénéficie à cet effet d'un réseau complexe d'organisations membres et de *personnalités* insérées dans des structures à plusieurs étages dont les actions convergent vers la réalisation d'objectifs communs. Outre un Congrès, le Mouvement européen a un Conseil international composé principalement des représentants des Conseils nationaux (75) qui, au niveau national, regroupent divers mouvements nationaux et locaux et des membres du Comité exécutif (50) comprenant des représentants des mouvements européens. Cette structure fédérative et complexe lui a permis d'exercer une influence déterminante sur la phase initiale du processus d'intégration. C'est d'ailleurs le Mouvement européen qui a préparé et soutenu l'initiative Monnet - Schuman qui est à l'origine des Communautés européennes. Il s'agit de l'aboutissement concret d'une longue suite d'idées et de projets d'union. Dans ce cheminement, on observe un certain décalage entre, d'une part les projets et déclarations qui véhiculent des idées d'union, et d'autre part les programmes d'action et leurs réalisations. Ainsi, par exemple, le programme d'action issu du Congrès de La Haye apparaît moins ambitieux que les grands projets utopiques qui ont préparé la voie vers l'union au cours des siècles précédents.

En faisant une nouvelle lecture des Résolutions à la lumière des progrès actuels de l'intégration, force est d'admettre que, dans l'ensemble, la plupart des propositions de 1948 semblent réalisées. Le manifeste européen est épousé.

4. Le Congrès du 40^e anniversaire (1988)

Le Congrès du 40^e anniversaire a confirmé cette appréciation mais il n'a pas eu l'inspiration ni le courage de formuler un

programme pour l'étape qui suit. Grande manifestation commémorative, il n'a pas retenu la proposition d'un *référendum européen* et d'autres moyens visant à intensifier la *participation populaire*. Il ne s'est pas penché sur les formes que pourrait ou devrait revêtir la fédération européenne en formation ni sur les modalités d'articulation des structures et des pouvoirs nationaux, régionaux et communaux dans les institutions européennes. Il a passé sous silence toute initiative qui aurait pu éveiller les susceptibilités des gouvernements, sans tenir compte des attitudes plus favorables de l'opinion publique. Ainsi, en avril de la même année, 76% de l'opinion communautaire a accepté - 82% au Danemark et 77% en Angleterre ! - un référendum sur l'Union européenne.¹⁹ Le Mouvement européen aurait-il perdu son rôle de promotion en laissant l'initiative aux gouvernements, à la Commission de la Communauté européenne et au Parlement européen ? A-t-il encore la ressource nécessaire pour retrouver sa vitalité et la créativité dont il a su faire preuve au Congrès de La Haye ? Son rôle à l'avenir est à ce prix.

Quarante ans ont passé depuis le premier Congrès de La Haye, le 8 mai 1948. Réunis dans la même salle de «Ridderzaal» Binnenhof, nous écoutons avec émotion les discours de R. von Weizsäcker, président de la RFA, et de Jacques Delors, président de la Commission de la Communauté européenne, qui traitent de l'unité culturelle de base et de l'évolution de l'union vers la fédération. Par un heureux hasard, j'étais assis au centre du deuxième rang à la place que M^e Simone Veil, invitée à aller s'asseoir aux côtés du président Mitterrand, avait laissée vide.

J'avais devant moi des nuques et des dos illustres. Cette nuque solide bien plantée sur ses épaules c'est celle du Président Mitterrand. Un peu plus loin, la tête penchée de G. Andreotti, ministre italien des Affaires étrangères, le profil de Simone Veil, et de biais, la nuque encore jeune de ce vétéran des affaires européennes, Henri Brugmans, qui a été de toutes les initiatives européennes. Encore plus loin, une nuque de lutteur, celle de Cheysson, puis le profil barbu de Pisani et la noble stature de R. von Weizsäcker, les cheveux ondulés de R. Lubbers, premier ministre des Pays-Bas. Avec Jacques Delors en face, c'était un film qui se déroulait sous mes yeux, du Congrès churchillien à l'Europe communautaire. Cette ambiance peuplée de têtes bien connues

me replongea dans la vision décrite par Denis de Rougemont dans son livre *L'Europe en jeu* consacré au Congrès de La Haye de 1948. «Je suis assis derrière deux rangs de dos et de nuques fascinantes qui dépassent le dossier des fauteuils. Cette nuque très large et rouge, c'est Ramadier, cette nuque placide et blonde, c'est van Zeeland; et cette absence de nuque, c'est Paul Reynaud... Une nuque blanche et gonflée au-dessus d'un frac noir, Winston Churchill». Le décor est le même, mais les acteurs et le climat ont changé. Alors que les premiers allaient ouvrir la voie vers l'Union en codifiant les sources et les finalités dans un «Manifeste européen» et en promouvant les objectifs de l'Union, les acteurs présents sont en prise directe avec la réalité. Après son discours, évocation de ses souvenirs du Congrès de 1948 et profession de foi européenne, le Président français s'avança vers son fauteuil. Ce fut une occasion de lui demander son opinion au sujet d'un éventuel référendum sur l'Union européenne. Malgré sa fatigue due à la campagne présidentielle qui venait de prendre fin la veille, il donna une réponse nuancée qui, tout en marquant son approbation de principe, attira mon attention sur les aléas d'une telle démarche. Je me demandais si, avec les progrès de l'intégration européenne et la réalisation de ses nombreux projets, le Mouvement européen n'avait pas perdu une part de sa créativité et de sa capacité de promotion.

¹⁹ *Eurobaromètre*, mars-avril 1988. Question posée à la demande du groupe interfédéraliste du Parlement européen.

Deuxième section

DES OCCASIONS MANQUÉES OU DES JALONS DE L'UNION POLITIQUE

CHAPITRE I UN PROJET D'UNION EN AVANCE SUR SON SIÈCLE (1949)

1. Modèle présidentiel et fédéraliste

Il y a plus de quarante ans, Michel Debré était un européen convaincu en avance sur son temps mais aussi sur les idées d'aujourd'hui: dans son *Projet de Pacte pour une Union d'Etats européens*¹, il préconisait un modèle *présidentiel et fédéraliste*, comprenant «un arbitre élu pour cinq ans au suffrage universel des hommes et des femmes», un Sénat composé de ministres des Etats européens et des commissaires nommés par l'arbitre ainsi qu'«une Assemblée des Nations européennes, composée de députés élus à raison d'un député par un million d'habitants»². Cette proposition révolutionnaire date de 1949.

Depuis la publication de son livre en 1950, la conception de l'Europe unie de Michel Debré a bien évolué. Certes, tout homme politique, comme tout citoyen, a le droit de changer d'idée. Il n'en est pas moins intéressant de rappeler l'évolution des conceptions d'un homme politique de premier plan qui, autrefois partisan passionné de l'Union européenne, est aujourd'hui son opposant non moins passionné.

¹ Michel Debré, *Projet de Pacte pour une Union d'Etats européens*, Paris, Les Editions Nagel, 1950, 61 p.

² *Ibid.*, pp. 34 et 35.

Sa conviction européenne clairement exprimée³, Michel Debré appelle à réagir avant qu'il ne soit trop tard. Mais cette réaction n'est possible que si les peuples acceptent de s'associer. «Chaque nation est trop faible pour retenir ses territoires ou simplement ses associés. Que l'union de toutes les nations intéressées se substitue à l'isolement de chacune, même des plus grandes: des chances nouvelles nous sont offertes. D'abord, il est possible d'établir une politique commune qui prendra heureusement la place des divisions et des querelles intestines qui, en Orient comme en Extrême-Orient, affaiblissent encore la position des Occidentaux. Ensuite, cette association rétablit la force d'attraction des nations que chacune, sans appui, ne peut plus exercer»⁴. A l'exemple de Paul Reynaud, Michel Debré est persuadé qu'«il faut aller vite. Churchill a dit, paraît-il, récemment: «L'Europe doit se faire pas à pas». Si le grand homme d'Etat s'est ainsi exprimé, cette fois il a tort, mille fois tort. C'est avec des bottes de sept lieues qu'il faut faire l'Europe car elle n'est qu'une étape sur un chemin où nous avons déjà pris du retard»⁵.

Impatient devant le retard qu'accusent les Etats européens à s'unir, Michel Debré évoque en visionnaire les changements que subit le monde du XX^e siècle : «Ne parlons pas seulement des révolutions de la science et de la technique. Voyons les bouleversements humains. De la domination encore incontestée des puissances historiques, à la période que nous connaissons où leur existence et celle de leurs citoyens sont en jeu; d'une race blanche au zénith, maîtresse de l'économie et de la politique, au prodigieux développement des peuples asiatiques: l'éclair japonais, dont on sent encore les traces, la révolte d'une Chine nouvelle traînant dans son sillage les nations colorées, l'Islam en mouvement, demain peut-être l'Afrique noire: chaque civilisation se lève avec son droit, sa morale, sa religion. Notre terre paraît en gestation d'un monde nouveau auquel l'ancien ne sera pas comparable. Et nous, que faisons-nous dans nos superbes mais petites nations?» Et de conclure par un appel: «Quittons notre province, je veux dire notre nation»⁶. Michel Debré propose un *Pacte fondamental entre les Etats européens*: quatre articles suivis d'un commentaire, ainsi que d'une loi organique

³ Je ne me singularise pas, et comme tout le monde, je suis européen.

⁴ Ibid., p. 18.

⁵ Ibid., p. 28.

⁶ Ibid., p. 29.

comprenant 5 titres et 31 articles, complétée par un commentaire de l'auteur. A l'heure actuelle où le débat s'engage sur les formes et la substance à donner à l'Union européenne, il nous a paru utile de reproduire à l'intention de ses responsables politiques et des citoyens européens ce projet hardi de décembre 1949, qui a précédé de quelques mois la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950.

2. Mission de l'Union

En fonction de la Mission qui lui est confiée, l'Union, par délégation de chaque Etat participant, aura compétence et pouvoir pour assurer la défense, l'amélioration des conditions de vie des peuples, le développement économique et la liberté du commerce, ainsi que l'unification des institutions juridiques. Outre les domaines qui sont actuellement couverts par la Communauté européenne, Michel Debré estime nécessaire d'inclure la défense comme première tâche de l'Union.

Une part plus modeste est dévolue à la politique extérieure qui, «traitée d'une manière qui paraîtra subsidiaire», entre également dans la compétence et le pouvoir de l'Union: la politique des membres dans ce secteur sera «unifiée par une coordination». Cette terminologie ambiguë s'explique par les susceptibilités que provoque l'unification de la politique extérieure. Chaque Etat pourra conserver «le privilège d'une organisation autonome de sa politique extérieure, marque d'une personnalité internationale qui demeure indiscutée. Les autorités de l'Union auront la responsabilité d'assurer une coordination à laquelle aucun Etat ne pourra se refuser sans renier sa signature»⁷. Cependant, les relations entre Etats membres cessent d'avoir, selon l'auteur du projet, le caractère diplomatique habituel. Et Michel Debré de conclure que «les nations ne veulent pas abandonner leur souveraineté qu'elles confondent avec la liberté de leurs citoyens. Ce n'est qu'apparence, mais qu'il est nécessaire de sauvegarder en corrigeant seulement ses conséquences nuisibles».

Dans ce domaine, la démarche de Michel Debré ne diffère pas fondamentalement de celle préconisée par le Rapport sur l'Union européenne de Léo Tindemans qui propose que les Etats

⁷ Ibid., p. 40.

membres s'engagent à mener une politique extérieure commune dans un certain nombre de secteurs précis, choisis en fonction de leur importance et des possibilités pratiques de réalisation.

3. Organisation de l'Union

L'organisation de l'Union reflète le modèle *présidentiel* et *fédéraliste*. La responsabilité de l'Union est confiée à un *arbitre* élu au suffrage universel et assisté d'un Sénat. Le Sénat, inspiré de l'idée fédérale, comprend, d'une part, les ministres, à raison d'un ministre par Etat membre, qui constituent le Comité des ministres présidé par l'arbitre et ayant la charge de coordonner la politique extérieure de l'Union; et d'autre part, une dizaine de commissaires nommés par l'arbitre pour assurer le fonctionnement des services de l'Union. Le Sénat tel qu'il est proposé prête à confusion car, tant par sa composition que par sa présidence, il s'apparente davantage à un exécutif qu'à un législatif. Ce caractère exécutif est confirmé par le fait que le Sénat est présidé par l'arbitre, c'est-à-dire le chef de l'exécutif élu au suffrage universel. Il comprend en son sein les commissaires qui sont, à l'exemple des secrétaires de l'exécutif américain, nommés par l'arbitre pour assurer le fonctionnement des services ou de l'administration de l'Union. Quant au Comité des ministres, à raison d'un ministre par Etat désigné par le gouvernement de cet Etat, sa fonction principale de type exécutif consiste à coordonner la politique extérieure de l'Union. Les ministres se réunissent en Comité des ministres sous la présidence de l'arbitre. En définitive, «la coordination des affaires extérieures des Etats membres de l'Union est de la compétence personnelle de l'arbitre». Le projet de Pacte ne laisse planer aucun doute sur le rôle principal de ce qu'il nomme le Sénat: le Sénat assiste l'arbitre. A ce titre, il «a compétence pour a) étudier les recommandations d'action commune élaborées par l'arbitre ou présentées par un Etat membre de l'Union; b) donner obligatoirement un avis sur les projets comportant une décision de principe ou qui doivent être soumis à l'Assemblée; c) arrêter le projet de budget et toutes dispositions organiques visant les services de l'Union»⁸. Ainsi, le Sénat de l'Union fait partie en réalité de l'exécutif que dirige l'arbitre ou le Président de l'Union.

⁸ *Ibid.*, pp. 48 et 49.

Le contrôle politique des organes responsables de l'Union est assuré par l'*Assemblée* des nations européennes *élue au suffrage universel direct*. Selon Michel Debré, il n'est plus d'élection en Europe qu'au suffrage universel, car seul le suffrage universel (direct ou à deux degrés) assure la légitimité d'une autorité. D'où l'élection à la fois de l'arbitre et de l'Assemblée des nations européennes. Composée de «députés élus à raison d'un député par un million d'habitants», cette Assemblée exclut toute représentation du Luxembourg et désavantage les petits et moyens Etats car elle n'applique pas le principe du fédéralisme qui consiste précisément à favoriser, à l'exemple du Parlement européen, la représentation des petits et moyens Etats membres. L'Assemblée n'est pas «compétente pour agir» d'autant que la société européenne étant variée et divisée, l'Assemblée reflète par la force des choses les variétés et les divisions de cette société. Dans ce système l'Assemblée ne gouverne pas mais contrôle et intervient avant toute décision importante⁹.

Ainsi, l'Assemblée européenne de l'Union remplit des fonctions comparables à celles des assemblées parlementaires nationales: elle exerce le contrôle démocratique sur l'action du gouvernement, examine et vote le budget et délibère sur les projets de loi ou de programme préparés par le gouvernement. Elle est obligatoirement saisie de toutes mesures imposant des obligations aux Etats membres de l'Union ou relative aux droits des personnes. «L'Assemblée de l'Union entend le rapport d'activité de l'arbitre et elle répond par une adresse». Elle a la faculté de poser des questions à l'arbitre¹⁰.

Les décisions adoptées par l'Assemblée sont promulguées par l'arbitre qui dispose toutefois d'un veto suspensif. L'arbitre peut également opposer un veto à la décision de révision adoptée par l'Assemblée après délibération du Comité des ministres. Si l'Assemblée maintient son texte, le conflit est tranché par un *référendum* dans tous les territoires de l'Union¹¹.

Ces trois institutions principales sont assistées d'un *Conseil de l'Union* ayant une fonction consultative. Le Conseil, composé de quatre sections, assure la représentation: (1) de la production et du travail; (2) de l'éducation et des universités; (3) des villes et des agglomérations et (4) des œuvres et entreprises publiques ou

⁹ *Ibid.*, pp. 41 et 42.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 49 et 50.

¹¹ *Ibid.*, pp. 53 et 54.

privées de solidarité sociale. Il s'agit d'un Conseil économique et social élargi dont le Comité économique et social de la Communauté européenne n'est qu'un reflet partiel. Enfin, une Cour de l'Union veille à l'application des obligations et des décisions communes qui s'imposent tant à l'Union qu'aux Etats membres. La Cour de l'Union comprend huit à vingt magistrats dont un quart nommé par l'arbitre, un quart désigné par le comité des ministres, un quart élu par l'Assemblée et un dernier quart désigné par la section Education du Conseil de l'Union. La Cour peut être saisie par tout Etat membre ainsi que par l'arbitre. A la différence de la procédure communautaire, elle ne peut être saisie par d'autres institutions de l'Union ni par des personnes morales ou physiques. Les décisions de la Cour sont exécutoires, l'arbitre ayant la charge de les faire exécuter¹².

L'organisation originale proposée par Michel Debré se caractérise par deux traits originaux: l'arbitre et l'Assemblée de l'Union, tous deux élus au suffrage universel. L'arbitre constitue le pouvoir actif et central. Face à la variété et à la division de la société européenne, Michel Debré croit nécessaire de placer au sommet de sa construction «un homme dont le prestige moral et politique ne peut être discuté grâce à la manière dont il est désigné»¹³. L'arbitre est entouré par les dirigeants politiques des Etats membres correspondant au Conseil des ministres de la Communauté européenne et par des commissaires qui ne sont pas sans rappeler les membres de l'exécutif dans un régime présidentiel. L'originalité principale du projet de Michel Debré réside dans le fait que ces deux organes, réunis sous le titre de Sénat sont présidés et coiffés par un homme «élu pour cinq ans à la majorité absolue des suffrages exprimés des hommes et des femmes sachant lire et écrire et ayant la nationalité d'un Etat membre de l'Union»¹⁴. L'élection de l'arbitre au suffrage universel est seule susceptible d'assurer la légitimité d'une autorité nouvelle.

Dans la même perspective, l'autorité légitime de l'Assemblée est fondée sur l'élection au suffrage universel. Cette élection européenne que Michel Debré préconise en 1950, il la récuse en 1976. Ce changement d'attitude s'explique d'autant moins que l'Assemblée projetée par Michel Debré est dotée de pouvoirs

bien plus vastes que ceux dont dispose le Parlement européen. En effet, l'Assemblée représentant les peuples de l'Union est dotée de pouvoirs budgétaires, d'initiative et de contrôle.

Bien que datant de 1949, ce projet n'a hélas pas perdu de son actualité, d'autant que l'Europe se fait pas à pas, selon la réflexion de Churchill, et non pas avec des bottes de sept lieues selon le souhait de Michel Debré. En relisant ce projet aujourd'hui, on ne laisse pas d'être impressionné par la force et la logique de l'argumentation de son auteur. Dès lors, on ne peut manquer de s'interroger sur les raisons d'un changement profond qui a conduit Michel Debré dans le camp des opposants les plus acharnés et inconditionnels de l'élection du Parlement européen. En refusant cette *légitimité directe*, Michel Debré rejette en réalité, au nom d'un nationalisme suranné, l'idée même de l'Union européenne. A contre-courant en 1950 lorsqu'il demandait, au nom de l'Europe, que l'on impose un pouvoir et que l'on force l'assentiment populaire¹⁵, il l'est à nouveau lorsqu'il cherche à freiner les efforts prudents des gouvernements en s'opposant à l'opinion publique favorable à l'Union européenne. Cependant, à son corps défendant, Michel Debré continue à nourrir, grâce à son projet de 1949, la réflexion sur l'avenir de la démocratie européenne. Mais en 1991, son projet d'Union apparaît, malgré quelques aspects réalisés ou dépassés, bien en avance sur les projets et les propositions d'aujourd'hui. C'est pourquoi, à plus d'un titre, ce péché de jeunesse représente un jalon important dans la réflexion sur l'Union européenne et, en général, dans le long cheminement des projets pour une Union européenne.

¹² *Ibid.*, p. 53.

¹³ *Ibid.*, p. 41.

¹⁴ *Ibid.*, p. 34, art.3.

¹⁵ *Ibid.*, p. 22.

CHAPITRE II

UNE COMMUNAUTÉ POLITIQUE EUROPÉENNE AVORTÉE

1. De la Déclaration Schuman au projet de l'Assemblée ad hoc (1950-1953)

Dès les origines de l'intégration européenne, à peine la guerre finie, les responsables politiques et les dirigeants européens ont cherché à promouvoir l'union politique en Europe occidentale. Cet élan amorcé par le Congrès de La Haye de 1948 se poursuivra par le Plan Schuman, avant de se briser avec l'échec de la CED en 1954 qui entraînera dans sa chute le Projet d'une Communauté politique. Ce projet depuis longtemps oublié, enterré dans les archives, s'impose à notre attention aujourd'hui. En effet, 40 ans plus tard, il est plus que jamais actuel par sa conception originale bien plus hardie que les timides conceptions dont semblent s'inspirer les négociateurs auxquels le Conseil européen de Rome a confié en décembre 1990 la tâche d'élaborer un traité d'Union politique.

La Communauté politique européenne de 1953 visait, suivant le principe du parallélisme du processus d'intégration économique et du processus d'union politique, à rassembler tous les éléments de la construction européenne sous un toit politique. Aussi les projets de la CED et de la Communauté politique ne font qu'exprimer et confirmer la volonté politique qui forme le moteur principal de l'union et le catalyseur des poussées en faveur de l'Europe unie. Dès 1950, la Déclaration Schuman cristallise de nombreux efforts qui convergent en ordre dispersé vers le même objectif : la création d'une fédération européenne. En effet, en se situant aux confluent des mouvements fédéralistes et fonctionnalistes ainsi que des grands courants politiques,

Jean Monnet et Robert Schuman posent les premières pierres de l'édifice européen. Les bases sont jetées, solides bien qu'incomplètes, de la future fédération européenne.

Cette finalité fédéraliste est inscrite dans la Déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950: «La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes... Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix»¹⁶.

Et Jean Monnet d'abonder à son tour dans le même sens, apportant ainsi la preuve irréfutable de sa volonté d'aboutir, par une approche pragmatique et sectorielle, à la création d'une Fédération européenne: la CECA «marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une *Communauté fédérale* pacifique plus vaste, plus prospère, au sein de laquelle les nations européennes mettront en commun leurs ressources et leurs capacités et pourront ainsi, dans la *liberté* et la *diversité*, vivre au rythme du monde moderne». Un des principes fondamentaux du fédéralisme est clairement exprimé dans ce texte, non pas sous la forme d'un concept mais dans sa substance pratique. La Communauté fédérale assure à la fois la dimension adaptée au monde moderne par la mise en commun des ressources et la diversité dans la liberté des nations.

Cette idée centrale se retrouve plus loin: «Ce qui est en jeu finalement, c'est la conciliation entre les droits que conservent les Etats et un marché commun où se situent leurs productions et leurs échanges. Et ce problème fondamental se posera dans toute structure européenne qui *ne serait pas la constitution d'un Etat unitaire et centralisé*: si l'Europe parvient à la création de cette fédération dont la Communauté du Charbon et de l'Acier, selon la déclaration du 9 mai 1950 du Gouvernement français, doit être la première étape, l'expérience concrète que nous avons instituée aura par avance préparé les solutions aux problèmes les plus

¹⁶ Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Paris, Edit. Nagel, 1963, pp. 202 et 203.

difficiles que susciterait une structure *fédérale*»¹⁷. De toute évidence, le courant fédéraliste représenté par Denis de Rougemont, Alexandre Marc, Henri Brugmans, et le courant fonctionnaliste défini et mis en pratique par Robert Schuman et Jean Monnet confluent vers un même objectif, une Fédération européenne.

Dans l'intention de compléter le Plan Schuman et de répondre à un besoin pressant de défendre l'Europe occidentale en y associant l'Allemagne de l'Ouest, René Pleven propose la création d'une Communauté de défense, six mois après la Déclaration Schuman, le 24 octobre 1950, et quatre mois après l'éclatement de la guerre de Corée. En septembre 1951, les trois alliés occidentaux approuvent la création d'une Communauté continentale européenne. A son tour, en décembre de la même année, l'Assemblée consultative, cherchant à secouer la passivité du Conseil de l'Europe, recommande au Comité des Ministres de «favoriser la conclusion rapide, entre les Etats membres qui y seraient disposés, d'un accord instituant une *autorité politique soumise au contrôle démocratique d'une assemblée parlementaire*, et dont la compétence serait limitée aux domaines de la défense et des affaires extérieures où l'exercice en commun de la souveraineté est rendu nécessaire par l'organisation d'une armée européenne et son emploi dans le cadre atlantique»¹⁸. Les courants de pensée, la pression du Mouvement européen, la conjonction des partis démocrates-chrétiens au pouvoir en France, en Allemagne et en Italie avec à leur tête Schuman, Adenauer et De Gasperi, ainsi que le soutien des dirigeants socialistes dont Paul-Henri Spaak et Guy Mollet, tous ces facteurs ont contribué, à la faveur d'une conjoncture politique propice, à la poursuite des efforts de l'union sur la lancée du Plan Schuman.

Le traité de la CED, signé à Paris le 30 mai 1952, esquisse dans son article 38 les structures essentielles de la future communauté fédérale ou confédérale et confie à l'Assemblée de la CED la tâche d'étudier la constitution d'une Assemblée élue sur une base démocratique et chargée de définir les linéaments définitifs de la Communauté de défense. C'est à ce moment que *l'action de promotion* de l'Assemblée consultative jouera un rôle décisif. Dans la ligne de sa recommandation antérieure, elle considère la

¹⁷ Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont 1955, pp. 17 et 110. Souligné par nous.

¹⁸ Assemblée ad hoc, *Rapport de la Commission constitutionnelle*, Paris, 20 décembre 1952, p. 7. Souligné par nous.

définition des fondements constitutionnels de la Communauté comme une tâche prioritaire.

Les propositions de l'Assemblée consultative ont été retenues par les six gouvernements qui, par leur résolution de Luxembourg (10 septembre 1952), inviterent les membres de l'Assemblée de la CECA à coopter neuf nouveaux représentants et à procéder à l'élaboration d'un projet de traité instituant une Communauté politique européenne. Telle est la nature du mandat confié à l'Assemblée *ad hoc* présidée par Paul-Henri Spaak, mandat bien plus large que celui accordé par l'article 38 à l'Assemblée de la CED. Cette résolution donnait aussi des indications sur la nature et les limites des attributions de la Communauté en matière de droits de l'homme, de défense, de politique extérieure, et d'intégration économique et sociale. C'est ainsi qu'impuissante à agir dans son carcan institutionnel du Conseil de l'Europe, l'Assemblée consultative a été, par ses initiatives, à l'origine de l'Assemblée *ad hoc* en s'appuyant sur la volonté des Six. Dans son allocution devant l'Assemblée *ad hoc* du 9 mars 1953, Georges Bidault, Président du Conseil spécial de Ministers, a exprimé, dans une formule concise, la situation et les perspectives de l'Europe: «Nous avons entrepris de faire une Europe. Nous l'avions voulue aux frontières de la géographie. Ici, à Strasbourg, nous l'avons acceptée aux frontières de la liberté. A l'heure qu'il est, sans considérer que ces limites puissent être durables, nous la commençons aux frontières de la volonté»¹⁹.

Ainsi à peine la guerre terminée, c'est durant cette courte période, allant du Congrès de La Haye de 1948 et de la Déclaration Schuman de 1950 au Projet de traité de l'Assemblée *ad hoc* de 1953, que les six pays européens, y compris l'Allemagne de l'Ouest, s'acheminent, avec la France en tête, vers l'union à un rythme surprenant. En six mois, l'Assemblée *ad hoc* a élaboré et adopté un projet de Communauté politique européenne qu'elle a transmis aux six gouvernements le 9 mars 1953. La décision de l'Assemblée française en 1954 de ne pas entrer en matière bien que le traité fût ratifié par les parlements des partenaires de la France, devait sonner le glas de l'Union politique. Selon M. Aron, une triple évolution se produisit dans cet intervalle: renforcement progressif des anticédistes au Parlement et dans

l'opinion; détente internationale jouant contre le réarmement allemand; importance croissante dans la majorité gouvernementale, des anticédistes²⁰. Dans cette ambiance défavorable, «la politique intérieure, selon M. Jacques Fauvet, a tué la politique européenne»²¹. Dès lors, à la suite de ce coup d'arrêt du processus d'intégration politique, une longue période s'ouvrira, qui sera marquée par les progrès graduels mais constants de l'intégration économique, par l'élargissement et l'approfondissement des Communautés existantes qui contrastent avec plusieurs initiatives avortées visant à créer une Union politique.

L'échec de la CED et de son prolongement politique naturel a provoqué un traumatisme politique. Une série de tentatives et d'initiatives ultérieures n'ont pas abouti: 8 ans plus tard, c'est le refus du projet Fouchet, bien moins ambitieux, inspiré par le général de Gaulle (1960-62), puis 21 ans plus tard la tentative sans suite du Rapport Tindemans mandaté par le Conseil européen (1975-1976). Il a fallu attendre 25 ans pour assister, en 1979, à l'élection au suffrage universel du Parlement européen de la Communauté européenne à Neuf; 30 ans pour voir naître le Projet de traité d'Union européenne (1984) au Parlement européen; et 35 ans pour qu'à la veille des élections de 1989, on reparle sans succès d'ailleurs de confier un mandat au Parlement européen afin qu'il élabore la Constitution de l'Europe communautaire. Depuis 1954 et au cours de ces 38 années du parcours européen, ces bonnes intentions, qui s'inspirent des idées anciennes d'une Constituante européenne propagée par Altiero Spinelli, ne semblent pas sur le point de se concrétiser.

2. Originalité du projet: Parlement bicaméral, désignation du Conseil et vote majoritaire

Aujourd'hui, en 1992, cet étonnant document original par son contenu et sa structure qu'est le Projet d'une Communauté politique de 1953 frappe par son actualité. Il se situe à mi-chemin entre les projets d'auteurs ou de groupes privés et des actes officiels des gouvernements. Bien qu'ayant suivi une procédure officielle, ce projet, transmis solennellement aux six gouvernements, n'a jamais pu être adopté à la suite de la crise de la CED.

¹⁹ Assemblée *ad hoc*, *Projet de Traité portant statut de la Communauté Européenne*, Paris, secrétariat de la Commission constitutionnelle, mars-avril 1953, p. 119.

²⁰ *La Querelle de la CED*, Paris, A. Colin, 1956, p. 13.

²¹ *La Querelle*, op. cit. p. 57.

Il n'en constitue pas moins une étape significative dans la marche vers l'Union et dans la réflexion sur les institutions européennes. Son préambule s'ouvre avec «*Nous, les peuples de la République Fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, de la République Française...*» et s'achève par «avons décidé de créer une Communauté européenne. En conséquence, nos gouvernements respectifs.... ont adopté le présent Traité»²². Outre cette référence au fondement populaire, le préambule contient des thèmes et des buts connus: la paix, la civilisation et le patrimoine communs, l'expansion économique et le relèvement du niveau de vie, les libertés et les droits de l'homme. Aux rivalités séculaires, les peuples des six pays sont résolus à substituer une fusion de leurs intérêts essentiels, en établissant des institutions capables d'orienter un destin désormais partagé. A cette fin, «il est institué par le présent Traité une COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE de caractère supranational» qui, comme l'ont rappelé Paul-Henri Spaak et H. von Brentano, n'est «ni une fédération, ni une confédération». Cette Communauté s'inspire de certaines règles que l'expérience des autres a rendu valables, mais contient aussi des idées novatrices, originales, spécialement adaptées aux circonstances du moment. Le Projet prévoit une structure institutionnelle complète dotée de pouvoirs limités en matière de défense, de relations extérieures et d'intégration économique et sociale. Ses institutions constituent le noyau d'une union fédérale: le Parlement, le Conseil exécutif européen, le Conseil de ministres nationaux, la Cour de Justice et le Conseil économique et social.

L'idée-force des propositions, selon le rapporteur F. Dehouze, c'est l'élection au suffrage universel d'une Assemblée populaire, c'est-à-dire la participation des peuples eux-mêmes à la construction et à la gestion d'une Europe Unie. *Le Parlement*, composé de deux Chambres, la *Chambre des Peuples* et le *Sénat*, est le législatif de la Communauté européenne. Il vote des *lois*, des *recommandations* - terme utilisé à l'époque pour les directives - le budget, et il exerce le contrôle démocratique. Les trois grands Etats ont chacun 63 députés auxquels s'ajoutent 7 députés au titre des départements et territoires d'outre-mer français, les Etats moyens 30 chacun et le Luxembourg 12. Cette répartition favorise fortement les petits et moyens Etats membres en n'appliquant pas le système de la répartition proportionnelle pondé-

rée des sièges, à l'exemple du Conseil national suisse. C'est ainsi que, tout en s'inspirant des idées de divers mouvements européens et de la proposition de Paul Reynaud rejetée par le Congrès de La Haye, le projet de traité réserve 12 sièges au Luxembourg qui, selon une proportionnelle plus rigoureuse, aurait eu 1 siège tout au plus.

Face aux 268 députés, le Sénat qui compte 87 sénateurs élus par les parlements nationaux n'assure pas, contrairement au Sénat américain ou au Conseil des Etats suisse, une représentation égalitaire, mais applique la même proportionnelle que celle retenue pour la Chambre des peuples: les grands Etats sont représentés par 21 sénateurs par comparaison avec les 4 du Luxembourg. C'est le même rapport calculé sur un total trois fois moins élevé que pour la Chambre des peuples. Cette formule adoptée pour le Sénat se rapproche de celle du Bundesrat de la RFA où les Länder disposent entre 3 et 5 voix en fonction de leur population. Les deux chambres sont dotées des mêmes pouvoirs: les lois sont votées successivement par chacune des deux chambres à la majorité simple.

Le Parlement exerce un *contrôle démocratique* sur le Conseil exécutif européen: le Sénat censure le Conseil exécutif en élisant un nouveau Président, alors que la Chambre des Peuples dispose d'une motion de censure à la majorité des trois cinquièmes des membres. Dans un cas comme dans l'autre, les ministres européens démissionnent collectivement. Un trait original de cette construction: le Conseil exécutif peut à son tour prononcer la dissolution de la Chambre des Peuples lorsque le vote de la motion de censure ou du refus de confiance n'a pas recueilli la majorité requise. Dans ces cas, il appartient au Conseil exécutif d'apprécier s'il doit démissionner ou prononcer la dissolution de la Chambre. Le traité est calqué sur le système parlementaire : il instaure la responsabilité de l'Exécutif devant le parlement mais l'assortit d'une majorité renforcée difficile à obtenir, comme le confirme l'expérience communautaire depuis 1958; il rééquilibre ce pouvoir par le pouvoir de dissolution dont il dote l'exécutif. Sous une forme parlementaire qui s'écarte tant du modèle suisse, où l'Exécutif ne peut être renversé par le Parlement et où celui-ci ne peut être dissous par l'Exécutif, que du modèle américain qui reproduit le principe de la séparation stricte des pouvoirs, le projet prévoit un équilibre institutionnel qui semble propre à garantir une grande stabilité de l'Exécutif européen. En dernier lieu, le projet prévoit un droit d'enquête pour chacune

²² Assemblée ad hoc, *Projet de Traité*, op.cit., pp. 21 et 22. Souligné par nous.

des deux chambres, moyen de contrôle qui a été fort développé par le Congrès américain et qui est devenu d'usage plus fréquent dans la pratique du Parlement européen et des parlements nationaux, suisse y compris²³.

Le deuxième trait original du Projet de Communauté politique réside dans son *Conseil exécutif européen*. Composé de ministres européens, «le Conseil exécutif européen assure le gouvernement de la Communauté». Le Conseil ne peut comprendre plus de deux membres ayant la nationalité d'un même Etat, formule qui sera reprise par le traité de la Communauté économique européenne puis appliquée dans le cas de la Commission actuelle commune aux trois Communautés européennes. Dans la pratique, elle conduit à attribuer deux commissaires pour chacun des grands Etats, y compris l'Espagne, et un commissaire à chacun des petits et moyens Etats. Le Conseil exécutif préfigure une Commission européenne qui assume les tâches de gouvernement dans l'Union politique.

La procédure de désignation du Conseil exécutif est aussi originale que hardie: le Sénat élit le Président du Conseil exécutif européen au scrutin secret et à la majorité des membres qui le composent; mais il appartient au Président de nommer les membres de son Conseil. Dans sa composition complète, le Conseil exécutif doit être investi par le Parlement dont chacune des Chambres accorde la *confiance* à la majorité des membres qui la composent. Cette procédure garantit une certaine homogénéité de l'Exécutif collégial et renforce le rôle du Président en lui laissant le libre choix de ses ministres, mais en soumettant son choix à l'*approbation parlementaire*. L'importance de la fonction du Président est affirmée par la faculté qu'il a de révoquer ou de remplacer tout membre du Conseil, décision qui doit être approuvée par la Chambre des Peuples et par le Sénat. En attribuant au Président la représentation de la Communauté dans les relations internationales, le projet ne fait que renforcer la place centrale de la présidence. Dans la Communauté européenne existante, cette fonction est dévolue selon les cas soit au Président du Conseil européen ou du Conseil de ministres, soit au Président de la Commission. Ainsi, par exemple, c'est le Prési-

dent de la Commission qui assiste au nom de la Communauté aux réunions des Sept grands pays occidentaux.

Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées par le Traité, le Conseil exécutif est doté de pouvoirs significatifs: il dispose du droit d'initiative en vue d'atteindre les buts généraux définis par le traité, droit qu'il exerce soit à sa propre initiative, soit à la suite d'une motion du Parlement ou d'une de ses Chambres; il prend des décisions qui sont obligatoires en tous leurs éléments, formule des recommandations qui, comme les directives dans les traités de Rome, comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, tout en laissant le choix des moyens propres à les atteindre; et émet des avis qui ne lient pas.

Ces diverses dispositions concernant le Parlement européen et le Conseil exécutif européen inscrites dans le Projet de traité ont une signification marquée à plus d'un titre. Ces définitions des actes du Conseil exécutif ont été reprises dans les traités de Rome et font depuis longtemps partie du droit communautaire. D'autres aspects qui se réfèrent à la désignation du Conseil exécutif, au rôle de son Président, au pouvoir du *Parlement bicaméral* - aspects qui n'ont pas été prévus par les traités de Rome - continuent néanmoins à nourrir la réflexion sur l'avenir de la Communauté européenne et à alimenter les ambitions et les projets européens. La Cour de Justice, conçue comme une sorte de Tribunal fédéral ou Tribunal de cassation, ouverte aux recours des personnes physiques ou morales, et le Conseil économique et social, ayant une fonction consultative en tant que représentant des forces vives de la Communauté, complètent le système institutionnel de la Communauté. Ce système ébauche une union fédérale n'était-ce le rôle ambigu d'un *Conseil de ministres nationaux*. A l'exemple du Conseil spécial des ministres de la CECA, il a pour fonction d'harmoniser l'action du Conseil exécutif européen et celle des gouvernements des Etats membres. Son rôle devient central dans le processus de mise en oeuvre du marché commun puisque le Conseil exécutif établit des projets sur *avis conforme* du Conseil de ministres nationaux statuant à l'*unanimité* au cours de la première période de cinq ans, puis à la *majorité*. Les projets ainsi adoptés prennent la forme de lois de la Communauté. Mais à la différence du processus décisionnel de la Communauté européenne actuelle, c'est le Parlement et non pas le Conseil de ministres qui a le dernier mot dans la Communauté politique européenne. Le Conseil de ministres a aussi un rôle important en matière de coordination des politiques exté-

²³ D. Sidjanski, «Auditions au Parlement européen: expérience et avenir», *Res Publica*, 1976, n° 1, pp. 5-32; Voir aussi les enquêtes sur l'Affaire des mirages et l'affaire Kopp, Conseil national et Conseil des Etats en Suisse.

rieures et en matière d'admission de nouveaux membres et d'imposition communautaire. Par surcroît, l'expérience de la CECA est un avertissement quant à l'accroissement des pouvoirs effectifs du Conseil spécial malgré le rôle en apparence modeste que lui attribue le traité. Cette évolution est due au fait que les pouvoirs essentiels, économiques et sociaux, et, à plus forte raison, budgétaires et politiques, demeurent réservés aux Etats nationaux même lorsque ceux-ci ont perdu une part de leur capacité de les exercer efficacement. Cette réalité, ou cette perception de la réalité, se reflète aujourd'hui dans le rôle-clé que remplit le Conseil dans la Communauté européenne en dépit des améliorations apportées par l'Acte Unique Européen: il décide en dernier ressort en matière législative et exerce en commun avec la Commission des compétences exécutives dans diverses politiques communes et dans le domaine des relations extérieures.

A plus d'un titre, le projet de Communauté politique élaboré par l'*Assemblée ad hoc* est un précurseur, un modèle à suivre et un but à atteindre par la Communauté européenne qui accuse une bonne longueur de retard à son égard. Son avance sur le plan institutionnel n'a été que partiellement rattrapée par la création du Conseil européen en 1974, par l'élection du Parlement européen en 1979, ainsi que par l'Acte unique européen de 1986 entré en vigueur en 1987. Ce dernier pas est un progrès significatif qui a permis de relancer la dynamique communautaire grâce au potentiel que représente l'objectif de 1993, avec sa panoplie de directives visant à perfectionner le marché intérieur sans frontières, ainsi qu'avec son éventail plus large de politiques communes. Cet approfondissement s'appuie par voie de conséquence sur un processus de décision améliorée auquel le Parlement européen se trouve plus étroitement associé sans que pour autant son rôle puisse être comparé avec celui du Parlement à deux Chambres de la Communauté politique européenne de 1953. De même, le système actuel n'a pas encore atteint le niveau d'intégration institutionnel tel qu'il avait été dessiné dans le Projet de l'*Assemblée ad hoc*. Malgré une nette volonté de rapprocher et de coordonner les activités de la Communauté économique européenne et les efforts en matière de coopération politique, volonté qui se manifeste expressément sous le titre même de l'Acte unique, les deux volets ainsi réunis n'atténuent pas pour autant l'écart qui sépare intégration et coopération. En revanche, le Projet de traité prévoyait déjà à l'époque l'intégration de la

CECA et de la CED dans un cadre institutionnel comprenant la création d'un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes et complété par la coordination de la politique monétaire, financière et de crédit des Etats membres (art. 82), ainsi que par des compétences communes en matière de relations extérieures.

3. Attributions de la Communauté politique

Dans le cadre de ses attributions, la Communauté a la faculté de créer des services publics ou des *organismes autonomes* pour remplir diverses fonctions sous son contrôle (art. 88). Le *budget* de la Communauté est proposé par le Conseil exécutif et voté par le Parlement (art. 76). Cependant, la fixation de l'assiette, du taux et des conditions de perception des *Impôts de la Communauté* font l'objet de projets établis par le Conseil exécutif, sur avis conforme du Conseil de ministres nationaux statuant à l'unanimité, avant d'être soumis au Parlement pour approbation. Ainsi, l'axe du processus législatif est constitué par les *lois communautaires* qui sont proposées par le Conseil exécutif, sur avis conforme dans certains cas d'importance politique substantielle, et votées successivement par chacune des deux Chambres à la *majorité simple* (art. 52). Promulguées par le Président du Conseil exécutif et publiées au Journal officiel, elles deviennent directement exécutoires dans les Etats membres. Bien qu'adoptés selon une procédure différente, les règlements généraux de la Communauté européenne actuelle ont la même valeur matérielle et la même portée que ces lois prévues par le projet de Communauté.

L'exécution forcée des lois, des décisions du Conseil exécutif et des arrêts de la Cour de Justice est assurée par les Etats membres à l'exemple des cantons suisses qui sont les garants et les exécutants des lois et des décisions de l'autorité fédérale (art. 106). C'est la même procédure de type fédéral qui est en vigueur dans l'actuelle Communauté européenne. En revanche, le projet contient une clause originale que l'on retrouve dans la Confédération helvétique comme dans la République fédérale d'Allemagne: les Etats membres peuvent demander au Conseil exécutif européen de leur accorder son assistance afin d'assurer sur leur territoire le respect de l'ordre constitutionnel et des institutions démocratiques. Les conditions dans lesquelles la

Communauté est habilitée à intervenir de sa propre initiative, sont définies par le Conseil exécutif sur avis conforme unanime du Conseil de ministres et soumises à l'approbation du Parlement de la Communauté (art. 104). Ces dispositions sont motivées par le souci de défense des régimes démocratiques des Etats membres face à la menace totalitaire communiste. La défense, mais aussi le respect et la pratique des principes démocratiques ainsi que des droits de l'homme, sont à la fois le fondement et la finalité de la construction européenne. Dans cette logique démocratique, la Communauté politique est ouverte à l'adhésion des Etats membres du Conseil de l'Europe et de tout Etat européen qui garantit l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'Acte d'adhésion est établi par le Conseil exécutif sur avis conforme du Conseil de ministres et soumis à l'approbation du Parlement de la Communauté (art. 116).

Le projet est aussi novateur dans le domaine des relations extérieures de la Communauté. Il prévoit que, dans les limites des compétences qui lui sont conférées, la Communauté peut conclure des *traités internationaux* ou des *accords d'association*. A cet effet, le Conseil exécutif négocie et conclut les traités engageant la Communauté (art. 67 et 68). Afin de pouvoir accomplir sa mission, la Communauté dispose d'un *droit de représentation* actif et passif dans les limites de sa compétence (art. 74). Cette faculté de représentation, qui a été reprise expressément dans le Projet de traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen en 1984, est mise en oeuvre de manière sectorielle mais importante par la Communauté européenne dans les domaines de sa compétence. Bien que ne s'y référant pas de façon expresse, l'Acte unique européen cherche à mettre en oeuvre cette pratique dans la mesure où il prévoit la coordination des politiques extérieures des Etats membres. Cependant, tant la participation à la création du nouvel ordre international que la crise du Golfe ont fait ressortir de manière urgente la nécessité d'une politique extérieure commune, condition *sine qua non* de la présence efficace de l'Europe, ou du moins de son noyau communautaire, sur la scène mondiale.

Un des critères d'une communauté fédérale est sa capacité de réviser sa constitution de manière autonome. Le Projet prévoit deux cas assortis de conditions différentes: la modification des compétences de la Communauté à l'égard des Etats membres ou la modification de la définition des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantis par la Communauté sont soumis

aux exigences les plus strictes: le projet du Conseil exécutif ayant obtenu l'avis conforme unanime du Conseil de ministres nationaux, doit être approuvé à la fois par le Parlement de la Communauté et les Parlements des Etats membres. Cette procédure de révision largement confédérale est assouplie lorsque la modification porte sur les rapports entre institutions de la Communauté ou affecte les garanties accordées aux Etats membres par la composition ou les règles de fonctionnement des institutions. Dans ce cas, l'approbation des Parlements nationaux n'est pas exigée. Dans une troisième hypothèse envisagée qui diffère des deux types de modification mentionnés, la procédure devient autonome: le projet d'amendement du Conseil exécutif est soumis à l'approbation du Parlement de la Communauté. Dans les trois cas, les amendements sont promulgués par le Conseil exécutif européen (art. 111 à 113).

4. Un projet d'inspiration fédéraliste

Le Projet de la Communauté politique européenne élaboré par l'Assemblée ad hoc porte clairement la marque du fédéralisme. Il s'inscrit dans la conception d'Union européenne fondée sur le parallélisme entre l'union économique et l'union politique, voire sur la nécessité d'intégrer les diverses initiatives d'union dans une structure politique et de les articuler autour d'une autorité politique européenne. Ce projet exprime et formalise l'immense élan qui anime depuis le Congrès de La Haye les initiatives et les efforts d'union. A la différence de la Communauté d'aujourd'hui, ce Projet ambitieux rassemblait des éléments et des domaines tels que le *marché commun*, les secteurs de base du *charbon* et de l'*acier*, mais aussi la *défense* et l'*armée européenne*, les *relations extérieures*. Il cherchait à mettre en commun et à organiser, à des degrés divers, les matières où s'exercent par excellence les pouvoirs d'une communauté fédérale. Par son ampleur et par sa méthode fédéraliste, ce Projet donne la mesure du retard accumulé et de la nature partielle et incomplète du processus d'intégration actuellement en cours. Il permet d'apprécier la profondeur de la déception provoquée par l'échec de la CED qui entraîna dans sa chute le Projet d'une Communauté politique européenne. Mais en même temps, il nous aide à comprendre comment, après une telle crise de l'Union européenne,

cet élan soudainement brisé, est ranimé avec la relance de Messine à peine neuf mois plus tard, certes sous une forme plus modeste et plus prudente. Dépouillées de ces éléments de défense et de relations extérieures ainsi que de ces ambitions fédéralistes, naîtront deux ans plus tard en 1957 deux nouvelles Communautés, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique. Ainsi, par un accident de l'histoire, le processus d'Union empruntera, en marge de la politique, la voie plus économique ou technique des nécessités d'union. C'est pourquoi l'approche globale préconisée par les fédéralistes a cédé le pas, durant une période assez longue, devant l'approche pragmatique et fonctionnaliste. Mais ce courant d'union économique - malgré son caractère sectoriel - occupe une part importante de l'espace et de la substance du politique. Grâce à la continuité du processus d'intégration, et au soutien des réseaux informels et des interpénétrations entre économies, se sont développées des solidarités multi-formes et multiples qui constituent les fondements de la construction européenne. En effet, cette intégration et cette interaction entre acteurs, entreprises, groupes socio-économiques ont contribué aux changements des valeurs, des attitudes, des structures sociales dans un cadre institutionnel et normatif commun. C'est ainsi qu'à l'interpénétration économique et au niveau élevé des échanges commerciaux se sont ajoutés des attitudes et des comportements favorables à l'Union européenne. De plus, l'activité du Parlement européen et surtout son élection directe ont réactivé le rôle des groupes politiques et des fédérations de partis politiques, rôle qui est appelé à se développer en fonction du renforcement des pouvoirs réels du Parlement européen. Si les conditions de base semblent réunies à présent, la Communauté européenne et ses Etats membres n'ont pas encore été en mesure de se doter en commun d'institutions et de compétences politiques, c'est-à-dire globales, comprenant outre les domaines socio-économiques des secteurs de politique extérieure et de sécurité en particulier. Sous cet angle, la Communauté actuelle accuse un retard par rapport au projet de 1953 malgré les progrès substantiels qu'elle a accomplis depuis.

Dès lors une dernière question vient à l'esprit: la Communauté politique européenne oubliée peut-elle servir de modèle pour l'Union politique que la conférence intergouvernementale a la charge d'élaborer? Le Parlement bicaméral qui figure dans le projet me semble un exemple à suivre sans hésitation si l'on veut

poursuivre les efforts d'union dans une direction fédéraliste²⁴. En revanche, il faut éviter à tout prix de paralyser l'ensemble en exigeant l'avis conforme du Conseil de ministres. C'est pourquoi mon esquisse d'une Communauté fédérale européenne propose un exécutif bicéphale composé du Conseil européen assisté du Conseil de ministres d'une part, et d'autre part de la Commission européenne. S'inspirant du système français, le Conseil européen remplit la fonction d'une présidence collégiale alors que la Commission assume le rôle d'un gouvernement européen²⁵. Cette nouvelle construction devra intégrer dans une seule Communauté politique l'ensemble des fonctions et activités des Communautés existantes, l'union économique et monétaire en voie de négociation ainsi que des domaines de politique extérieure et de sécurité européennes. De la sorte, le projet d'une Communauté politique depuis longtemps tombée dans l'oubli pourra se réincarner en 1993, 40 ans plus tard, dans une Communauté vivante à vocation fédérale.

²⁴ D. Sidjanski, «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», *Revue du Marché commun*, Paris, novembre 1990.

²⁵ D. Sidjanski, «Objectif 1993: une communauté fédérale européenne», *Revue du Marché commun*, Paris, N° 342, décembre 1990.

CHAPITRE III

UNE INITIATIVE GAULLIENNE: LE PROJET FOUCHE (1960-1962)

1. L'Europe des Etats contre l'Europe supranationale

Les premiers succès des Communautés européennes préparent les bases d'une communauté politique; mais quel que soit le poids politique de l'économie, l'intégration économique n'aboutit pas automatiquement à la politique. Pour poursuivre leur œuvre, les Communautés ont besoin d'une impulsion et d'une armature politiques; à la longue, tout échec, voire tout arrêt de l'édification de l'union politique menace de porter un coup de grâce à la jeune Communauté et de saper la confiance dans l'avenir économique de l'Europe. Le retard qu'accuse le secteur politique provoque un certain déséquilibre entre les forces politiques et les agents socio-économiques européens en gestation. Certes, les circonstances historiques ont contraint les Six, à la suite du rejet de la C.E.D en 1954, à emprunter des détours économiques et techniques. Mais cet accident de l'histoire ne doit pas, en perpétuant le *vacuum politique*, accentuer l'excroissance du «pouvoir économique» et du «pouvoir technique».

D'ailleurs, les problèmes qu'affronte l'Europe ne sont pas réductibles à la production et à la consommation. Le miracle de l'expérience communautaire, loin de masquer la réalité, jette une lumière crue sur des problèmes vitaux restés sans solution. Déjà au début des années 1960, les responsables européens étaient confrontés à des questions qui gardent toute leur actualité. Comment aborder le problème de la défense commune? Celui de l'armement nucléaire et de la décision de son emploi? Celui de la conquête de l'espace? Ou ceux plus quotidiens, mais non moins urgents, d'une politique étrangère commune et d'une action

europeenne face aux pays de l'Est ou en faveur des pays moins développés? Et si l'on parvient, par la force de la nécessité, à progresser dans certains de ces secteurs, comment assurer une meilleure gestion des ressources et des politiques communes? Les pièces de ce puzzle ne pourront retrouver leur place que dans un cadre global, c'est-à-dire politique.

Sensibles à ces préoccupations et à ces interrogations, les gouvernements des Six se sont épuisés, depuis 1960, en discussions sur le projet français d'union d'Etats européens²⁶. Malgré leurs efforts, ils durent constater l'échec de la conférence de leurs ministres des Affaires étrangères, réunie à Rome en avril 1962. Paul-Henri Spaak et son collègue hollandais, M. Luns, s'opposèrent formellement à l'Europe des Etats, au nom de l'union des peuples européens et de l'Europe supranationale, Paul-Henri Spaak s'étant rallié à la thèse que M. Luns soutenait depuis deux ans: «Si nous voulons continuer sur la base de l'intégration et de la supranationalité, alors restons entre nous, car Londres n'est pas près de nous suivre. Mais rien dans ce qui nous est proposé n'est de nature à empêcher une adhésion anglaise...» Dans ce cas là, disaient les deux opposants, il n'y a pas lieu de construire l'Europe politique sans l'Angleterre. Et ils suggéraient que l'on attendît son admission dans la Communauté économique ou qu'on l'associât «dès maintenant aux négociations».

Attendre l'Angleterre, c'était s'exposer à trois conséquences négatives: 1° créer un sentiment d'insécurité politique parmi les membres et les citoyens de la Communauté économique; 2° affaiblir la position de négociation des Six; 3° se résigner à une union certainement pas plus intégrée, mais probablement plus lâche encore que le premier projet Fouchet; en effet, l'Angleterre ne pouvait que renforcer le camp des «minimalistes». Dans l'intérêt européen, n'était-il pas souhaitable - avec ou sans l'Angleterre - de s'engager dans une union politique aussi solide que possible? De toute manière, en jetant les fondements de l'union politique dès que possible, on s'assurait au moins contre un double risque: le danger certain que faisait peser l'indécision et l'attente sur la construction européenne et la probabilité de n'aboutir, avec du retard et avec la participation de l'Angleterre,

qu'à une alliance classique. En effet, il était probable voire prévisible que, membre du Marché commun, le gouvernement anglais - quelle que fût sa couleur ou sa préférence - n'acceptât qu'un minimum de limitations à sa «souveraineté politique». Édifier rapidement l'union politique à Six, n'était-ce pas faciliter la tâche future du gouvernement anglais et servir plus sûrement l'intérêt de l'Europe? D'ailleurs, ce premier pas bien timide ne mettait pas l'Angleterre devant un fait accompli, l'embryon de collaboration politique esquissé dans le projet Fouchet ne préjugeant pas la forme de l'organisation politique de l'Europe. Il laissait une porte ouverte sur l'avenir: après trois ans d'expériences, les membres étaient tenus à réviser leur Pacte à la lumière de leur expérience dans le sens d'une intégration plus grande. L'Angleterre avait ainsi la possibilité de participer à la décision fondamentale qui, au terme de l'étape pré-transitoire, allait fixer la forme et le contenu de l'Union politique.

Même sans l'Angleterre, la Communauté européenne des Six, pouvait-elle, dans ces conditions, créer à brève échéance une union intégrée et supranationale? Admettons que, comme certains le soutenaient, l'obstacle principal fut le général de Gaulle, qui était peu suspect de passion supranationale. Etais-il souhaitable, dans ce cas, d'attendre son départ pour se mettre à l'oeuvre? Indépendamment des désavantages déjà soulignés, cette attente allait se prolonger jusqu'en 1969. Etais-ce sage de sacrifier le possible à l'hypothétique, c'est-à-dire l'union lâche mais réalisable à la vision nommée désir d'une Europe supranationale?

Les divergences entre les Six ne se résumaient pas à l'alternative, devenue un *leitmotiv*, entre l'Europe des Etats et l'Europe supranationale. Aucun des gouvernements ne donnait l'impression qu'il était prêt à souscrire à une véritable fédération, à l'image de celles des Etats-Unis ou de la Suisse. Aucun ne semblait décidé à franchir le Rubicon qui sépare les liens confédéraux d'une réelle fédération. La plupart semblaient évoquer cette forme intégrée comme un objectif plus ou moins lointain. Telle est l'impression qui se dégageait de leurs attitudes sur le terrain de négociation, libéré de professions de foi et d'intentions européennes. En écartant les questions de doctrine, la simple analyse de certaines déclarations gouvernementales confirme ces suppositions. Ainsi, par exemple, lorsque Paul-Henri Spaak évoquait l'Europe supranationale, il se référait presque exclusivement à la substitution de la majorité à l'unanimité. Force est de constater qu'il ne touchait qu'un aspect du problème, laissant de

²⁶ Cf. mes articles «Vers l'Union politique», *Revue politique des idées et des institutions*, Paris, novembre 1962 et «l'Europe du possible», *Revue générale belge*, décembre 1963, articles dont l'intention était de relancer la négociation sur l'Union politique.

côté deux traits essentiels de la supranationalité: l'indépendance à l'égard des gouvernements nationaux d'un exécutif européen doté du pouvoir de décision et l'effet immédiat de ce pouvoir qui s'exerce directement sur les citoyens sans intermédiaires étatiques. Cette supranationalité qu'incarnait la Haute Autorité dans sa forme originelle a été maltraitée, subordonnée à un Conseil de ministres nationaux dans le Marché commun et l'Euratom. Personne, pas même l'Européen intransigeant qu'était Spaak, n'espérait récupérer du terrain perdu dans un domaine où les souverainetés nationales sont particulièrement sensibles. Dans l'ensemble, les divergences entre les Six portaient moins sur la nature de l'union à créer que sur le degré de ce lien confédéral et lâche.

Plus tard, les points de vue des Six ont tendu à se rapprocher autour de quelques problèmes pratiques. M. Spaak, probablement en accord avec son collègue hollandais, a révisé ses opinions, marquant ainsi un retour au temps où, de concert avec Jean Monnet, il exhortait le gouvernement allemand à accepter les propositions françaises. L'attitude trop rigide et peu européenne de M. Gaitskell, lors de la conférence européenne des partis socialistes à Bruxelles, ainsi que les délibérations avec les pères de l'Europe - dont Jean Monnet - ne sont pas étrangères à ce revirement. Entre-temps, l'arrêt à Bruxelles aidant, le préalable britannique a perdu de son intransigeance. La voie au sommet des Six semblait dès lors ouverte.

2. Quelle Union européenne?

La nécessité de l'union politique admise, quelle est cette Europe que les Six se proposaient d'édifier? Quelle forme de gouvernement envisageaient-ils? Dans l'ensemble, leurs propositions et contre-propositions s'inspiraient, plus ou moins consciemment, des expériences fédéralistes. Ils écartaient tous le modèle de l'Etat centralisé où les nations membres seraient réduites au rôle de simples provinces, et optaient pour une formule assurant la participation active des nations autonomes à l'entreprise commune. Ils se donnaient pour devise: l'*«union dans la diversité»*. La superstructure d'union envisagée, l'*«imposante Confédération»* semblait réduite à des proportions modestes. Certes, l'histoire nous enseigne qu'il y a danger à vouloir trop

exiger d'un seul coup en créant de toutes pièces un Etat fédéral sans fondement sociologique suffisant qui risquerait de faire éclater l'édifice commun. Mais il est tout aussi risqué de faire trop peu: construire un appareil trop fragile et inefficace peut dangereusement retarder l'union, sinon la compromettre définitivement. La déception, le découragement sont aussi menaçants qu'un idéalisme excessif. Le projet Fouchet était-il une garantie contre ces deux extrêmes?

A défaut d'un mouvement populaire puissant, deux voies étaient ouvertes à la construction de l'union politique: les élections européennes et la volonté des gouvernements. Les élections dans la forme prévue par le traité de Rome étaient soumises à une double limitation: le suffrage universel et direct des Européens n'aboutirait qu'à désigner les membres d'un Parlement européen aux pouvoirs restreints; d'autre part, même si une révolution parlementaire promettait une métamorphose en un Parlement véritable, la réalisation de ce projet était subordonnée à un préalable: l'accord unanime des six gouvernements et la ratification des parlements. C'est dire que, sans la volonté des gouvernements et l'accord des parlements, ni les élections ni l'union européennes n'étaient possibles.

Une fois de plus, il revint à la France, au Président de Gaulle, de proposer, en septembre 1960, l'idée d'une confédération d'Etats européens. Sa proposition suscita de multiples réactions. Les uns accusèrent le Général d'intentions coupables: vouloir «coiffer» les Communautés par un Conseil de gouvernements nationaux; affaiblir l'Alliance atlantique en organisant la défense à Six; viser à imposer le «leadership» de la France. Les autres, toutefois, attachant moins d'importance aux intentions qu'aux résultats possibles, reconnaissent que cette proposition avait le mérite de relancer officiellement l'Europe politique. Un an de tractations difficiles et une réunion des Six au sommet donnèrent naissance, le 18 juillet 1961 à Bonn, à une déclaration de bonne volonté. Par ce texte, les Six proclamaient leur résolution de donner une forme statutaire à la volonté politique, déjà implicite dans les Communautés européennes, de créer par leur coopération les conditions d'une politique commune; de poursuivre et de favoriser l'œuvre des Communautés et de renforcer l'alliance politique par le moyen de l'union politique. A cet effet, ils prévoyaient d'étendre le champ des délibérations du Parlement des Six et ils chargèrent une commission présidée par l'ambassadeur Fouchet d'élaborer un projet d'union. Le projet de la com-

mission Fouchet constitue, à quelques légères modifications près, la base des discussions entre les Six.

3. Les caractéristiques du projet Fouchet

Par son titre, le texte préparé par la commission Fouchet rappelle le «projet de pacte pour une union d'Etats européens» publié par le sénateur Michel Debré en 1950, alors que son contenu demeure bien en deçà de la proposition révolutionnaire de celui-ci. Le *préambule* réaffirme les principes de la liberté et de la démocratie qui pourraient constituer, suivant l'exemple du Conseil de l'Europe, une condition *sine qua non* pour l'admission de nouveaux membres. En outre, les pays membres se déclarent résolus à poursuivre le rapprochement de leurs intérêts essentiels, qui constitue déjà l'objectif des Communautés existantes, «de manière à préparer un destin désormais irrévocablement partagé». L'article premier stipule que l'Union est *indissoluble*. Partant, il n'admet pas le droit de sécession que reconnaissent en général les Confédérations mais qu'interdisent en principe les Etats fédéraux.

a) *Objectifs*. - L'Union a pour but de parvenir, dans les questions d'intérêt commun, à l'adoption d'une politique étrangère commune ainsi que d'une politique commune de défense; d'assurer une étroite coopération dans le domaine de la science et de la culture; de contribuer dans les Etats membres à la défense des droits de l'homme et de la démocratie. Ce dernier énoncé confirme notre interprétation selon laquelle tous les membres devront être des Etats qui pratiquent effectivement la démocratie. Un autre point mérite notre attention: le texte ne se réfère pas simplement à une coordination des politiques étrangères des pays membres mais, plus audacieux, il pose comme but «l'adoption d'une politique étrangère commune».

b) *Institutions*. - Bien plus que ses objectifs, c'est l'anatomie des institutions et des pouvoirs de l'Union qui révélera sa réelle portée. L'Union possède trois institutions: un Conseil, un Parlement et une Commission politique européenne. Le Conseil, qui détient le monopole du pouvoir de décision, se réunit tous les quatre mois au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et, dans les intervalles, au moins une fois au niveau des ministres des Affaires étrangères. A chacune de ses réunions au sommet, il désigne un président dont le mandat n'est que de quatre mois.

C'est évidemment trop court. Le projet Debré prévoyait un arbitre élu au suffrage universel pour cinq ans. Selon l'expérience des Conseils des Communautés, un minimum de six mois était indispensable. Mais une question plus vitale était soulevée par la procédure de vote du Conseil de l'Union. Selon la volonté, semble-t-il, de la majorité des Six, le Conseil «adopte à l'unanimité les décisions nécessaires à la réalisation des buts de l'Union». Dans le système proposé, l'Etat qui ne juge pas une décision «nécessaire», a le choix entre le veto et l'abstention. En effet, selon l'article 6, l'absence ou l'abstention d'un ou de deux membres ne fait pas obstacle à la formation de la décision. Ainsi, l'aspect paralysant de l'unanimité - qui, dans sa forme originelle, exige le vote favorable de tous - a été atténué; dans ce système, l'unanimité est assimilée au *veto* au sens propre qui suppose la manifestation d'une volonté négative. Néanmoins une limite est fixée aux absences et aux abstentions; il faut qu'au moins quatre membres soient présents et que leur vote soit favorable. Les auteurs du projet ont espéré réduire les blocages paralysants de l'unanimité, plus menaçante «au sommet» que dans un ensemble communautaire où les majorités et l'unanimité s'équilibrent. La décision une fois prise, quelle en est la portée? En principe, elle est obligatoire, mais seulement pour les membres qui l'ont votée. Autrement dit, l'absence ou l'abstention libère de l'effet obligatoire des décisions communes. Cette procédure, éventuellement acceptable pour les cas d'abstention, est inadmissible pour les cas d'absence car elle octroierait une prime aux membres qui désireraient échapper à la fois à l'explication et à l'obligation. Le membre présent qui s'abstient, participe à la discussion, soutient son point de vue et dialogue avec les autres. L'absence est une fuite devant toute responsabilité commune. Une autre question est de savoir s'il faut admettre ces accords partiels sans effets obligatoires pour l'abstenant. De l'avis de certains spécialistes du droit public, cela aboutirait à augmenter les chances d'efficacité du mécanisme en réduisant les tentations de blocage. Cette pratique peut être acceptée à titre exceptionnel, pourvu que l'exception ne devienne pas la règle. Certes, la solidarité des Six apparaissait comme une garantie contre les abus. Mais aurait-elle été suffisante dans ce domaine politique aussi primordial que délicat?

Le *Parlement européen* des Communautés délibère sur les matières qui se rapportent aux buts de l'Union mais ses pouvoirs sont strictement limités. L'exécutif européen lui présente des

rapports d'activité; il est soumis au contrôle démocratique et à la censure du Parlement européen. Dans l'Union, le Conseil, irresponsable face au Parlement, comme d'ailleurs le Conseil des Communautés européennes, assume tous les pouvoirs. Le Parlement peut lui adresser des questions et des recommandations, voire s'enquérir des suites que le Conseil a données à ses recommandations. Mais le Parlement est dépourvu de toute fonction qui caractérise une véritable assemblée: contrôle budgétaire et fonctions législatives. Qui plus est, cet embryon de représentation populaire n'est pas autorisé à donner son avis sur la révision du traité d'union, si ce n'est sur invitation du Conseil. Ainsi, de proche en proche, le Conseil étend sa domination à tout l'appareil de l'Union.

Pour parfaire cette confusion, la *Commission politique européenne* est composée de hauts fonctionnaires appartenant aux ministères des Affaires étrangères. C'est une contradiction dans les termes et un changement radical par rapport à la conception communautaire qui assure l'autonomie de l'exécutif, celui-ci étant composé de personnalités indépendantes qui échappent aux instructions des gouvernements nationaux quand ce n'est pas à leurs influences. Or, l'Union politique abandonne ce qui précisément fait l'originalité et assure le dynamisme des Communautés. Dans cet élan régressif, la Commission politique est reléguée au rang de simple secrétariat collectif exposé aux caprices des gouvernements nationaux. De cette manière, le Projet de la France, dont le Président était prompt à taxer d'inefficacité le système de l'ONU, propose, dans le cadre d'une solidarité communautaire étroite, un mécanisme bien plus rétrograde que celui des secrétariats internationaux autonomes protégés en principe contre les interventions étatiques. C'est un retour à la conception de Briand, largement dépassée par les structures des organisations internationales. Ainsi, les auteurs du projet ne se sont pas contentés de concentrer tous les pouvoirs au sein du Conseil où siègent les gouvernements nationaux, mais ils ont substitué aux secrétariats internationaux, désormais classiques, un secrétariat intergouvernemental portant le titre fallacieux de Commission politique. C'est sans aucun doute l'aspect le plus négatif du projet de la commission Fouchet.

c) *Révision* - Rien, ni le caractère indissoluble, ni même la progressivité, ne suffisent à contrebalancer les conséquences de ce péché originel. Cependant, de l'avis de nombreux Européens qui participaient à ce débat, cette *progressivité obligatoire* était

un élément hautement positif du projet. La révision devait en effet avoir lieu au vu des progrès accomplis. Selon le texte du projet, cette révision devait avoir pour objectifs principaux l'établissement d'une politique étrangère unifiée et la constitution progressive d'une organisation centralisant, au sein de l'Union, les Communautés européennes.

4. Les retouches présidentielles

Le projet d'Union politique élaboré par la commission Fouchet devait être discuté à la réunion des ministres des Affaires étrangères au début de 1962, lorsque le président de Gaulle y apporta des retouches qui mirent en émoi les partenaires de la France. Ce coup de plume ne posait pas une simple question de style, mais marquait un retour aux conceptions initiales qui avaient déjà suscité de vives critiques. Parmi les fonctions du Conseil, celle de rapprochement, de coordination et d'unification de la politique économique réapparaissait, après avoir été supprimée à la demande des Cinq. De cette façon, l'Union tendait à «coiffer», à subordonner les activités des trois Communautés. Ainsi, au lieu de rattraper le retard de la construction politique, on risquait de l'imposer au secteur communautaire. Aux institutions qui ont fait leurs preuves devait se superposer un mécanisme comportant plus de risques de paralysie que de garanties d'efficacité. En outre, un silence pour le moins ambigu planerait à nouveau sur la politique de défense européenne dans ses rapports avec l'OTAN à défaut des assurances données dans la première version par le gouvernement français. De surcroît, l'Union ne serait plus indissoluble.

La conception du Président de Gaulle est explicitée et réitérée dans sa conférence de presse du 15 mai 1962 où il proclame que l'Europe occidentale doit se constituer politiquement. D'ailleurs, remarque-t-il, si elle n'y parvenait pas, la Communauté économique elle-même ne pourrait à la longue s'affermir, ni même se maintenir.

«Qu'est-ce que la France propose à ses cinq partenaires? Je le répète une fois de plus: pour nous organiser politiquement, commençons par le commencement. Organisons notre coopération. Réunissons périodiquement nos chefs d'Etat ou de gouvernement pour qu'ils prennent à leur égard des décisions qui seront celles de l'Europe. Formons une Commission politique, une

Commission de défense et une Commission culturelle, de même que nous avons déjà une Commission économique à Bruxelles qui étudie les questions communes et qui prépare les décisions des six gouvernements. Naturellement, la Commission politique et les autres procéderont, à cet égard, dans les conditions propres aux domaines qui sont les leurs. En outre, les ministres compétents se réuniront chaque fois qu'il le faudra pour appliquer de concert les décisions qui auront été prises par le Conseil. Enfin, nous avons une Assemblée parlementaire européenne qui siège à Strasbourg et qui est composée de délégations de nos six Parlements nationaux. Mettons cette Assemblée à même de discuter des questions politiques communes comme elle discute déjà les questions économiques. Après expérience, nous verrons dans trois ans comment nous pourrons faire pour resserrer nos liens. Mais, tout au moins, nous aurons commencé à prendre l'habitude de vivre et d'agir ensemble. Voilà ce que la France a proposé. Elle croit que c'est là ce qui peut être fait de plus pratique».

Ce texte fondamental qui résume les conceptions du général de Gaulle sur l'Union politique, fournit des précisions sur la nature des Commissions. Le général de Gaulle renonce à vouloir créer des institutions se superposant aux exécutifs existants. Certes il constate, dans sa conférence de presse, que les Six font déjà de la politique en mettant en commun leurs tarifs, leur politique agricole, ou en négociant avec la Grande-Bretagne. A son avis, il est arbitraire de prétendre soustraire le domaine économique aux réunions des chefs d'Etat et de gouvernement, alors que, pour chacun d'eux, c'est là le sujet quotidien et capital. Mais il reconnaît le rôle de la Commission de Bruxelles et il propose que soient instituées trois nouvelles Commissions qui auraient pour tâche essentielle de préparer les décisions du Conseil. Ensuite, le Président de Gaulle souligne la différence entre les Commissions, dont les méthodes de procéder et les moyens doivent être adaptés aux conditions propres à chaque domaine.

En réalité, au cours de cette conférence de presse, le Président de Gaulle, pour l'essentiel, et avec quelques nuances, confirme les positions françaises et les conceptions contenues dans le deuxième projet français soumis à la commission Fouchet le 18 janvier 1962. A la suite de cette réunion, les cinq délégations élaboreront à leur tour un contre-projet de traité qui prévoyait, entre autres, l'adjonction d'une Cour de Justice et d'un Secrétaire général ainsi que des garanties pour les Communautés européennes et pour l'Alliance atlantique. En outre, le contre-

projet qui fixait comme but de la révision le développement autonome des institutions de l'Union et l'accroissement de leurs pouvoirs, énonçait les objectifs suivants: l'élection et le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, l'introduction de la règle majoritaire au Conseil, la création d'un exécutif indépendant et l'extension de la compétence de la Cour de Justice²⁷.

5. L'Union politique en panne

Le désaccord entre la France et ses cinq partenaires persista au cours des réunions des 20 février et 15 mars 1962. Il portait surtout sur la crainte que le Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement ne vide progressivement de leur substance les Communautés européennes (l'inclusion de l'économie dans les attributions de l'Union) ainsi que sur la référence à l'Alliance atlantique et sur la clause de révision. Dans ces conditions, la Commission adopta un projet de traité qui comportait, pour certains articles, des rédactions alternatives. Ce texte faisait clairement ressortir les points de convergence et de divergence entre la France et ses cinq partenaires.

Si des différences demeuraient au plan des institutions (Cour de justice et Secrétaire général), l'accord fut acquis en revanche sur la création de trois comités des ministres, à savoir: un Comité des ministres des Affaires étrangères, un Comité des ministres de la défense et des armées et un Comité des ministres de l'éducation nationale ou des ministres compétents pour les relations culturelles internationales. A ce sujet, on peut constater que si les ministres des Affaires étrangères se réunissent régulièrement dans le cadre de la coopération politique, de même que les ministres de l'éducation, trente ans après il n'existe pas de Comité ou de Conseil des ministres de la défense. Le recours à la règle de l'unanimité fait l'objet d'un ajout suggestif de la part des cinq Etats membres: pour des questions déterminées, le Conseil peut déroger au principe de l'unanimité par décision unanime. Pour le reste, ce sont les mêmes divergences que celles mentionnées plus haut qui, jointes aux craintes et aux suspicitions exprimées à l'égard du Président de Gaulle, outre les problèmes posés par la candidature britannique, ont provoqué l'échec de cette deuxième

²⁷ Parlement européen, *Le dossier de l'Union politique*, Luxembourg, janvier 1964, pp. 19 à 23.

tentative de doter les Communautés européennes d'une armature politique.

Malgré les efforts du gouvernement italien et de l'ambassadeur Cattani, nouveau président de la commission de négociation, c'est de Gaulle lui-même qui mit fin en réalité aux négociations sur le Projet Fouchet dans sa conférence du 15 mai 1962. Dans cette conférence, il évoque les grandes lignes de la proposition française et rappelle que la France ne peut se contenter de l'Europe du Marché Commun. «L'Europe occidentale - qu'il s'agisse de son action vis-à-vis des autres peuples, ou de sa propre défense, ou de sa contribution au développement des régions qui en ont besoin ou de son devoir d'équilibre et de détente internationale - doit se constituer politiquement». Et de conclure plus loin : «En vérité, on ne peut pas assurer le développement économique de l'Europe sans son union politique et, à ce sujet, je signale combien est arbitraire *une certaine idée* qui s'exprimait à Paris dans des débats récents et *prétendait soustraire le domaine économique aux réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement, alors que, pour chacun d'eux, dans leur pays respectif, c'est là le sujet quotidien et capital*»²⁸.

Comme souvent dans le processus d'union, le refus de certains membres de la Communauté n'a fait que retarder, par la crainte des uns ou le préjugé des autres contre la supranationalité, la réalisation même modeste de l'union politique²⁹. Dix ans après ce deuxième échec, les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement permettent non seulement d'aboutir à l'entrée dans la Communauté de l'Angleterre, suivie du Danemark et de l'Irlande, mais aussi d'instituer le Conseil européen en 1974. Ainsi, l'histoire a donné raison au général de Gaulle quant au rôle de premier plan, incontournable, du Conseil européen. Aujourd'hui, trente ans plus tard, le débat est rouvert à la suite de la proposition franco-allemande d'union politique dont le Conseil européen est le pivot. Cette fois-ci, les Pays-Bas ne craignent plus l'hégémonie française mais l'hégémonie franco-allemande. Cette crainte résiste difficilement à un examen de l'expérience du Conseil européen qui a souvent contribué à débloquer des

situations jugées sans issue telle la querelle budgétaire avec l'Angleterre de M^{me} Thatcher ainsi qu'à donner des impulsions à plusieurs politiques nouvelles (recherches, régions) et à des initiatives de relance comme en témoignent l'Acte unique européen et la double négociation de 1990-1991 sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique.

Ce double non hollandais et belge de 1962 donne lieu à une double réflexion : comme à propos de l'échec de la CED, on constate qu'une attitude maximaliste et rigide a souvent pour effet pervers de retarder la marche vers l'union; elle peut, dans certains cas, desservir la cause européenne à l'encontre des intentions de leurs auteurs, à moins que l'invocation d'un objectif certes souhaitable mais difficilement atteignable ne soit qu'un simple prétexte ou le signe d'une myopie politique. La leçon de la CED ne semble pas avoir été retenue : la CED avait pour objectif de mettre sur pied une sorte d'armée européenne dans laquelle devait être intégrée l'armée allemande renaissante. Le débat au sujet de l'armée européenne et de ses unités allemandes a provoqué, selon Raymond Aron, la plus grande querelle idéologique en France depuis l'affaire Dreyfus. Ce conflit a divisé les dirigeants et les familles politiques. Les défenseurs de la CED et de son prolongement politique y voyaient le meilleur moyen de prévenir la renaissance d'une armée nationale allemande qui s'annonçait comme inévitable face à la menace soviétique, sous la pression des Etats-Unis. Dans ces conditions, la CED et la Communauté politique européenne offraient, à leurs yeux, la meilleure garantie contre la renaissance de la puissance allemande par l'ancrage de l'Allemagne dans une Communauté solide. Est-il besoin de mentionner que l'unification des deux Allemagnes a reposé en termes semblables la question allemande? A l'encontre de cette vision européenne, les opposants à la CED, nationalistes, communistes, anti-européens et anti-allemands, toutes tendances confondues, ont fait converger leurs efforts en dépit de motivations différentes, vers un même objectif, à savoir empêcher la résurgence de l'armée allemande. Par un paradoxe de l'histoire, leur victoire a abouti au résultat contre lequel ils se sont mobilisés, c'est-à-dire la renaissance de l'armée allemande indépendante.

A l'exemple de l'échec de la CED, qui a produit l'effet redouté par ses opposants - la renaissance de l'armée allemande - le non au projet gaullien opposé par les dirigeants les plus européens, Spaak et Luns, a desservi la cause européenne qu'ils

²⁸ Conférence de presse du 15 mai 1962. Souligné par nous.

²⁹ Les initiatives du gouvernement italien et de l'ambassadeur Cattani visant à ranimer le projet Fouchet par la recherche d'un consensus général ont eu d'autant moins de chance d'aboutir qu'elles ont coïncidé avec une négociation pour l'entrée de l'Angleterre qui tendait à s'enliser.

défendaient en retardant, voire en fragilisant, le processus d'intégration.

Les regrets et les initiatives posthumes n'ont donné aucun résultat. En effet, les initiatives allemande et italienne de 1964 ont été précédées par le plan Spaak qui reprenait les grandes lignes du plan Fouchet en lui adjoignant une Commission politique de type communautaire. Par ailleurs, j'ai assisté à plusieurs conférences de Paul-Henri Spaak au cours desquelles il ne manqua pas d'exprimer ses regrets au sujet du retard causé par le refus du Plan Fouchet. Retard d'autant plus regrettable que le Plan Fouchet prévoyait une révision du traité initial après une période expérimentale de trois ans. Enfin, le refus d'une coopération politique organisée à Six a conduit, par voie de conséquence et selon une logique gaullienne, à l'élaboration du traité franco-allemand, dès septembre 1962, et à sa signature, le 22 janvier 1963. Ainsi, les préalables maximalistes et les refus obstinés suscitent des initiatives s'inscrivant dans un processus réductionniste, quant à la matière ou au nombre de pays engagés. Cet effet réducteur est tout aussi clairement visible, et parfois encore plus prononcé, lorsque l'on compare le cheminement des idées et des projets avec les propositions et les plans des gouvernements, l'exception étant le Projet d'une Communauté politique européenne élaboré par l'Assemblée ad hoc. L'interaction entre idées, projets officiels et réalisations participe largement du processus réductionniste qui se dégage de l'observation de l'évolution de la réalité européenne. Ce refus du Plan Fouchet a provoqué la première d'une série de crises européennes.

CHAPITRE IV

UNE MISSION SANS LENDEMAIN: LE RAPPORT TINDEMANS (1975)

1. L'identité européenne

En exécutant le mandat que lui avait confié le Conseil européen, Léon Tindemans, alors premier ministre belge, a procédé à un vaste tour de consultation des milieux politiques, socio-économiques et scientifiques des pays membres dans sa quête d'un consensus aussi large que possible sur les grandes orientations de l'Union européenne³⁰. Le rapport, qui contenait plusieurs recommandations dont certaines furent mises en oeuvre ultérieurement en ordre dispersé et d'autres tout simplement passées sous silence, a connu un sort similaire à celui que l'Assemblée nationale française avait réservé à la CED il y a plus de vingt ans : il a terminé dans les archives du Conseil européen et des gouvernements membres sans jamais avoir été examiné. Cependant, plus d'une idée contenue dans le rapport a lentement pénétré dans les esprits avant de s'imposer à l'attention des gouvernants et d'être reprise dans les programmes européens³¹.

Dès l'abord, Léon Tindemans a constaté que la plupart de ses interlocuteurs ont insisté sur l'importance de *l'identité européenne*, concept devenu depuis un lieu commun du discours européen. D'autre part, au plan intérieur, le Rapport voit l'approfondissement de l'intégration économique sous la forme

³⁰ *L'Union européenne*, Rapport de M. Léon Tindemans, Premier ministre de Belgique, au Conseil européen, Bruxelles 1976.

³¹ Au cours d'une des réunions de consultation à Bruxelles présidée par Léon Tindemans, j'ai proposé, entre autres, le recours à un référendum européen, idée avancée autrefois par le général de Gaulle, afin d'assurer une large légitimité populaire à l'Union européenne.

d'une union économique et monétaire, programme qui s'inscrit dans le prolongement du traité de Rome et dans la logique du Plan Werner. Celui-ci préconisait la création d'une zone monétaire caractérisée entre autres par une parité fixe des monnaies intra-européennes, leur flottaison commune par rapport aux monnaies extérieures à la zone, ainsi que par une balance des paiements commune à la Communauté. Dans cette conception, le Fonds européen de coopération monétaire était destiné à devenir une véritable «Banque mondiale» au niveau européen.

Le Rapport Tindemans innove en particulier dans les domaines de la politique extérieure et de la sécurité ainsi qu'en matière institutionnelle. C'est une démarche logique qui privilégie la dimension extérieure de la Communauté qui, ayant souffert de l'échec de la CED et du Projet Fouchet, apparaissait comme une branche atrophiée de l'arbre communautaire. L'identité économique européenne n'était complétée que partiellement au plan des relations extérieures. Selon l'avis des interlocuteurs de Léon Tindemans, un porte-parole devait parler au nom de l'Europe communautaire. A ce propos, le rapporteur s'est exprimé de la façon suivante: «J'ai fait des propositions concrètes; j'ai suggéré que nous choisissons des domaines dans lesquels nous accepterions de parler d'une seule voix. Dans ces domaines, nous devrions également accepter en conséquence le fait que l'unanimité ne serait plus indispensable pour définir les positions communes. Certes, des oppositions pourraient surgir au sujet de tel ou tel problème. Dans ces cas-là, la minorité devrait en principe se rallier à l'opinion de la majorité. Il ne s'agit pas dans mon esprit d'une procédure de vote selon laquelle la majorité l'emporterait sur la minorité. En réalité, la façon de procéder se rapprocherait de la pratique gouvernementale de nos pays où les différences se manifestent au sein du Conseil gouvernemental, mais n'empêchent pas le gouvernement de parvenir à une position ralliant l'accord de tout le monde. Ce problème de l'Europe parlant d'une *voix unique* se pose d'une manière particulièrement aiguë et claire face aux Etats-Unis. Déjà le président Kennedy appelait de ses voeux un *partnership atlantique* où les Etats-Unis seraient en face d'un interlocuteur unique européen. Dans mon esprit également, partenaires américains et européens doivent discuter sur pied d'égalité».

«J'ai également estimé qu'il était prématuré d'aborder des problèmes de la *défense*, bien que celle-ci un jour devrait se retrouver parmi les thèmes principaux de l'Union européenne.

Pour l'instant, il existe à mon avis de trop gros risques d'un débat et d'une négociation dans ce domaine du fait même des divergences qui persistent entre les pays membres: la France ne fait pas partie de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, mais demeure dans l'Alliance; l'Irlande est neutre et demeure en dehors de cette organisation, alors que les autres pays ont pris fait et cause pour l'OTAN. Dans ces circonstances, j'ai estimé préférable de passer sous silence ce problème. Néanmoins, j'ai considéré qu'on ne pouvait pas se désintéresser d'un autre problème fondamental qui lui est directement rattaché, à savoir celui de la *sécurité*. Dans ce domaine, il y a des précédents: lors de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui s'est tenue à Helsinki, les Neuf sont parvenus à définir des positions communes et à parler d'une seule voix par l'intermédiaire de M. Moro, président du Conseil des Ministres. A mon avis, ces questions de sécurité, que je distingue des problèmes de la défense proprement dite, doivent faire l'objet dès à présent de nos discussions et de nos réflexions en commun au sein de la Communauté. Dans le même sens, il me paraît impossible que les pays de la Communauté se désintéressent des conflits éventuels qui peuvent naître au Moyen-Orient ou dans d'autres régions du monde»³².

Afin d'assurer une plus grande cohérence, le Rapport contient les propositions suivantes: la distinction entre les réunions ministrielles qui s'occupent de coopération politique et celles qui s'occupent des sujets couverts par les traités. C'est l'idée du *centre de décision unique*. Elle implique que les institutions de l'Union auront vocation à discuter de tous les problèmes dès lors qu'ils touchent aux intérêts de l'Europe et sont du ressort de l'Union. Les mécanismes de la coopération politique et les mécanismes communautaires doivent se développer dans un cadre institutionnel unique. Les interdépendances entre l'économique, le social et le politique, imposent une telle unité.

Dans le cadre du centre de décision unique, différentes procédures pourront être utilisées, suivant la nature des matières traitées. A cet égard, une triple distinction s'impose:

1) Dans le domaine des relations extérieures couvertes par les traités européens, auquel il faut ajouter, en se fondant sur l'arrêt

³² Propos de M. Léon Tindemans, Premier ministre de Belgique, recueillis par D. Sidjanski, *Journal de Genève*, les 7 et 8 décembre 1976.

AETR, les prolongements extérieurs des nouvelles politiques communes, les procédures communautaires devront être utilisées en dehors de la marge des traités communautaires.

2) Dans certains domaines particuliers, l'engagement doit être pris de réaliser une *politique commune*. Cela signifie que le Conseil est tenu d'adopter des décisions communes, ce qui suppose évidemment que les tendances minoritaires se rallient aux tendances majoritaires à l'issue des débats. Ces domaines privilégiés sont: a) le nouvel ordre économique mondial; b) les rapports entre l'Europe et les Etats-Unis; c) la sécurité; d) les crises qui surgissent dans l'environnement géographique immédiat de l'Europe.

3) Dans les autres domaines, on continuera à appliquer provisoirement le système de la *coopération politique*, tel qu'il a été mis au point dans le cadre de la procédure Davignon, mais en rappelant toutefois que celle-ci s'intègre dans un cadre institutionnel unique.

Au sein de ce centre de décision unique coexistent et se développent les méthodes communautaires et les méthodes de coopération.

Dans le souci d'assurer une efficacité accrue de l'appareil institutionnel, le rapport recommande un recours plus fréquent à la *technique de la délégation* qui doit permettre, sans pour autant rompre l'équilibre institutionnel, d'alléger les mécanismes de prise de décision et de faciliter certaines négociations. C'est pourquoi l'exécution et la gestion des politiques communes devraient conduire à un recours plus large à l'article 155 du traité qui prévoit la possibilité de conférer des compétences à la Commission qui se trouvera ainsi valorisée.

Au nom de cette même efficacité, il est réaffirmé, dans la ligne de ce qui avait été décidé au sommet de Paris en 1974, que le recours au *vote majoritaire* au sein du Conseil doit devenir la pratique courante dans le domaine communautaire³³.

Dans cette perspective, le Conseil européen qui, créé en 1974, constitue une novation dans l'ensemble du système communautaire, est appelé à renforcer les éléments d'une autorité européenne. Jean Monnet et son Comité d'action n'ont-ils pas constaté, à cette occasion, que ce qui manquait le plus à l'Europe c'était précisément une autorité et que, par conséquent, si les chefs

d'Etat et de gouvernement étaient décidés à assumer ce rôle en commun, il fallait en tirer tous les bénéfices pour l'Europe.

2. Equilibre institutionnel et renforcement de la Commission

Même si le Conseil européen renforce le volet intergouvernemental du système communautaire, il a le mérite d'exister et la capacité de promouvoir le progrès de l'intégration par l'impulsion qu'il donne à ses initiatives dont il confie la réalisation aux institutions communautaires. Afin d'éviter d'ébranler les structures de la Communauté, Léon Tindemans a pris pour départ les traités de Rome et a cherché à les compléter, à les renforcer en leur ajoutant une dimension de politique extérieure et de sécurité, tout en proposant de conférer plus de poids à la Commission par une nouvelle procédure de désignation de son Président et un pouvoir d'initiative au Parlement européen élu au suffrage direct. Tout en évitant de créer un ensemble confédéral, Léon Tindemans s'est proposé de préserver, voire de développer l'acquis communautaire en s'inspirant du principe de *l'équilibre institutionnel* entre, d'une part, les institutions telles que le Conseil européen, le Conseil des ministres et le Coreper qui, à des niveaux différents, sont chargés *d'exprimer collectivement les intérêts nationaux* et, d'autre part, les institutions communautaires proprement dites : la Commission, le Parlement européen et la Cour de Justice ont la vocation d'exprimer, de réaliser et de garantir *l'intérêt commun*. Cet équilibre institutionnel qui est la marque distinctive et primordiale de tout système fédératif, repose sur la dynamique des institutions communautaires autonomes et la participation de représentants d'intérêts divers à la formation de décisions communes.

Dans l'intention de maintenir cet équilibre indispensable au bon fonctionnement de la Communauté, Léon Tindemans a proposé que le Parlement européen, outre les pouvoirs qu'il détient déjà, notamment en matière budgétaire, se voie reconnaître une faculté d'initiative, qui deviendra un droit par la suite, ceci afin de lui permettre d'apporter une contribution positive à la définition des politiques communes.

En deuxième lieu, sa proposition vise à renforcer l'autorité de la Commission qui, dans l'état de crise de l'époque, donnait des signes de faiblesse et d'incapacité à utiliser, dans de nombreux cas, le droit d'initiative que le Traité lui attribue. Le Président

³³ *L'Union européenne*, pp 37 et 38.

désigné par le Conseil européen, devait être investi par un vote du Parlement européen. Ainsi confirmé dans ses fonctions par l'institution représentative, le Président avait la faculté de choisir les autres membres de la Commission, en consultation avec le Conseil et compte-tenu des équilibres nationaux.

Le Rapport Tindemans a fait l'objet de certaines critiques, notamment celles que lui a adressées D. P. Spierenburg lui reprochant d'avoir prématûrement favorisé la dimension internationale de l'intégration en proposant un concept global de politique étrangère au lieu de s'en tenir à l'externalisation des compétences internes de la Communauté³⁴. C'est en effet en se fondant sur ses compétences internes que la Communauté s'est révélée capable d'une action cohérente et efficace. Les négociations du Kennedy Round, de l'accord de Lomé et le dialogue avec l'administration américaine en sont les témoignages. En revanche, privée d'union monétaire, la Communauté apparaît incertaine, voire divisée, dans ses interventions concernant la réforme du système monétaire international. Certes, l'intégration et la cohésion internes permettent d'accroître les moyens et, partant, l'efficacité de la politique extérieure commune. Mais la politique extérieure n'est pas une simple projection de la politique intérieure. Le retrait des Etats-Unis du Vietnam, l'expansion soviétique en Afrique suscitent des préoccupations au sujet de l'absence de l'Europe. La nécessité d'un retour de l'Europe dans les sphères de la «haute politique» ne trouve pas son explication ou son origine dans les demandes de politique intérieure. La dimension de la politique extérieure qui s'appuie sur les éléments de la politique intérieure, est en interaction avec eux, mais conserve son champ propre constitué des relations entre acteurs du système international. Peut-on, dès lors, justifier l'absence de l'Europe dans la recherche de solutions des conflits internationaux par l'absence de compétences intérieures dans les domaines qui forment l'objet de ces conflits? La politique extérieure que l'on qualifie parfois de «politique pure» ou de «politique par excellence» s'affirme comme une dimension particulière de la vie des Etats et des Communautés d'Etats dont l'efficacité dépend à la fois de la capacité à manier les situations et les instruments internationaux et à utiliser de façon optimale les ressources

³⁴ D. P. Spierenburg, «Het Rapport Tindemans, een Kritische beschouwing», *Internationale Spectator*, mars 1976, cité par Ch. Frank, «La capacité européenne d'une politique extérieure commune», dans *Autour du Rapport Tindemans*, Genève, Association des Instituts d'études européennes, p. 40.

ces disponibles. En admettant que l'Europe parvienne à parler d'une seule voix dans les affaires internationales et à accroître son poids international par la mise en commun des ressources humaines et matérielles, la question se pose de savoir si sa capacité d'influence et de pression, son poids politique peuvent lui permettre de jouer un rôle déterminant au niveau global et notamment dans les relations autrefois tendues entre l'Est et l'Ouest. A cette époque, l'analyse de Stanley Hoffmann l'a conduit à une conclusion proche de celle de Henry Kissinger: la Communauté européenne n'est qu'une puissance régionale, un acteur secondaire limité à un rôle complémentaire mais non pas déterminant dans les affaires internationales. Et Stanley Hoffmann de conclure sur une note pessimiste: «Une Europe morcelée et non organisée n'est pas maîtresse de son destin. Et pourtant le caractère hésitant de ses efforts d'unification s'explique en partie peut-être par la conscience douloureuse que l'Union de l'Europe ne changerait pas grand-chose»³⁵.

Ce jugement du moment n'a pas tenu compte - sous l'effet aveuglant de la grande puissance américaine - des tendances à la diminution relative mais soutenue du poids économique des Etats-Unis face à l'émergence du Japon et à la renaissance de la puissance économique de la Communauté européenne. Or, comme l'observe Paul Kennedy, une grande puissance militaire et politique ne peut s'affirmer à la longue sans le soutien d'une économie solide. Les critiques fondées sur l'externalisation pure et simple de fonctions internes privilégient l'intégration économique, alors que les critiques reposant sur des évaluations conjoncturelles du moment ont sous-estimé la dynamique de l'intégration européenne et surestimé la puissance éclatante des Etats-Unis, pourtant déjà en perte de vitesse à la suite de l'expérience vietnamienne. En revanche, bien que le Rapport Tindemans n'ait pas retenu l'attention des gouvernements de l'époque, les idées et les initiatives qu'il véhicule ont poursuivi leur lent cheminement dans les esprits et laissé leurs empreintes sur l'état actuel du débat européen.

Troisième section

LA DYNAMIQUE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

CHAPITRE I

I. NAISSANCE ET CROISSANCE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

1. De la promotion aux premières réalisations

A travers les initiatives multiples des mouvements et des penseurs, ainsi qu'à travers les diverses organisations gouvernementales qui ont jalonné le cheminement de l'union européenne à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, on peut distinguer deux grands courants: un premier courant traverse et anime les projets et les réalisations d'*union européenne* sous deux éclairages différents: une vision *fédéraliste* et une optique *fonctionnaliste*; un deuxième courant d'*organisations gouvernementales*, qui émerge dans les années 50, se subdivise en *organisations atlantiques* ou *euro-américaines* et en *organisations européennes*. De nombreux exemples illustrent ces deux familles d'organisations dont les fonctions chevauchent sur deux niveaux, atlantique et européen. Le Plan Marshall qui, en fournissant l'aide américaine à la reconstruction de l'Europe occidentale, fut, par ses incitations, à l'origine de la collaboration entre pays européens libres au sein de l'OECE. C'est grâce à cette coopération «obligée» que furent accomplis les premiers pas dans la voie de la libéralisation des contingents et de la promotion du commerce intra-européen. Ce cadeau inestimable des Américains ainsi que le soutien apporté au Mouvement européen ont largement contribué à promouvoir et à

encourager la construction européenne. Si cette impulsion originelle en matière de coopération économique a trouvé ensuite son correspondant dans le courant européen autonome, tel n'a pas été le cas en matière de sécurité. En effet, l'Alliance atlantique (et son organisation, OTAN) continue à assumer les tâches essentielles de défense de l'Europe occidentale. Dans cette matière politique par excellence, l'Europe en voie d'union n'a pas encore acquis son autonomie. Malgré l'éclatement du bloc de l'Est et la dissolution du Pacte de Varsovie, qui ont coïncidé avec la diminution relative de la puissance économique américaine et les velléités réitérées de retrait, du moins partiel, des forces américaines de l'Europe, la sécurité européenne est demeurée une affaire commune américano-européenne dont la responsabilité principale est assumée par l'OTAN. D'où le débat toujours ouvert sur l'organisation d'un *pilier européen* dans l'OTAN - idée proposée par John Kennedy - et une plus grande autonomie de l'Europe en matière de sécurité. C'est une des questions fondamentales qui hante périodiquement les négociateurs de l'Union politique. A l'inverse de l'autonomie acquise dans les domaines économique et technologique, le domaine de la sécurité relève de l'interdépendance qui, à l'image d'un cordon ombilical, relie l'Europe occidentale aux Etats-Unis. Cette relation de «dépendance» a été souvent au cœur des débats sur l'Union politique et a servi de motif ou de prétexte pour en retarder l'avènement. Au fur et à mesure que des liens de dépendance tendent à se transformer en un réel partenariat marqué par le dialogue de deux grandes puissances, Amérique et Europe, le courant européen tend à s'approfondir et à s'amplifier autour du noyau dynamique formé par la Communauté européenne.

En parallèle, le courant européen proprement dit présente deux faces, deux conceptions qui incarnent une même volonté d'union: la convergence de ces deux méthodes, dont l'une s'apparente à l'approche politique globale inspirée des principes et des expériences fédéralistes, et l'autre tient de la méthode fonctionnaliste. Conçue par Mitrani et Scelle à l'intention des organisations internationales spécialisées, cette méthode a été rodée par les expériences de la coopération interalliée et du premier plan français réalisées sous la direction de Jean Monnet. Le premier courant diffusé à travers les mouvements européens a laissé une empreinte profonde: les initiatives européennes sont l'œuvre des groupes de promotion, des guides d'opinion, elles puisent leur source dans les mouvements de résistants relayés ensuite par les réseaux

d'hommes organisés par-dessus les frontières et en fonction d'un objectif commun: la création d'une fédération démocratique européenne. Ces projets et ces initiatives, façonnés par des personnalités d'horizons divers, ont été «codifiés» lors du Congrès de La Haye, avant d'être repris par les instances gouvernementales sous l'impulsion du Mouvement européen. Le Congrès de La Haye a abouti à la création du Conseil de l'Europe, ainsi que du Centre européen de la Culture et du Collège d'Europe à Bruges.

Cette impulsion insufflée par les élites européennes et par divers mouvements, qui fut à l'origine du processus d'union, constitue aujourd'hui encore un des traits originaux de la Communauté européenne. Les initiatives des groupes de promotion ont été par la suite relayées par les activités des multiples forces politiques et socio-économiques au sein de la Communauté européenne. Ces activités et ces structures tissent un des fondements sociaux de la Communauté.

Le passage du secteur privé, des initiatives des groupes de promotion au secteur public, s'effectue au moment de la création du Conseil de l'Europe. Fondé sur les principes de la démocratie et du respect des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a incarné l'espoir des fédéralistes européens, bien que prisonnier dès le début d'un compromis boiteux, empreint des conceptions unionistes représentées principalement par le gouvernement britannique: le comité des ministres, institution intergouvernementale, concentre de faibles pouvoirs face à l'Assemblée consultative qui, bien que représentant les parlements des pays membres, ne dispose que d'un pouvoir consultatif. Cette structure à prédominance intergouvernementale a rapidement conduit à l'impasse. Seule la Convention des droits de l'homme dotée d'une Commission et d'une Cour a pu échapper à la paralysie du Conseil de l'Europe. C'est en vertu de ces principes fondamentaux que le Conseil de l'Europe a trouvé un deuxième souffle, à la suite de la chute du mur de Berlin et de la transition à la démocratie engagée par les pays de l'Europe ex-communiste. Cependant, tout en offrant un cadre général, le Conseil de l'Europe est dépourvu de la force dynamique économique et sociale qui forme la substance de la Communauté européenne. Dès l'origine de l'intégration, le Conseil de l'Europe se présente comme une dissociation artificielle entre le politique et l'économique, dissociation opérée au profit des principes politiques généraux dont l'application est confiée à une faible structure intergouvernementale.

A l'aube des années 50, peu d'indices laissaient présager une création rapide des Communautés européennes. La déception provoquée par l'incapacité du Conseil de l'Europe à réaliser le projet d'union européenne coïncide avec une crise économique caractérisée par une pénurie énergétique et une surproduction désordonnée de l'acier. Seule une forte volonté politique à la base d'une proposition répondant à des besoins réels était en mesure de renouer les fils dispersés des intérêts nationaux, souvent contradictoires, des pays européens. L'étincelle surgit de la rencontre d'un visionnaire politique pragmatique, Robert Schuman, et d'un créateur de synergies doté d'une imagination technico-fonctionnelle, Jean Monnet. Grâce à leur collaboration, l'intention politique prendra la forme d'une proposition concrète qui aboutira à la création de la première Communauté européenne.

Tout au long du processus d'intégration européenne, on décèle en filigrane une volonté politique qui, selon les époques, prend une coloration plus ou moins explicite. L'objectif en est une union politique globale, une fédération ou une communauté de type fédéral. Quelle qu'en puisse être la forme, l'union vise à établir un équilibre dynamique entre institutions dotées de pouvoirs communs et institutions des Etats membres et des régions. Cette volonté politique, bien que clairement exprimée dans les écrits de Robert Schuman et de Jean Monnet, revêt une forme plus sectorielle et moins affirmée dans la Déclaration du 9 mai 1950. Inspirée par l'expérience politique et personnelle de Robert Schuman et par l'expérience du Premier Plan français de Jean Monnet, cette Déclaration propose la mise en commun de deux secteurs de base, charbon et acier et leur gestion commune par une Haute Autorité. L'idée directrice est que ces deux secteurs, qui ont été au cœur des guerres franco-allemandes et constituent le fondement de la puissance des Nations, sont susceptibles de créer des liens de solidarité profonds dans une Communauté fondée sur l'unité du grand bassin industriel. En forgeant une *solidarité de fait* qui se propagera de proche en proche à d'autres secteurs, la nouvelle Communauté provoquera un renversement des politiques extérieures, et assurera à la fois la paix et la prospérité à tous ses membres. A présent, on ne peut qu'admirer ce projet de visionnaires qui a réussi à traduire l'idée d'union dans les faits.

Au cours de la négociation sous la présidence de Jean Monnet, la volonté politique trouve une formulation institutionnelle grâce à l'initiative du Benelux. En effet, le système communautaire qui

en est le résultat dépasse les besoins de gestion des secteurs du charbon et de l'acier. Il prévoit non seulement une Haute Autorité disposant de pouvoirs supranationaux, assistée d'un comité consultatif représentant les principaux intéressés, mais aussi un Conseil spécial des ministres assurant la liaison avec les gouvernements nationaux, et surtout une Assemblée commune et une Cour de Justice. Ainsi, ce système de la CECA n'est pas sans évoquer, bien que d'une manière incomplète et déformée, un *système politique global*.

L'intention politique se confirme par la proposition lancée par René Pleven, à peine trois mois après la Déclaration Schuman, visant à créer une Communauté européenne de défense. L'échec de la CED et de son prolongement naturel, la Communauté politique européenne, provoquera la première grande crise européenne en brisant l'élan de l'union et en entamant les pouvoirs de la CECA. Qui plus est, cet échec paralyse les efforts d'union politique et rompt le parallélisme ou la complémentarité indispensable entre l'Union économique et l'Union politique. En outre, il révèle au grand jour l'attitude de l'Angleterre ainsi que les difficultés de l'Union politique suscitées notamment par la dépendance de l'Europe à l'égard des Etats-Unis en matière de défense et leur rôle dominant dans l'OTAN et dans le monde. Bien qu'elle soit partiellement atténuée, cette problématique chargée d'ambiguïté ne laisse pas de peser aujourd'hui encore sur les attitudes des gouvernements et sur la négociation qui, une fois de plus, vise à renouer les fils de l'Union politique. Le choc provoqué par l'échec de la CED a engendré la méfiance des dirigeants politiques, à l'égard de la supranationalité et leur a imposé plus de prudence dans leur démarche européenne. Ce sursaut du nationalisme n'a cependant pas empêché les gouvernements des Six de relancer à Messine, à peine neuf mois plus tard, l'idée d'une Communauté économique et d'une Communauté atomique. Cet événement historique n'a été signalé à l'époque que par quelques annonces marginales dans les médias. La Conférence de Messine, les 1^{er} et 2 juin 1955, a décidé la création d'un Comité intergouvernemental qui, sous la houlette de Paul-Henri Spaak, a élaboré son Rapport proposant l'établissement d'un marché commun général et la mise en commun de l'industrie atomique.¹ Transmis en avril 1956, le Rapport servira de base

¹ *Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires étrangères*, Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Bruxelles, 21 avril 1956.

à la négociation qui aboutira à la signature des traités de Rome, le 25 mars 1957, et à leur entrée en vigueur au début de 1958. Ainsi, trois ans après le traumatisme de la CED, la CEE et l'Euratom confirment la nécessité et la vitalité du processus d'intégration européenne enclenché par la création de la CECA.

Cette reprise du mouvement d'union, après une courte période d'arrêts, mérite quelques réflexions. Selon la lecture que l'on en fait, le processus d'intégration apparaît d'une rapidité surprenante ou d'une lenteur exaspérante. Dans l'optique historique, ce processus révolutionnaire frappe par sa rapidité: trois ans après la fin des hostilités, les Européens, amis et anciens ennemis, se rassemblent à La Haye en 1948 pour définir leur dessein; deux ans plus tard, l'idée de la CECA est officiellement proclamée, donnant naissance à la première Communauté européenne dotée de pouvoirs limités mais réels; tout semble compromis en 1954, mais le relais est assuré par la création des Communautés économique et atomique en 1958; trente ans plus tard, l'Acte unique européen imprime un élan nouveau au mouvement d'union et entérine la coopération politique; au cours de cette période, le champ d'action s'étend, le processus s'affirme avec l'élection du Parlement européen et l'impulsion donnée par le Conseil européen, tandis que la Communauté européenne s'élargit avec l'adhésion de l'Angleterre, du Danemark et de l'Irlande en 1973, de la Grèce en 1980, et de l'Espagne et du Portugal en 1986. Que de progrès accomplis à un rythme surprenant au regard de l'histoire des processus de formation des nations ou des fédérations, telle que celle de la Suisse qui a célébré en 1991 son 700^e anniversaire.

Mais aux yeux des militants européens, la marche vers l'union apparaît d'une lenteur désespérante dans le contexte du changement de conjoncture mondiale. L'accélération de l'histoire, la rapidité de l'évolution technologique jointe aux changements tels que les bouleversements à l'Est sont autant de facteurs qui ne souffrent pas d'atermoiements mais exigent une accélération du processus d'intégration. Dans cette perspective, le rythme de l'intégration ne doit pas être considéré à la lumière du passé, mais dans le contexte actuel des communications et des interactions rapides qui créent la quasi-simultanéité des événements autrefois séparés par des mois ou des années. Cependant, cette accélération des événements et des transformations matérielles soulève la question de savoir si les attitudes et les comportements suivent et s'adaptent au rythme de cette évolution extérieure. Dans cette

optique, l'évolution des mouvements européens et la formation d'une Communauté fondée largement sur l'entente franco-allemande tiennent du miracle historique. De même que le renversement de la politique étrangère de la France à la suite du Plan Schuman, la substitution des liens de confiance aux sentiments hostiles, ainsi que la profonde transformation des opinions des dirigeants politiques et économiques, et de larges couches de la population. La vigueur du mouvement d'union, malgré le traumatisme de la CED, sa continuité et son affirmation en dépit d'arrêts sporadiques, témoignent de la profondeur et de l'ampleur de ce processus d'union déclenché par les mouvements européens et par les initiatives des dirigeants européens.

Depuis Messine, les efforts d'intégration se sont concentrés sur l'économie et la technologie en passant sous silence, à de rares exceptions près, les problèmes de l'union politique et de ses deux composantes principales, la politique extérieure commune et la politique de sécurité. Il fallut attendre l'Acte unique pour que la coopération politique soit entérinée sous une forme bien timide et que la sécurité figure dans un traité officiel. Cependant, le déséquilibre entre union économique et union politique embryonnaire s'est perpétué jusqu'à la nouvelle initiative de 1990.

2. Le rôle des personnalités européennes

La création de la CECA et la mise sur pied des deux nouvelles Communautés témoignent du rôle primordial des grandes personnalités politiques dans le processus d'union européenne. Lancée par le tandem Schuman-Monnet, la CECA a été marquée à ses débuts par la forte personnalité de Jean Monnet et sa conception fonctionnaliste et pragmatique. La crise de la CED l'a conduit à abandonner la présidence de la Haute Autorité afin de se consacrer, en fondant le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe, à la promotion et à la réalisation du Marché commun et de l'Euratom, ainsi qu'à la poursuite et à l'approfondissement de l'intégration européenne.² Prenant le relais du Mouvement européen en perte de vitesse face à l'intégration sectorielle, le Comité Monnet cherche à répondre par ses déclarations et ses actions opportunes aux demandes immédiates et concrètes. L'autorité et

² Jean Meynaud et Dusan Sidjanski, «Le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe», *Annuaire européen*, vol. XIII, 1965, 27 p.

l'influence de ce Comité sont dues à la force de persuasion de son Président ainsi qu'à la cinquantaine de personnalités qui le composent: dirigeants pro-européens des partis socialistes, démocrates-chrétiens et libéraux ainsi que des syndicats ouvriers. Par ses prises de position, le Comité a apporté son soutien à l'oeuvre des Communautés européennes et proposé des solutions aux problèmes actuels posés par l'Union politique, l'élargissement de la Communauté et les relations Europe - Etats-Unis. A titre d'exemple, le Comité Monnet a déployé une intense activité en faveur de la ratification des traités de Rome, notamment au sein de l'Assemblée nationale ainsi qu'au sein du Bundestag, selon le témoignage du député SPD Mellies, ancien membre du Comité Monnet.³ Le Comité d'Action, étroitement lié à la personnalité de Jean Monnet, a été dissous par son président à la veille de sa mort. A la différence du Comité Monnet, le Mouvement européen a poursuivi son activité malgré les fluctuations qui ont jalonné son évolution.

Le rôle des personnalités est illustré par l'influence marquante de Paul-Henri Spaak sur la politique européenne: c'est lui qui a entraîné, aux côtés de Fernand Dehouze, une majorité de députés socialistes belges à voter en faveur de la CECA. Fervent partisan de la CED et de la Communauté politique, il a refusé toute concession réclamée par Mendès France qui proposait une période de transition et un assouplissement de certains pouvoirs jugés trop supranationaux. C'est au nom du même principe de supranationalité que Paul-Henri Spaak rejettéra, huit ans plus tard, le projet gaullien d'Union politique. En revanche, lors de l'élaboration du Rapport Spaak, qui servit de base à la formulation des traités de Rome, il avait adopté une attitude plus souple dans ses efforts pour préserver la Commission européenne face aux pouvoirs envahissants du Conseil. C'est grâce à cette stratégie empreinte de prudence et au soutien du Comité Monnet que l'aspect institutionnel des deux nouveaux traités ne fit pas obstacle à leur ratification. A cette époque, la supranationalité était un tabou européen. Si les grands moments de l'intégration européenne portent l'empreinte de grandes personnalités telles que Adenauer, De Gasperi, Hallstein, le premier président de la Commission de la CEE, le général de Gaulle, Giscard d'Estaing et Schmidt, Mitterrand et Kohl ou M^{me} Thatcher et Delors, le processus d'in-

tégration, en tant que courant continu, variable mais profond, met en jeu une multitude d'acteurs : dirigeants et partis politiques, agents économiques et sociaux, jusqu'aux citoyens et opinions publiques.

Les parlementaires et les partis politiques ont assumé une responsabilité primordiale lors de la ratification des traités instituant les Communautés européennes en ratifiant le traité de la CECA et en approuvant sa structure supranationale. En revanche, les députés français ne réussissent pas à dégager une majorité en faveur de la CED et enterreraient le traité pourtant ratifié par les parlements des partenaires de la France. Par la suite, la ratification des traités de Rome a été considérée à juste titre comme un test européen quant au comportement des partis politiques au sein des parlements nationaux. Les votes d'approbation acquis sans trop de surprises dans tous les six parlements ont été cependant marqués par la conversion européenne des partis socialistes allemand et italien à laquelle le Comité Monnet n'est pas étranger.⁴ Cette conversion est due en bonne partie à l'attitude pro-européenne des syndicats ouvriers qui, tel le DGB allemand, vont peser sur les partis de gauche. C'est ainsi que quelques années plus tard, le syndicat italien apparenté au parti communiste a entraîné celui-ci dans la voie de l'eurocommunisme.

L'approbation des deux Communautés par les gouvernements et les parlements des six pays membres a été acquise au prix d'une nouvelle répartition des pouvoirs : dans cette configuration, le Conseil, institution représentant les gouvernements nationaux, occupe une place centrale en assumant l'essentiel du pouvoir de décision. Ce glissement vers les formes intergouvernementales s'est opéré progressivement dans la CECA dont la Haute Autorité, faute d'un fondement solide, a été amenée à rechercher l'appui du Conseil de ministres et des Etats membres. Le nouveau système communautaire entérine l'expérience de la CECA tout en la renforçant sous la pression d'une conjoncture peu favorable à la restauration et à l'élargissement des pouvoirs de l'institution supranationale. Les Conseils des deux nouvelles Communautés ont ravi la place centrale à la Haute Autorité. Cependant, sous l'appellation moins provocante de Commissions, les traités de Rome leur ont attribué un rôle moteur bien que modeste en apparence. Les Commissions - la Commission depuis la fusion

³ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1953-1957, p. 13348.

⁴ Voir les précisions dans mon article «Partis politiques face à l'intégration européenne», *Res Publica*, Bruxelles, n° 1, 1961, pp. 54 à 57.

des exécutifs en 1967 - responsables devant le Parlement européen, sont dotées d'un pouvoir d'initiative et de proposition; elles sont également chargées d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun et des industries nucléaires. Mais c'est le Conseil qui décide à l'unanimité et plus tard à la majorité qualifiée. Le passage prévu à la majorité qualifiée allait accentuer le caractère communautaire du Conseil. Outre le contrôle démocratique, le Parlement européen dispose d'un large pouvoir consultatif, tandis que la Cour de Justice acquiert des compétences plus amples qui lui permettent d'exercer un contrôle juridictionnel sur le large domaine communautaire régissant le Marché commun général. Les actes communautaires tels que les règlements et les décisions revêtent une force obligatoire et exécutoire, et ont un effet immédiat à l'égard des personnes et des groupes. La directive, considérée comme une «loi douce» («soft law»), oblige quant aux objectifs qu'elle définit mais laisse le choix des moyens aux instances nationales. Dans le bilan du système communautaire que j'ai cherché à dresser au début de 1961, j'ai constaté que malgré une structure intergouvernementale plus marquée que la CECA, la CEE prévoit une extension des pouvoirs plus importante en matière de relations extérieures et de politique commerciale commune - prolongement logique de l'union douanière - et accorde au traité une durée illimitée. Dans plus d'un secteur, les traités de Rome élargissent et renforcent le caractère communautaire du système européen. Voici la conclusion de ce bilan:

C'est surtout sur le plan pratique que l'apport des nouvelles Communautés est décisif. Non seulement elles élargissent le champ d'action commun et le nombre de sujets, en accroissant le poids des trois Communautés, mais elles déclenchent et amplifient - le Marché commun en particulier - le processus d'intégration.⁵ Amorcé dans la CECA, ce processus d'intégration a pris une ampleur insoupçonnée dans le Marché commun généralisé.⁶ Il constitue une vaste chaîne d'actions et de réactions: d'abord, les agents économiques ont réagi au «fait» Marché commun; leur adaptation a suivi, puis dépassé le rythme d'intégration prévu, rendant nécessaire l'accélération du Marché commun; de ce sec-

teur, le mouvement s'est transmis aux syndicats qui, ne se contentant plus de réagir, s'efforcent d'y participer en organisant leur action commune sur le plan communautaire. Les partis politiques ne sont pas restés à l'écart car ils se regroupent par-dessus les frontières nationales et, pour répondre à leur nouvelle vocation, cherchent à se doter d'une forme organique au niveau européen. Mais, qui plus est, avec le Marché commun, l'Europe «descend dans la rue»: la CECA et l'Euratom agissent en quelque sorte en marge de la vie quotidienne et des intérêts immédiats de la grande majorité des 165 millions d'hommes que les effets du Marché commun touchent directement. Or, c'est précisément dans la mesure où les intérêts concrets des citoyens sont en jeu, que les citoyens seront incités à contrôler la gestion commune, puis à y participer. Du contrôle à la participation par la constitution d'une Assemblée issue du suffrage direct, tel est l'engrenage initial des Communautés européennes.

C'est sur la base de ces facteurs, mis en communication, voire en concurrence, débordant les frontières nationales et oeuvrant en faveur d'une solidarité plus intime, que pourra s'ériger une nouvelle communauté sociale. Cette solidarité de fait, soumise aux règles et institutions communes, et éclairée par le consentement plus ou moins conscient de divers agents sociaux, préfigure le fondement politique des Communautés européennes. Car, à la «fédération économique» existante, il ne manque qu'un élément essentiel: son prolongement politique.

Dans ce processus complexe, nous avons essayé de dégager un aspect : son mécanisme institutionnel. Cet examen fragmentaire nous a conduit à une conclusion limitée: les Communautés supranationales «recouvrent», selon l'expression du Président Schuman, «une réalité variable». Par conséquent, l'emploi du «supranational» peut être utilement maintenu, et cela pour deux raisons: distinguer les Communautés soit des organisations internationales, soit de la Confédération d'Etats ou de l'Etat fédéral et faire ressortir les traits originaux de cette nouvelle forme de collaboration internationale. Cependant, la supranationalité n'est pas le fait d'un élément isolé, mais du jeu simultané et caractérisé d'un ensemble de fragments et de facteurs.⁷

⁵ Cf. notre article de synthèse *Un tabou européen: la supranationalité*, Bulletin du Centre européen de la Culture, février 1961.

⁶ Cf. notre étude sur *Les aspects matériels des Communautés européennes*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1961.

⁷ Cf. mon article «L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs», *Revue générale de droit international public*, janvier-mars 1961, pp. 56 et 57.

Ce processus d'intégration déclenché par la CECA, amplifié et approfondi par la Communauté économique européenne, a été très vite considéré comme irréversible malgré les menaces et les tensions nombreuses dont il a fait l'objet. En effet, ce processus n'a pas suivi une progression linéaire mais plutôt un développement en dents de scie, du fait de plusieurs crises et des nombreux à-coups auxquels il a été exposé dès ses premières années.

3. La dynamique des crises: 1963 et 1965

Les crises successives de l'intégration européenne ont retardé sans affecter de manière irréversible le processus d'union. L'échec de la CED a provoqué la dissociation entre intégration politique et intégration économique. Malgré la double crise de la CECA, qui en sortira affaiblie, et la crise de la CED, la conférence de Messine relancera l'intégration économique, en 1954, neuf mois seulement après l'effet démobilisateur de l'échec de 1954: le Comité d'experts, présidé par Spaak, et la négociation intergouvernementale, menée sur la base de son rapport, aboutiront rapidement à la signature des traités de Rome, le 25 mars 1957 et à leur entrée en vigueur, en 1958. Après la plus profonde crise depuis les origines de l'Union européenne, trois ans auront suffi pour mettre sous le même toit les deux Communautés européennes : le Marché commun et l'Euratom. C'est la meilleure preuve du profond besoin d'Union européenne malgré les échecs dans le domaine de la défense et des affaires extérieures.

Certes, le nouvel échec de la tentative d'union politique en 1962 perpétue le déséquilibre entre intégration économique et technique et intégration des matières politiques par excellence. Ces tentatives réitérées rendent compte à la fois de la nécessité et de la difficulté d'un accord sur la forme et la substance de l'Union politique. Malgré des différences, elles mettent en relief une certaine parenté entre les échecs de la CED et du plan Fouchet, l'une comme l'autre visant à doter la Communauté d'une structure politique globale complétant l'intégration sectorielle de la CECA et des deux nouvelles Communautés. D'autre part, ces échecs dévoilent les relations existant entre l'intégration et des facteurs extérieurs liés à l'influence des Etats-Unis et au problème de la participation de l'Angleterre à la Communauté européenne. Ces deux facteurs demeurent présents à l'horizon européen. A tel point que le général de Gaulle n'a pas manqué de

parler de «fédérateur extérieur» et d'appeler de ses voeux une «Europe européenne».

Le non opposé, en janvier 1963, à l'entrée de l'Angleterre n'est pas sans rapport avec le rôle des Etats-Unis. Certes, d'autres raisons ont pesé sur cette décision: l'attitude des Anglais, le caractère insulaire de l'Angleterre, sa position ambiguë à propos du Projet Fouchet et une série de problèmes restés sans solution. Selon le témoignage de Jean-François Deniau,⁸ principal négociateur communautaire, environ 50% des problèmes étaient encore en suspens à la fin de 1962. Par surcroît, à plusieurs reprises, l'Angleterre était considérée, en raison de ses relations particulières avec les Etats-Unis, comme un cheval de Troie que les Américains étaient désireux d'introduire dans la forteresse communautaire. Une série de sous-entendus et de malentendus entre de Gaulle et Macmillan, joints à l'accord de Nassau entre Macmillan et Kennedy au sujet des fusées Skybolt, n'ont fait que précipiter le non du Général.

De nature différente, la crise intérieure de la *chaise vide* en 1965 a eu un effet à long terme plus profond sur le fonctionnement des institutions européennes en suspendant l'introduction de la règle de la majorité pondérée et en maintenant en vigueur la règle de l'unanimité au Conseil. Cependant, elle a démontré si besoin était, la force irrésistible du mouvement d'intégration déclenché par les Communautés européennes et révélé la solidarité de fait entre pays et acteurs socio-économiques.

Sans rouvrir le débat sur les causes de la crise, on constate que la proposition de la Commission Hallstein visait un double objectif: assurer le financement de la politique agricole et accroître les pouvoirs du Parlement européen. Afin de donner une base solide au soutien financier de la politique agricole commune, elle prévoyait la création d'une «caisse commune» alimentée à la fois par les droits de douane et les prélèvements agricoles. Cette autonomie budgétaire devait être complétée par un contrôle parlementaire. La proposition de la Commission Hallstein, tout en donnant satisfaction à la France sur le financement de l'agriculture, prévoyait un accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Cette logique ne présentait qu'une faille: la primauté accordée par le Général de Gaulle à la politique sur l'intendance.

⁸ Témoignages que j'ai pu recueillir personnellement auprès de Valéry Giscard d'Estaing et Jean-François Deniau lors des fêtes de Noël et de Nouvel An 1962-1963, à Verbier.

D'où son refus exprimé par la politique de la chaise vide pratiquée dès la fin de juin 1965 qui, en bloquant les initiatives et le développement de la Communauté, allait paralyser son fonctionnement et entraver son élan. Les motifs de cette attitude apparaissent plus clairs à la lumière de la conférence de presse du Général de Gaulle de septembre 1965. Dans son analyse, la Commission était présentée comme une future puissance financière, un futur gouvernement européen doté de ressources propres et disposant d'un large droit d'initiative. N'était-ce pas là l'ambition du Président Hallstein dont les prétentions et la symbolique du tapis rouge ne faisaient qu'exacerber la volonté du Général à défendre le pouvoir de l'Etat-Nation face au pouvoir naissant d'une Communauté supranationale. De plus, tout accroissement des compétences du Parlement européen, fût-il assorti d'une compensation financière substantielle, ne pouvait que heurter la logique gaullienne qui tendait à renforcer en France le pouvoir exécutif aux dépens des pouvoirs de l'Assemblée nationale. Dès lors comment était-il censé accepter au plan européen ce qu'il combattait obstinément au plan national ? Bref, sous ces diverses interprétations perce la volonté de contrer tout pouvoir européen ou international susceptible de concurrencer, voire de menacer la grandeur et la puissance nationales de la France. Cette volonté s'inscrit dans la logique du combat mené par le Général de Gaulle pendant et après la Deuxième Guerre mondiale. Sa politique de la chaise vide provoqua une crise qui paralysa la Communauté, en même temps qu'elle créait l'incertitude quant à l'avenir de la Communauté et risquait de briser l'élan économique qu'elle avait suscité. La menace qu'a fait peser la politique de la chaise vide sur l'existence et l'avenir de la Communauté européenne a provoqué une série de réactions tant de la part des gouvernements partenaires de la France que des groupes d'intérêts communautaires et français. Ces réactions des divers acteurs socio-économiques ont révélé le rôle qu'ils remplissent dans la formation d'un tissu social européen et dans le fonctionnement de la Communauté. La réaction des agriculteurs, à l'instar de celle d'autres groupes, se manifeste rapidement. Dès le 8 juillet, le COPA exprime la profonde inquiétude du monde agricole au sujet de la crise et appelle les six gouvernements à résoudre leurs difficultés dans le respect du traité de Rome. Dans les jours qui suivent, des consultations ont lieu entre le COPA, l'UNICE et les deux secrétariats syndicaux européens. Ces consultations vont aboutir à une déclaration commune visant

à assurer une ligne d'action commune, à défendre la CEE et à exiger la poursuite de son développement.

Les groupes communautaires de l'agriculture (COPA, COGECA, organismes de travailleurs agricoles) ont tous pris position à diverses reprises en faveur de l'intégration. Cependant, on ne peut passer sous silence le fait, qu'au sein même du COPA, certaines divergences traditionnelles se sont fait jour, de manière plus ou moins discrète. En effet, si les organisations professionnelles françaises, et en particulier la FNSEA, se sont lancées dans la lutte pour défendre le traité de Rome, l'organisation paysanne allemande (Deutscher Bauernverband) semble avoir saisi cette occasion pour réaffirmer sa position traditionnelle. Cependant, à la suite du déclenchement de la crise, les cinq partenaires de la France avaient défini une position commune sur le financement de la politique agricole. Par conséquent, le point crucial sur lequel il fallait concentrer la pression pour mettre fin à la crise, était la politique européenne du gouvernement français. De ce fait, les revendications allemandes n'ont eu qu'une portée limitée, tandis que l'action des organisations agricoles françaises, qui coïncidait avec les positions des autres organismes professionnels français et des groupes constitués au niveau communautaire, étaient susceptibles d'exercer une influence directe et déterminante sur le déroulement des événements et le dénouement de la crise.

Du côté des industries, l'UNICE a pris position à deux reprises, le 6 juillet, puis le 7 octobre 1965. Quelques jours après l'éclatement de la crise, l'UNICE publie un communiqué rappelant que l'intégration constitue un phénomène dynamique: dès lors tout arrêt dans son développement compromettrait irrémédiablement les résultats acquis et l'avenir même de la Communauté. L'UNICE estime, en outre, qu'une telle situation aurait de graves répercussions, non seulement sur l'industrie mais aussi sur l'ensemble des forces économiques et sociales. C'est pourquoi, elle lance «un appel pressant aux gouvernements et aux institutions communautaires pour que prévale l'intérêt supérieur de la Communauté, et que, dans cet esprit, une solution soit rapidement apportée à la crise».

Le deuxième communiqué de l'UNICE du 7 octobre 1965 sera beaucoup plus explicite. Il est le résultat d'une délibération du Conseil des présidents réuni à Paris en cette occasion. Après un bref rappel de l'attachement du patronat à la Communauté, facteur d'expansion économique, ainsi que des conséquences graves qui pourraient résulter de l'arrêt de son développement, l'UNICE

affirme sa solidarité avec la réaction qui se manifeste dans les entreprises. A son avis, l'intégration économique a mis en lumière une communauté d'intérêts et a créé des liens nouveaux dont témoignent les nombreuses initiatives qui vont dans le sens de la coopération. Depuis plusieurs années, les décisions des entreprises et les options de politique économique qui engagent l'avenir ont été prises dans la perspective de l'achèvement du Marché commun. Toute incertitude quant à l'avenir de cette intégration risque de remettre en cause les transformations structurelles qui doivent permettre à l'industrie de s'adapter à la concurrence internationale sans cesse plus vive. C'est pourquoi l'UNICE estime nécessaire que les gouvernements respectent les étapes fixées pour la réalisation du projet communautaire, afin que les entreprises elles-mêmes puissent s'en tenir à un programme. Le patronat est prêt à consentir des sacrifices, dans la perspective de l'accroissement de prospérité dû à l'élargissement du marché. Toutefois, l'industrie ne saurait accepter que cette perspective soit compromise par des incidents politiques susceptibles de se répéter.

Dès le 7 juillet 1965, une déclaration du secrétariat de la Confédération internationale du syndicat libre (CISL) fait état de la vive inquiétude des syndicats devant la crise européenne. Le 26 du même mois, dans une lettre au président du Conseil des ministres, L. Rosenberg et H. Buiter adressent un appel pressant aux membres du Conseil leur demandant de se réunir, dans le cadre des institutions de la CEE «en vue de poursuivre les négociations qui permettront de continuer l'œuvre d'intégration et de renforcement des institutions démocratiques de la Communauté». Le 30 septembre, lors d'une réunion extraordinaire au cours de laquelle le président de la Commission W. Hallstein prend la parole, le Comité exécutif confirme sa position d'opposition résolue à toute tentative de retour «au système dépassé de relations bilatérales ou multilatérales entre gouvernements» et affirme que les syndicats «défendront de toutes leurs forces le respect des dispositions du traité et le maintien des compétences supranationales exercées par les organes des Communautés». Dans sa déclaration du 27 octobre, H. Buiter, tout en se félicitant de la réunion à cinq du Conseil des 25 et 26, souligne qu'une réunion du Conseil sans la Commission n'est acceptable que «si l'ordre du jour d'une telle séance ne compromet pas la fidélité aux traités (...»).

Pour soutenir son action, le secrétariat tient à Paris, le 19 novembre, une nouvelle réunion du Comité exécutif sur le

développement de la crise - réunion suivie d'une «manifestation européenne» organisée par la C.G.T.-F.O. Dans leur déclaration à l'occasion de cette manifestation, les syndicats, après avoir exigé le «respect intégral» des traités et réclamé leur «application résolue», opposent leur refus à «toute tentative de résoudre les questions économiques, sociales et politiques de notre temps au moyen des méthodes autoritaires et nationalistes du XIX^e siècle».

L'attitude de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC) ne diffère pas de celle du secrétariat CISL. Dans sa motion du 15 juillet 1965, le Bureau exécutif affirme que l'*«intégration est une absolue nécessité pour les peuples d'Europe engagés sur cette voie»* et que cette expérience *«doit réussir, étant donné sa valeur d'exemple pour les pays d'Europe et pour les autres régions du monde»*. De même, il ressort de la motion que l'intégration économique et sociale postule l'unification politique de l'Europe selon des voies démocratiques. Le 4 novembre, le comité directeur de l'organisation confirme la motion adoptée par le Bureau exécutif et adresse un appel aux gouvernements des pays membres *«pour qu'ils rétablissent l'unité des Six sans rien abandonner des traités de Rome et de Paris»*. Cette convergence des positions conduira les deux organisations à des démarches communes, dont la plus significative est la réunion du 27 janvier, à la veille de la seconde réunion extraordinaire du Conseil des ministres. Dans la logique de défense de la Communauté, des contacts établis à l'occasion de cette crise par les deux confédérations avec le COPA et l'UNICE, une réunion de ces quatre organismes a lieu à Bruxelles le 16 juillet 1965. Le communiqué fait état de l'inquiétude qui règne chez les participants et de leur désir de poursuivre l'intégration européenne, tout en exprimant la volonté des quatre groupes de rester en contact *«en vue de suivre ensemble l'évolution de la situation»*.

Ces réactions du réseau communautaire des groupes d'intérêt centraux ont bénéficié d'un soutien vigoureux de la part de nombreux groupes nationaux. Ainsi, par exemple, les patronats belge et allemand ont fait connaître leur position tandis que le patronat français a entrepris une action énergique en faveur de la Communauté. En septembre, la Fédération des Industries Belges (FIB) adresse un appel au gouvernement belge pour sauvegarder l'avenir de la CEE dans l'intérêt vital de l'économie belge et tout mettre en oeuvre pour que la Communauté sorte rapidement de la crise; *«l'incertitude actuelle - déclare le communiqué - porte préjudice au développement économique et au progrès social de*

la CEE». De son côté, le Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) et ses dirigeants vont se prononcer à plusieurs reprises pour une solution de la crise. Le 1^{er} octobre, dans une déclaration en dix points, la Fédération demande la reprise des négociations: ayant examiné les principaux problèmes à résoudre, elle souligne l'importance attachée par l'industrie allemande à l'intégration de l'Europe. Et le Conseil national du patronat français (CNPF) de déclarer qu'un arrêt prolongé des activités de la Communauté est indésirable, qu'il aura «pour tous les répercussions les plus graves». Mais les démarches du CNPF ne se limitent pas à des déclarations et à des communiqués de presse. Conscient de la menace qui pèse sur l'industrie nationale, le patronat français charge ses experts d'étudier les effets de la crise sur l'économie française et d'analyser les effets d'un blocage sur la mise en place du Marché commun. En ce qui concerne les problèmes commerciaux, les experts signalent que, de 1958 à 1964, les exportations industrielles de la France vers la CEE ont progressé de 95% et celles à destination des pays tiers de 40%. Quant aux exportations agricoles vers la CEE, elles se sont accrues de 253% et celles à destination des pays tiers de 52%. Ces chiffres donnent une idée précise des risques encourus par l'économie française au cas où le développement du Marché commun serait compromis. D'autre part, les experts constatent que la mise en sommeil du Marché commun ne manquerait pas de retarder la prise de décision concernant les mesures de lutte contre le dumping, les primes ou subventions ainsi que l'élaboration des politiques communes.

Il se dégage du rapport l'idée que l'incertitude sur le sort du Marché commun pourrait amener assez rapidement les chefs d'entreprises français à différer ou à réduire leurs programmes d'investissements ou de réforme, le Marché commun ayant exercé dans ce domaine une influence notable. De toute évidence, ce rapport destiné au gouvernement français n'est pas une déclaration de politique générale, mais bien une prise de position détaillée comportant l'évaluation des effets négatifs que pourrait avoir le prolongement de la crise dans tous les secteurs de l'économie française. Il ne s'agit plus pour le patronat d'un débat de principe mais d'une affaire concrète.

Ainsi qu'il était prévisible, les réactions les plus énergiques sont venues des milieux professionnels agricoles français. L'opposition la plus nette à la politique du gouvernement français semble venir du président de l'Assemblée Permanente des Chambres Agricoles. Cependant, c'est la Fédération nationale des

exploitants agricoles (FNSEA) qui, malgré sa prudence initiale, prudence qui se manifesta à nouveau lors de la réunion du Conseil d'administration du 16 septembre, se lancera le plus directement dans l'action contre les autorités en mettant à profit la campagne des élections présidentielles du 5 décembre 1965. Une réunion du Conseil national, convoqué pour discuter des prix agricoles, va donner le signal de cette lutte. Le journal *Le Monde*, daté du 23 octobre 1965, synthétise les résultats de cette session du Conseil en titrant en première page: «La FNSEA incite les agriculteurs à ne pas voter le 5 décembre pour le candidat au pouvoir». La motion du Conseil national de la FNSEA se conclut en ces termes «(...) Le Conseil national, respectueux de l'apolitisme syndical qui lui interdit de cautionner un candidat, estime néanmoins qu'il manquerait à son devoir s'il n'avertissait pas solennellement les agriculteurs des conséquences du vote qu'ils émettront lors des prochains scrutins auxquels ils participeront, et notamment lors de l'élection présidentielle du 5 décembre: les agriculteurs dans un tel vote effectuent leur choix en tant que citoyens et non pas en fonction de considérations professionnelles, mais ils devront prendre leur responsabilité en ayant pleinement conscience du fait qu'il serait de leur part parfaitement incohérent de demander à leurs responsables syndicaux de combattre une politique qu'ils auraient paru approuver par leur vote».

Dès octobre 1965, s'ouvre la campagne de la première élection présidentielle au suffrage universel direct dans laquelle s'inscrit la motion de la FNSEA. C'est de cette façon concrète que le couplage de l'élection présidentielle et de la politique intérieure française se fait avec la politique européenne. La preuve tangible est faite dès lors que la Communauté n'est pas une affaire de politique étrangère mais constitue bien une partie intégrante de la politique française. D'autant plus que les décisions et les politiques communautaires produisent des effets immédiats dans l'espace communautaire qui affectent directement gouvernements, groupes d'intérêt, agents économiques et sociaux, voire les partis politiques et l'opinion publique. Ces effets débordent les frontières nationales ainsi que les objectifs premiers qui leur ont été assignés. C'est ainsi qu'un débat sur le financement de la politique agricole commune et ses prolongements institutionnels se transforme en un débat politique général sur la portée et l'avenir de la Communauté européenne, débat dans lequel s'engagent d'abord les groupes socio-économiques directement touchés puis, du fait de la coïncidence avec l'élection présidentielle, les

partis et les candidats. Dans ce contexte, la candidature du troisième homme, Jean Lecanuet, est née d'un courant européen et atlantiste du centre opposé à la politique du général de Gaulle. La suite est bien connue: le candidat de Gaulle est mis en ballottage au premier tour par François Mitterrand et Jean Lecanuet; dès lors, la politique européenne de de Gaulle, objet d'un entretien au coin du feu à la télévision, s'infléchit et laisse présager une issue positive de la crise.

4. Le compromis sur le désaccord commun de Luxembourg (1966)

Les contacts repris avec les partenaires durant décembre 1965, suivis de réunions, aboutissent au compromis, ou plutôt au «désaccord commun» de Luxembourg du 30 janvier 1966. Cet accord sur le désaccord bloque en réalité le passage à la troisième étape de la Communauté qui prévoyait le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée dans plusieurs domaines dont la politique agricole commune. Le texte du «compromis de Luxembourg» est révélateur des intentions réelles du Président de Gaulle:

«1. Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité.

2. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

3. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

4. Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise normale des travaux de la Communauté.»

Ainsi, cette crise communautaire permit à la France de retarder, pendant des mois, le recours à la majorité qualifiée sans toutefois l'empêcher. D'autant que les nouveaux membres, la Grande-Bretagne en tête, étaient plutôt favorables à l'invocation

de l'«intérêt vital» qui assurait, grâce au maintien de l'unanimité, une protection efficace de leurs intérêts nationaux. Sur ce point, une convergence peu coutumière mais «objective» se profilait entre les positions de la France et de l'Angleterre. Mais une fois de plus, l'intention initiale visant à protéger les intérêts de la France, notamment dans le domaine agricole, produisit l'inverse de l'effet escompté. Au lieu d'assurer une protection de la politique agricole commune, l'arme de l'unanimité fut utilisée par la Grande-Bretagne pour bloquer certaines décisions fixant les prix agricoles communs. Le lent retour à la pratique du vote majoritaire ne reprit qu'au début des années 80. Plus de vingt ans après la «crise de la chaise vide», l'Acte unique européen permettra d'étendre le recours à la majorité qualifiée.

Ce retard prolongé a alourdi pendant deux décennies le processus de décision dans la Communauté européenne d'autant que le passage à la Communauté des Neuf, dès 1973 a rendu l'unanimité à Neuf encore plus difficile à atteindre que l'unanimité à Six. Certes, dans la pratique communautaire, le Conseil a cherché le plus souvent à prendre des décisions par consensus, de sorte que la différence entre unanimité et majorité qualifiée a paru s'estomper. En réalité, la majorité qualifiée facilite la recherche d'un compromis en ménageant une position de droit fort au groupe majoritaire: le groupe minoritaire est prêt à composer, conscient qu'une décision peut être prise sans lui; de son côté, le groupe majoritaire est disposé à faire des concessions en vue d'un consensus, considérant que les questions les plus importantes nécessitent l'accord du plus grand nombre de membres pour l'application des mesures adoptées. La différence entre procédure à l'unanimité et procédure à la majorité est donc fondamentale: la première ralentit, quand elle ne paralyse pas, le processus de décision, la deuxième l'accélère et facilite les compromis. Avec l'adhésion des six nouveaux membres et la perspective d'un nouvel élargissement, la différence entre ces deux procédures risque de s'accentuer, l'unanimité devenant, avec l'accroissement du nombre des membres, de plus en plus difficile à réaliser dans des délais raisonnables.

En revanche, le problème financier, technique en apparence et pourtant lourd de conséquences politiques, trouva une solution plus rapide dès que fut adoptée la décision sur les ressources propres en 1970. Ce nouveau système fut transformé puis étendu par le traité de Bruxelles de 1975 qui accorda un pouvoir de codécision budgétaire, limité mais réel, au Parlement européen.

Encore plus rapide fut la fusion des exécutifs de la Communauté, réalisée en 1967. Ainsi malgré des retards, le processus d'intégration se poursuit sans relâche. Après une escalade de non et de blocages provoquant des crises successives et des retards cumulés, le processus d'intégration, certes ralenti, a fait preuve d'une continuité et d'une force inattendues et souvent dénoncées par les Cassandres de tout bord. En effet, ce processus s'est poursuivi et même développé au cours des années 70, comme en témoignent la création du Conseil européen en 1974, puis l'élection du Parlement européen décidée en 1976 et qui a eu lieu en 1979. Le processus d'intégration s'approfondit et englobe des domaines nouveaux et ce malgré l'élargissement qui a coïncidé avec les crises économiques et monétaires de cette décennie. En observant *a posteriori* ce processus qui évolue en dents de scie, on ne peut que regretter toutes les énergies dépensées à contrer le mouvement d'union qui, en dépit de tous ces obstacles, s'est poursuivi avec une vigueur constante, incitant plus d'un observateur à y discerner une évolution irréversible.

CHAPITRE II

UN SYSTÈME POLITIQUE EMBRYONNAIRE: INSTITUTIONS DÉCISIONNELLES ET CONSULTATIVES

La Communauté européenne, création continue, échappe à toute classification traditionnelle : elle implique toute une série d'éléments mixtes intégrant à la fois certains traits supranationaux qui lui sont propres et des résidus intergouvernementaux. Ainsi, selon l'éclairage que l'on projette sur sa structure, on est amené à conclure à sa tendance fédérale ou, au contraire, à sa nature confédérale, alors qu'en réalité ces deux visages coexistent quand ils ne se confondent dans la construction communautaire.

A son tour, le visage de la Communauté se reflète dans ses institutions et dans leurs pouvoirs. Dès lors, il est essentiel de comprendre l'organisation du pouvoir dans la Communauté et sa répartition entre les principales institutions. Le pouvoir actif est confié à deux institutions : 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 communautaire transparaît dans ses institutions ainsi qu'à travers son processus de décision. Ce sont les deux révélateurs les plus significatifs auxquels s'ajoutent les indications socio-politiques qui se dégagent des structures des partis politiques et des groupes d'intérêt et de leur participation au processus communautaire.

1. Portrait politique de la Commission

Brossé à grands traits, le portrait de la Commission, institution collégiale et noyau dynamique de la construction européenne, se profile comme suit: 17 membres, dont deux par grand pays, désignés d'un commun accord par les gouvernements, mais dans la pratique par chaque gouvernement, à l'exception du Président de la Commission qui est désigné par consensus des chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen. Cette pratique communautaire tend à étayer l'autorité du Président de la Commission.

Tout naturellement, les membres de la Commission reflètent, par leur couleur et leur appartenance politiques, les grandes tendances politiques de la Communauté et plus précisément les traits dominants des gouvernements et des majorités. Tel est le cas pour les petits et moyens Etats qui désignent chacun un seul membre de la Commission. En revanche, la situation est différente pour les grands pays membres qui, en règle générale, désignent un membre appartenant à la majorité gouvernementale et un membre issu de l'opposition (France, Grande-Bretagne et Espagne) ou d'un autre parti de la coalition gouvernementale (Allemagne et Italie). Dans l'ensemble, la composition de la Commission est le reflet assez fidèle - malgré les changements de majorité ou de gouvernement qui peuvent intervenir pendant la durée d'un mandat - de la distribution des principales forces électorales dans les pays membres et dans la Communauté. La Commission Delors II comprend 6 socialistes dont le Président, 4 démocrates-chrétiens, 3 libéraux, 1 PSD portugais, 1 Fianna Fail irlandais appartenant au groupe démocrate de progrès aux côtés des gaullistes, 1 conservateur britannique et un grand serviteur de l'Etat luxembourgeois sans appartenance politique déclarée. De la sorte, cette composition offre un large éventail des partis gouvernementaux ou à vocation gouvernementale des pays membres. Cette large «participation» des partis politiques à l'exécutif communautaire

est assurée par la procédure actuelle de désignation des membres de la Commission. Au cas où le choix des membres serait laissé au Président désigné et à l'approbation du Parlement européen, il serait raisonnable de supposer que le choix du Président répondrait à des critères similaires à ceux des gouvernements. A savoir, l'appartenance à une formation politique majoritaire ou à vocation gouvernementale afin de s'assurer leur appui tout en tenant compte de la personnalité et de la compétence des futurs membres. Cependant, s'il est fort probable que pour la présidence, le choix du Parlement européen se fixera sur une personnalité politique de premier plan, quelle garantie peut-on avoir quant au choix des membres de la Commission? L'approbation du Parlement européen s'appuiera-t-elle sur la «grande coalition» formée de socialistes et de démocrates-chrétiens ou sur des alliances suivant le clivage gauche-droite, ou encore sur un compromis du moment?

Par leur formation et leur expérience, les membres se répartissent à égalité entre juristes et économistes, plus un ingénieur et un docteur en philosophie disposant de longues expériences en management et en économie. Du reste, une douzaine de membres de la Commission ont acquis une grande expérience des affaires économiques. De même, une majorité de membres (14) ont exercé antérieurement des responsabilités européennes en tant que ministres siégeant dans des Conseils, ou membres du Coreper, ou en qualité de députés européens. D'une manière ou d'une autre, ils étaient tous déjà engagés dans les affaires européennes et à ce titre ils appartenaient au réseau de dirigeants européens ou à «l'eurosphère».

L'importance que les gouvernements accordent à la Commission, sa fonction politique et administrative se traduisent par les personnalités qui la composent. En effet, neuf de ses membres ont assumé de hautes responsabilités politiques en tant que ministres, dont un ministre du gouvernement bavarois, trois en qualité de secrétaires d'Etat. En outre, cinq ont été députés européens dont un président de parti et un membre du Club du Crocodile fondé par Altiero Spinelli.

A la différence du Conseil fédéral suisse dont la présidence est annuelle, la Commission, institution collégiale, a un président dont le mandat correspond en principe à la durée de quatre ans du mandat des membres de la commission. De ce fait, le président n'a pas un rôle éphémère mais a la possibilité d'imprimer la marque de sa personnalité au travail et à la politique de la Commission. Au-delà des pouvoirs présidentiels, c'est son titulaire qui

lui donne un relief particulier par l'effet de sa personnalité et de son style. Une analyse approfondie de ces variables, peu étudiée jusqu'à présent, permettrait d'éclairer le rôle des différentes Commissions en fonction du caractère présidentiel.⁹ Ainsi, on peut admettre que la Haute Autorité présidée par Jean Monnet (1952-1955) - malgré les différences institutionnelles - et la Commission présidée par Walter Hallstein (1958 à 1966) ne sont pas comparables à la Commission Rey (1967-70) ou Malfatti (1970-72). Le caractère actif, puissant et créateur des deux premiers présidents contraste avec le style de négociateur de Jean Rey - fort adapté au Kennedy Round - ou le style gestionnaire de Malfatti. L'élargissement de 1973, les problèmes posés par l'assimilation d'un grand pays insulaire, joints aux difficultés économiques, n'ont certes pas facilité la tâche des présidents François Ortoli (1973-77) et Roy Jenkins (1977-81). Durant leurs mandats le rôle moteur et le leadership de la Commission ont subi un effet d'érosion. La transition difficile dans la phase dite d'*«europessimisme»* a été assurée par le président Gaston Thorn (1981-85) grâce à son talent de négociateur. Malgré l'importance du rôle du président, d'autres personnalités ont marqué le profil et la politique de la Commission. Est-il besoin de rappeler le rôle assumé par des personnalités telles que Mansholt, Barre, Spinelli ou Davignon ?

A la faveur d'une conjoncture plus favorable qui s'amorce après une période de marasme et l'affirmation réitérée des pouvoirs des Etats membres aux dépens de la Commission, le renouveau de la Communauté et du rôle initiateur de la Commission s'est manifestée sous la présidence de Jacques Delors (1985-1995), socialiste français, ancien collaborateur de Jacques Chaban-Delmas, ancien député européen et ancien ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et, à ce titre, principal responsable du tournant positif pris par l'économie française dès 1983. Sa forte personnalité, alliée à son esprit imaginatif, à sa capacité de travail et à sa persévérance animée par sa profonde conviction d'Européen ont été mises à profit pour relancer la dynamique communautaire. Le Livre blanc, la préparation de l'Acte unique européen, sont autant de progrès décisifs à mettre à l'actif de la Commission Delors I soutenue par une constellation

de gouvernements pro-européens - malgré l'opposition véhément de M^{me} Thatcher. Au cours de cette période, la Commission a retrouvé son rôle de moteur de l'intégration européenne. En dépit du consensus des nombreuses Cassandres et de nombreux spécialistes des affaires communautaires, la Commission a réalisé un retour surprenant, un «come back» inattendu, à la suite du succès répété de ses initiatives. Elle a non seulement regagné le terrain perdu sur de multiples plans, mais elle a de surcroît acquis une dimension politique, notamment grâce à la participation de son Président au Conseil européen dont il est consacré membre par l'Acte unique, ainsi qu'aux différentes réunions au sommet des grands pays occidentaux. Dans ce nouveau rôle politique de premier plan, la puissante personnalité de Jacques Delors a contribué à lui assurer une place en vue que rien ne laissait prévoir au temps de la grisaille communautaire.

Ce bilan très positif n'est pas sans quelques ombres que d'aucuns se complaisent à mettre en relief: une personnalisation exagérée du pouvoir communautaire qui a irrité parfois tel chef de gouvernement; trop d'exigences et d'impatience, un style de commandement jugé parfois autoritaire; une façon de concocter ses initiatives en secret à la surprise même de certains membres de la Commission, procédé personnel qui n'est pas sans rappeler la démarche du général de Gaulle; des prises de positions quelquefois intransigeantes susceptibles de provoquer des clivages ou des heurts au sein de la Commission, mettant ainsi sa cohésion à l'épreuve. Autant d'éléments résiduels qui ne portent pas atteinte à la grande entreprise que Jacques Delors est en train d'animer.

Les commentateurs et les observateurs ont pris l'habitude de conclure leurs analyses sur une note plutôt pessimiste concernant le rôle et la capacité de la Commission. Selon la majorité des commentaires, la Commission aurait perdu de son dynamisme en raison du glissement du pouvoir communautaire vers les centres des pouvoirs nationaux. Depuis la crise de la CED, de la création de la Communauté économique et de la chaise vide, de crise en crise, l'autorité de la Commission allait en s'affaiblissant. De proche en proche, cette pente était censée conduire à l'effacement du pouvoir communautaire du plus actif représentant de l'intérêt commun, et seul capable à ce titre de compenser le poids des intérêts nationaux et de défendre les petits pays dans le processus d'élaboration des lois communautaires. Or, cette conclusion générale, propagée souvent sans nuances, ne tient pas compte de nombreux facteurs: avec la mise en oeuvre du marché commun,

⁹ Un exemple de ce type d'analyse est fourni par l'ouvrage classique de James David Barber, *The presidential Character. Predicting performance in the White House*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1972.

puis du marché intérieur et des politiques communes, les pouvoirs de la Commission ont pris une ampleur à la mesure des exigences de ses nouvelles activités; de même, au cours de l'expérience communautaire, la fonction de gestion, notamment la gestion des fonds structurels, s'est progressivement développée attribuant dans certains cas un pouvoir quasi discrétionnaire à la Commission. Si tout au long du processus d'intégration la Commission a souvent fait l'objet de convoitises et de critiques de la part de certains gouvernements, elle n'en a pas moins bénéficié de soutiens solides de la part de certains autres. Enfin, la présence de son Président au sein du Conseil européen n'est pas le moindre des progrès accomplis dans le domaine de la haute politique. Malgré les fluctuations de l'autorité de la Commission, une droite de régression tracée à partir des succès et des échecs, de l'élargissement et des accumulations de nouvelles compétences traduirait, à mon avis, une tendance ascendante.

La construction communautaire en formation et son évolution continue implique la recherche d'un équilibre fonctionnel entre les institutions communautaires et le poids réel des Etats membres. D'où des ajustements périodiques accompagnés par des fluctuations de pouvoirs de la Commission dans l'exercice de ses fonctions. Malgré ses hauts et ses bas, la Commission demeure pourtant irremplaçable en tant que principal contrepoids face aux pesanteurs des réalités nationales et régionales.

Par comparaison avec les ressources humaines et matérielles dont disposent les autorités nationales, régionales ou locales, la Commission est fort mal lotie au regard des tâches qu'elle accomplit et de la responsabilité qu'elle assume dans une Communauté de 330 millions d'habitants. Au cours des 47 réunions qu'elle a tenues en 1990, elle a adressé au Conseil 726 propositions, recommandations ou projets d'actes ainsi que 237 communications, mémorandums et rapports; en outre, elle a arrêté plus de 6.000 actes autonomes. Impressionnant en lui-même, ce chiffre prend toute sa signification à la lumière de la dimension politique ou de la portée économique et technique de ses activités. En témoignent ses nombreuses propositions de directives ou de politiques, dans le cadre de l'Acte unique, ainsi que ses avis et réflexions sur l'union politique et l'union économique et monétaire à l'adresse des deux conférences intergouvernementales. Sans compter les nombreuses tâches qui lui sont confiées par le Conseil européen telles que l'évaluation de la situation dans les pays de l'Europe centrale et orientale et en ex-URSS, les propo-

sitions de mesures de soutien et d'actions ainsi que la coordination des aides occidentales destinées à ces pays.

Au regard de ces tâches, les moyens dont dispose la Commission apparaissent dérisoires : environ 17.000 emplois, dont 1.600 pour le seul cadre linguistique, et plus de 3.000 affectés aux activités de recherche. Et parmi les emplois restants, encore faut-il soustraire les nombreux services généraux et de secrétariat. L'ensemble de ses secteurs d'activités compte environ 33 directeurs généraux et 24 directeurs généraux adjoints, 140 directeurs - dont 10 des instituts de recherches - ainsi que plus de 1.200 fonctionnaires de conception ou de responsabilité. Ce qui paraît négligeable eu égard à la dimension des tâches et des responsabilités de la Commission.

Le même constat peut être fait à propos du budget de la Commission, voire de l'ensemble des ressources communautaires. Sur près de 56 milliards d'écus en 1991, plus de la moitié est destinée aux dépenses agricoles, plus du quart du budget est alloué aux actions structurelles gérées par la Commission, environ 5 milliards sont affectés aux autres politiques et 2 milliards au titre de la recherche. La répartition budgétaire au cours de la dernière décennie reflète l'évolution des priorités politiques de la Commission: la diminution relative des dépenses agricoles qui, il y a une dizaine d'années, absorbaient presque 3/4 du budget communautaire au profit des actions structurelles et des politiques de développement et de recherche. Enfin, l'ensemble des dépenses administratives s'élève à 2,6 milliards d'écus pour 1991 dont 1,66 est destiné à la Commission.

Outre son rôle de moteur de l'intégration, de gardienne des traités chargée de veiller à leur application, et ses responsabilités au titre de la gestion des ressources communautaires, la Commission forme un pôle autour duquel gravitent et prolifèrent de multiples réseaux constitués de fonctionnaires, d'experts nationaux ainsi que de groupes d'intérêt et d'associations organisés au niveau communautaire. Près de 6.000 réunions rassemblent chaque année jusqu'à 70.000 participants à Bruxelles, engagés dans des échanges et des travaux en liaison avec les responsables communautaires. Ces vastes réseaux de communication et d'apprentissage accomplissent une oeuvre intense de socialisation européenne des dirigeants nationaux et régionaux provenant de divers milieux administratifs, socio-économiques et scientifiques qui exercent des responsabilités liées à l'intégration européenne. Cette fonction de rapprochement des hommes et d'apprentissage

de l'Europe est également assumée par le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social.

2. Portrait du Conseil

Le Conseil assure la participation des gouvernements membres par l'intermédiaire de leurs ministres compétents. Depuis les origines de la Communauté, le Conseil a beaucoup évolué: de simple lien entre la Haute Autorité et les gouvernements, le Conseil a acquis la place de décideur principal dans la Communauté économique. Cependant, les négociations, les crises, de même que les décisions fondamentales qui affectent la Communauté, telle que l'opposition du général de Gaulle en 1958 au projet britannique de création d'une grande zone de libre échange, ont laissé entrevoir le rôle essentiel des plus hauts responsables politiques des Etats membres. Leur rôle est d'autant plus déterminant aux moments décisifs des processus de négociation ou de décision. Au fur et à mesure que la Communauté était investie de pouvoirs importants de nature ou de portée politique, l'intervention des chefs d'Etat ou de gouvernement tendait tout naturellement à s'amplifier. Plusieurs sommets ont marqué les tournants du processus d'intégration: en 1969, la conférence de La Haye a ouvert la porte de la Communauté à l'Angleterre; en octobre 1972, le sommet a promu de nouvelles politiques: politique régionale soutenue par un Fonds de développement, politique de l'environnement, programme d'action sociale. C'est à l'occasion de cette réunion que les chefs d'Etat et de gouvernement ont exprimé la volonté politique de parvenir à l'union européenne avant 1980. Dès le sommet de Paris en 1974, les chefs d'Etat ou de gouvernement décident d'institutionnaliser leurs réunions en créant le Conseil européen et de renforcer la dimension démocratique de la Communauté en optant pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. C'est le Conseil européen de Fontainebleau, qui, en 1984, met fin à la querelle budgétaire provoquée par l'Angleterre et désigne un comité de représentants (Comité Dooge) en vue de réaliser l'union européenne, initiative qui aboutira à l'Acte unique européen. Par la suite, la mise en oeuvre de l'Acte unique, sur la base du rapport de Jacques Delors «Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe», ainsi qu'une série de décisions fondamentales préparant l'Union politique et l'Union économique et monétaire seront adoptées au cours des

diverses réunions du Conseil européen. C'est le Conseil européen qui se charge de définir la politique de la Communauté tant à l'égard des pays ex-communistes en voie de démocratisation que face à la crise du Golfe. Dès lors que les problèmes envisagés relevaient de la haute politique ou revêtaient une importance primordiale, le rôle du Conseil européen tendait insensiblement à s'accroître et à devenir indispensable. Entériné par l'Acte unique, le Conseil européen est devenu de fait comme de droit l'institution suprême de la Communauté européenne.

Avec le temps, le Conseil, composé de ministres, acquiert une structure à double niveau: un niveau supérieur avec le Conseil européen et une infrastructure formée du Coreper, Comité des représentants permanents à Bruxelles, et d'un Secrétariat général. A son tour, le Conseil des ministres s'est fragmenté en plusieurs Conseils spécialisés selon les principaux secteurs d'activité tout en gardant aussi un Conseil général ou plénier. La multiplicité des Conseils spécialisés tels que les Conseils de l'agriculture, des finances, de l'industrie ou de la recherche, soulève un problème de fond, à savoir la fragmentation de l'institution politique qui occupe une position-clé dans le processus de décision de la Communauté européenne. Cet éclatement des structures décisionnelles, qui menace la cohésion du Conseil, et partant, son pouvoir effectif, est-il compensé par les instruments de coordination existants, et notamment par le rôle directeur du Conseil des ministres réuni en séances plénières? Il est permis d'en douter si l'on se réfère à l'expérience communautaire. Cette question en entraîne une autre relative au pouvoir des Conseils spécialisés. Ces Conseils ont-ils réellement la capacité d'imposer leur volonté politique en dictant leurs options et en exerçant leur tutelle politique sur les divers rouages administratifs chargés de préparer leurs décisions?

De toute évidence, les ministres nationaux qui participent nombreux - environ 200, leur nombre s'accroît en proportion des matières traitées au niveau communautaire - témoignent par leurs présences assidues de l'importance qu'ils accordent aux affaires communautaires. Mais on est fondé à se demander si les 85 sessions tenues en 1990 par les différents Conseils leur permettent de maîtriser effectivement un processus de décision aussi complexe et diversifié. Certes, les ministres consacrent une grande partie de leur temps aux questions communautaires dans les conseils de leurs gouvernements, au sein de leurs ministères ou d'organismes de coordination ainsi qu'au cours de contacts suivis qu'ils ont avec leurs collègues et les membres de la Commission.

Cependant, malgré ce réseau dense de communications et d'actions, les interventions des ministres dans le processus sont ponctuelles et ne semblent susceptibles d'assurer, sauf exceptions, la fonction politique à la fois législative et exécutive qui est attribuée au Conseil par les traités. Dès lors, dans l'exercice de sa lourde fonction, le Conseil s'appuie largement sur le rôle de coordination de sa Présidence ainsi que sur le travail du Coreper et de ses multiples groupes de travail auxquels le secrétariat du Conseil, avec ses 2.183 emplois, apporte un soutien logistique. D'autant que la mise en oeuvre de l'Acte unique impose un rythme de travail accru en vue de l'échéance de 1993. Du reste, pour la seule année 1990, le Conseil a adopté 65 directives, 380 règlements et 169 décisions. La préparation des décisions du Conseil est confiée au Coreper, sous la direction des représentants permanents ayant rang d'ambassadeurs ainsi qu'à ses nombreux groupes de travail spécialisés composés de fonctionnaires nationaux. Les représentations permanentes à Bruxelles forment une euroosphère à plein temps des affaires communautaires. Ces missions comprennent un noyau de représentants provenant des ministères des Affaires étrangères, leurs autres représentants provenant des divers ministères impliqués dans les affaires communautaires. Le nombre de membres spécialistes varie en fonction du poids des politiques et des réglementations communautaires et du volume de travail par secteur. Cette observation générale s'applique aussi bien aux activités du Conseil, et au nombre de groupes de travail selon les secteurs, qu'aux activités de la Commission et de ses comités consultatifs. En effet, plus un secteur est régi par les normes et des politiques communautaires, plus il fait l'objet d'activités au sein de la Communauté qui se répercuteuront à leur tour à la fois sur les structures administratives de la Commission et des réseaux qui gravitent autour d'elle; ainsi, par exemple, le poids administratif et les structures des directions générales reproduisent assez fidèlement cette correspondance qui s'étend à toutes les institutions de la Communauté ainsi qu'aux groupes socio-économiques. De même, la structure et l'intensité des activités des groupes d'intérêt communautaires ne font que confirmer cette constatation somme toute banale d'un lien intime entre demandes, pouvoirs, structures et décisions communautaires. Les membres du Coreper appartiennent à une sphère intermédiaire qui se situe entre la sphère communautaire proprement dite et les différentes sphères nationales. Ils constituent des canaux de communication officiels privilégiés entre la Commission et les gouvernements membres et

leurs administrations. Leurs contacts quotidiens avec les représentants de la Commission et avec leurs collègues d'autres pays avec lesquels ils ont des réunions fréquentes, tissent un dense réseau de communication et de solidarité qui les rend plus ouverts sinon plus perméables aux intérêts communautaires. D'autant qu'ils sont chargés de défendre les points de vue nationaux auprès de la Communauté et qu'ils sont en même temps les porte-parole du point de vue communautaire auprès de leurs gouvernements. Pris entre la solidarité européenne et leur allégeance nationale, ils forment un des rouages-clés du processus communautaire.

Dans cet ensemble complexe de structures et de relations, il est aisément de concevoir le rôle de chef d'orchestre que doit assumer la Présidence assistée par le Secrétariat général. Dès lors, la question se pose de savoir si le mandat des présidents de six mois lui garantit une certaine continuité dans leur travail de coordination et de rapprochement des points de vue ainsi que dans leur fonction de représentation. Une longue expérience, qui confirme de grandes variations d'une présidence à l'autre entraînant une remise en question de la règle de rotation de six mois. Malgré la pratique de la «troïka» composée du président sortant, du président en exercice et de son successeur, les changements fréquents à la tête du Conseil ne semblent pas donner toutes les garanties nécessaires pour assurer de manière cohérente et sans à-coups le suivi présidentiel des Conseils et des multiples organes à participation gouvernementale dans la Communauté européenne. D'ailleurs, cette question s'imposera avec une acuité accrue au fur et à mesure que la Communauté sera dotée de nouvelles responsabilités au titre de l'Union économique et monétaire et de l'Union politique et notamment dans le domaine des relations extérieures et de la sécurité. L'insuffisance du Secrétariat de la coopération politique ainsi que le rôle relativement effacé de la Commission dans ces matières politiques par excellence, méritent une réflexion approfondie sur leurs fonctions et en particulier sur la place de la Commission dans l'Union politique. Ma suggestion consiste à doter la Communauté européenne, dans sa nouvelle dimension, d'un exécutif bicéphale composé d'une Présidence collégiale - Conseil européen et Conseil des ministres - et d'un gouvernement communautaire - la Commission. C'est, me semble-t-il, la seule manière de concilier une participation effective des responsables gouvernementaux des pays membres avec un degré suffisant de cohérence et d'efficacité dans une vision politique.

3. La dynamique de la Cour de Justice

Depuis l'Acte unique, les douze juges de la Cour de Justice sont assistés par un Tribunal de première instance. Grâce à cet allégement de leurs responsabilités, les juges de la Cour pourront continuer, sans une trop grande surcharge, à assurer leur fonction essentielle de contrôle et d'interprétation de la législation communautaire. Le dynamisme qu'ils ont déployé leur a valu toutes sortes de qualificatifs. Certains n'ont pas hésité à leur attribuer le rôle de «gouvernement des juges». Comme il advient de la plupart des critiques qui se veulent percutantes, l'excès même de cette qualification diminue l'effet qu'elle est censée produire. Sans aucun doute, le rôle de gouvernement de la Communauté revient en partage à la Commission, au Conseil et au Conseil européen; cependant, dans l'exercice de leur pouvoir actif, ces institutions ont largement profité du soutien, voire des encouragements de la plus haute autorité juridictionnelle. La question la plus appropriée serait: la Cour de Justice a-t-elle assumé les fonctions de législateur? Ne se limitant pas à son stricte rôle, aurait-elle pris la liberté de créer du droit communautaire? Quelle que soit la réponse à cette question, force est d'accorder à la Cour des circonstances atténuantes dans la mesure où elle opère dans un milieu juridique en pleine formation qui, contrairement à l'ordre juridique national, comporte de nombreuses lacunes et imprécisions. Dès lors, la Cour a souvent été obligée, pour pallier le vide juridique, de combler certaines lacunes en utilisant la méthode téléologique. De la sorte, elle contribue au développement du droit communautaire, à la fois par une large interprétation des normes fondamentales du traité et par la création d'un ordre juridique nouveau.¹⁰

Dans l'exercice de ses compétences contentieuses, préjudiciales ou consultatives, la Cour, tout en se fondant sur les sources de droit existantes, en précise et en renforce le contenu. Dans ce cas, elle agit comme «un législateur d'appoint et ce sont les auteurs des Traités qui l'ont voulu».¹¹ En partant de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché commun, le juge européen a non seulement interprété dans un sens large la libre circulation des marchandises, mais a également appliqué ce principe à

d'autres secteurs: les personnes, les capitaux et les services qui font partie intégrante du marché commun. Dans d'autres cas célèbres, l'intervention des juges européens est apparentée à une fonction de création du droit. Dans le fameux arrêt AETR de 1971, les juges ont affirmé que les Etats membres ne pouvaient conclure des accords qui affectaient les règles communautaires, la conclusion de ces accords relevant de la compétence exclusive de la Communauté. La jurisprudence systématique de la Cour a confirmé que les droits fondamentaux faisaient partie du droit communautaire, avant même la Déclaration solennelle de Stuttgart en 1983. Dans un autre arrêt, la Cour a confirmé la force contraignante des directives et leurs effets directs. Cette interprétation novatrice est d'autant plus importante que les directives sont devenues les instruments privilégiés de l'Acte unique. Ainsi se confirme le rôle fondamental et dynamique de la remarquable jurisprudence de la Cour et de sa contribution à l'édification du droit communautaire.

4. Le gouvernement de comités?

L'idée d'un «gouvernement des juges» réfutée, on s'interroge sur le «gouvernement de comités». Certes, des réseaux innombrables de comités sont présents à tous les niveaux des organes de décision, et dans des régimes fort divers: la Communauté ne fait que reproduire ce phénomène qui envahit les structures nationales et régionales. La consultation organisée a son équivalent dans un vaste réseau de groupes de travail et de pratiques de consultations. Face à cette prolifération d'instruments consultatifs, on serait fondé à penser que cette fonction correspond au développement des connaissances et des technologies ainsi qu'à la complexité d'une société marquée par une spécialisation de plus en plus poussée. Cette complexité dépassant la capacité des gouvernants, ceux-ci ont eu recours à la consultation. Par ce biais, les groupes organisés et les experts de tous bords s'infiltrent dans les structures d'autorité. Dans ces circonstances, le dessaisissement des responsables politiques peut certes conduire parfois à des formes de gouvernements technocratiques, mais ces exceptions ne permettent pas de conclure à un gouvernement de techniciens et encore moins à un gouvernement de comités.

¹⁰ Mario Bettati, «Le "law-making power" de la Cour», *Pouvoirs*, 1989, pp. 59 et ss.

¹¹ R.-M. Chevallier, «Le juge et la liberté de circulation des personnes et des services», *Droit-Economie*, 1979, p. 19. Cité par Bettati.

Les réseaux de comités constitués au niveau de la Commission et du Conseil se composent d'environ *trois cents* organismes.¹² Outre les comités consultatifs à composition professionnelle ou mixte, ils comprennent de nombreux comités dont les membres sont des experts nationaux ou gouvernementaux, des fonctionnaires, et de hauts responsables d'organismes publics telles que les banques centrales. La densité des réseaux varie selon les secteurs d'activité communautaires. A titre d'exemple, une quinzaine assistent le service de l'Union douanière, une trentaine collaborent dans le domaine de l'emploi, des affaires sociales et de l'éducation (DGV), autant dans le domaine de l'environnement, des consommateurs et de la sécurité (DGXI) et un peu plus de trente au titre du marché intérieur et des affaires industrielles (DGIII). Comme on pouvait s'y attendre, le réseau de comités forme un tissu plus dense dans le secteur agricole où la politique communautaire est la plus structurée: 70 comités dont 35 consultatifs, 16 divers et une vingtaine de comités de gestion. Les premiers comités donnent leur avis sur l'élaboration ou la mise en oeuvre des règlements et des décisions en matière agricole; les comités de gestion, composés de représentants gouvernementaux, visent à alléger la procédure du Conseil en assumant le contrôle des mesures d'application que la Commission est appelée à prendre en matière d'organisation des marchés agricoles ou pour chaque catégorie de produits. Les projets des mesures à adopter sont soumis au comité de gestion compétent qui donne son avis à la majorité qualifiée. Si la Commission arrête une mesure sans tenir compte de cet avis, le Conseil peut modifier la décision de la Commission dans un délai d'un mois. S'il est indiscutable que ces comités de gestion participent au processus de décision de manière directe et effective, il est en revanche bien plus difficile d'évaluer l'influence des comités consultatifs agricoles. Le poids de leurs avis qui ne lient pas la Commission varie selon la représentativité, l'importance et la compétence de leurs membres ainsi que leur degré de consensus. Il est significatif de noter que, sans pour autant les négliger, plusieurs organisations professionnelles ne les considèrent pas comme un moyen d'accès très efficace auprès de l'administration de la Commission.

Le Comité économique et social remplit une fonction consultative générale et institutionnalisée à l'instar des conseils économiques et sociaux des Etats membres. Le CES a pour objectif

¹² Comités, Luxembourg, Office des Publications officielles de la Communauté.

«d'assurer une représentation adéquate aux différentes catégories de la vie économique et sociale» (art. 195 de la CEE). Composé de 189 conseillers, le CES est organisé en trois groupes: le groupe I réunit les 57 représentants d'employeurs de l'industrie, du commerce, des transporteurs et des banques; le groupe II comprend 65 représentants d'organisations des travailleurs dont toutes, à quelques exceptions près (ex: CGT française), sont membres de la Confédération européenne des syndicats, cette appartenance favorisant une forte homogénéité de ce groupe; le groupe III est le moins homogène avec 67 conseillers représentant des activités diverses - agriculture, PME, artisanat, commerce, professions libérales, associations de familles et de consommateurs. Objet de convoitise des deux autres groupes, il est soumis aux pressions des intérêts divers et ses voix se partagent souvent entre le groupe patronal et le groupe syndical en cas de questions controversées. Cette dispersion d'intérêts du groupe «divers» se reflète dans l'appartenance des conseillers à plusieurs organisations communautaires tel que le COPA pour les exploitants agricoles. La cohésion même de ces intérêts sectoriels explique les clivages qui divisent le groupe III. En revanche, l'homogénéité des groupes I et II est renforcée par la coordination de leurs positions et de leurs votes assurée par l'UNICE et la Confédération européenne des syndicats. Elle traduit de la part de ces deux groupes une volonté de consultation paritaire. Cette dimension paritaire est atténuée par la présence d'intérêts divers.

Le nombre relativement réduit de conseillers par rapport au marché de 340 millions diminue la représentativité du Comité et de ses membres. Il est en effet pour le moins douteux que les catégories d'activités très diversifiées qui caractérisent la Communauté et les pays membres puissent être fidèlement reflétées par seulement 24 conseillers pour les quatre grands pays, 21 pour l'Espagne, 12 pour les pays moyens et 9 et 6 pour les plus petits. Cette inadéquation apparaît d'autant plus flagrante que, par comparaison, le Conseil économique et social français compte 200 membres pour 58 millions de français et exerce des fonctions semblables à celles du CES.¹³ On est loin d'une «représentation

¹³ Les Conseils économiques de la plupart des autres pays ont des rôles plus limités et, conséquemment, une dimension bien plus réduite. Tel est le cas pour les Conseils économiques anglais et danois en particulier, par contraste avec ceux dans les pays du Bénélux et en France. Cf. mon article «Le Comité économique et social et les acteurs sociaux», *Revista Relações Internacionais*, Lisbonne, n° 2, 1982, pp. 54 à 57.

adéquate» en raison d'une couverture insuffisante des principales catégories d'activités: plusieurs absents de marque et une présence modeste des secteurs de pointe, ainsi qu'une représentation déséquilibrée des consommateurs avec une prédominance de certains pays nordiques dont l'Allemagne et l'Angleterre. Ces déséquilibres ne sont compensés que partiellement par l'action de coordination et d'agrégation de l'UNICE, de la Confédération européenne des syndicats auprès de la Commission et, dans une certaine mesure, parmi leurs membres représentés au Comité économique et social. Dès lors, on peut se demander si un accroissement du nombre de conseillers ne permettrait pas d'assurer une représentation plus adéquate.

Le poids du CES et l'efficacité de son travail dépendent de bien d'autres critères: la qualité et la compétence des conseillers, la répartition entre les personnalités et les techniciens, le temps disponible, l'influence dans l'organisation d'origine. Toute une série de facteurs qui déterminent la capacité d'influence du CES et la portée de ses avis et de ses travaux. Outre la qualité matérielle ou technique de l'avis, son impact est souvent atténué par la recherche laborieuse d'un compromis qui, par son contenu trop général, a peu de chance d'influencer les décisions communautaires. Dans ces cas, il est préférable pour le décideur de disposer d'opinions plus tranchées exprimées par les rapports de majorité et de minorité. Un partage trop équilibré des voix tend aussi à affaiblir la portée d'un avis. Mais le sort qui est réservé à un avis dépend du moment de son intervention dans le processus de décision ainsi que du choix des centres de décision et de l'accès que les représentants du CES utilisent pour atteindre le plus directement possible les détenteurs du pouvoir de décision. Dans l'ensemble, la portée des avis est difficile à évaluer: elle varie d'un cas à l'autre, bien que leur influence soit plus prononcée dans les matières plus spécialisées et techniques.

Mes recherches menées auprès du CES, dans les années 80, m'ont laissé l'impression que le Comité n'avait pas encore trouvé sa place parmi les institutions et au sein du réseau consultatif de la Communauté, ni réussi à bien définir son rôle dans le système communautaire. Malgré les progrès réalisés, le CES ne semble guère avoir eu plus de succès dans ses efforts pour affirmer son identité et son influence.

CHAPITRE III

LE PARLEMENT EUROPÉEN: COMPOSITION ET FONCTIONS

Paradoxalement, l'institution issue du suffrage universel direct, qui représente les peuples de la Communauté et incarne la légitimité démocratique directe, dispose de pouvoirs restreints par rapport au Conseil européen, au Conseil des ministres et à la Commission. La répartition initiale des pouvoirs dans la Communauté est axée sur les institutions qui représentent les gouvernements membres ainsi que sur deux institutions communautaires, l'une chargée de l'initiative et du contrôle de l'application du traité et l'autre responsable du contrôle juridictionnel. Dans ce schéma initial, le Parlement européen occupe une place marginale et ne dispose pour l'essentiel que d'un pouvoir consultatif et d'un pouvoir de censure plus fictif que réel. Cependant, les pouvoirs du Parlement européen se sont progressivement accrus, en particulier en matière budgétaire où il a acquis un pouvoir de codécision partiel et dans le cadre du marché intérieur où sa participation, consultative à l'origine, est devenue coopérative.

Au cours des trois élections directes, la composition du Parlement européen a subi quelques transformations reflétant les changements intervenus au niveau de l'électorat communautaire. Une première évolution a trait aux deux plus grandes formations: le groupe socialiste et le PPE (Parti populaire européen - DC), qui étaient presque à égalité à la suite de l'élection de 1979, ont enregistré des écarts accusés d'abord en 1984, puis élargis en 1989: de 1,5% en 1979, il passe à 4,7% en 1984 et accomplit un nouveau bond en 1989 avec 11,2%. Le deuxième trait résulte de l'évolution du rapport entre les deux grands partis: le déclin des conservateurs qui ont chuté de 61 membres en 1979 à 32 membres en 1989, au profit des travaillistes qui sont passés de 18 à

1. La représentation parlementaire et la «majorité européenne»

Evolution en sièges et en % des groupes politiques (1979 - 1989)

	Elections 1979		Elections 1984		Elections 1989	
	N	%	N	%	N	%
Socialistes	113	27,6	130	30,0	180	34,7
PPE/DC	107	26,1	110	25,3	122	23,5
LIB/LDR	40	9,8	31	7,1	49	9,5
DE/Cons	64	15,6	50	11,5	34	6,6
VERTS	—	—	—	—	30	5,8
Communistes	44	10,7	43	9,9	—	—
GUE (Eurogauche)	—	—	—	—	28	5,4
DEP/RDE	22	5,4	29	6,7	20	3,9
DR	—	—	16	3,7	17	3,3
Coal. G	—	—	—	—	14	2,7
Arc-en-ciel	11	2,7	19	4,4	13	2,5
NI	9	2,1	6	1,4	11	2,1
	410	100%	434	100%	518	100%

46 membres pour la même période. De ce fait, le groupe des démocrates européens a fondu littéralement alors que le groupe socialiste a gagné 28 membres britanniques. Le troisième changement est dû à l'éclatement du groupe communiste selon le clivage ancien entre eurocommunistes et communistes orthodoxes, les premiers emportant 28 sièges contre 14 aux seconds. Le quatrième changement tient au succès des Verts qui ont formé un groupe à part avec 30 membres, alors que le groupe Arc-en-ciel, dont ils se sont séparés, se réduit principalement aux partis régionalistes et fédéralistes avec un appont important du parti anti-CE danois. Le cinquième changement concerne le groupe des droites européennes: les républicains néo-nazis allemands y prennent place aux côtés du Front national, alors que les néofascistes italiens sont relégués parmi les non-inscrits. Deux tendances principales se dégagent, l'une vers la concentration et l'autre vers la dispersion : la concentration de députés européens des deux principaux groupes socialiste et démocrate-chrétien (PPE) qui totalisent environ 300 sièges sur 518; d'autre part, le groupe libéral renforcé par l'apport des députés portugais, espagnols et italiens.

Répartition des députés européens par groupes et par pays (Elections 1989)

Groupes par pays	Total	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
groupe socialiste	180	8	4	31	9	27	22	1	14	2	8	8	46
groupe du PPE (groupe démocrate-chrétien)	122	7	2	32	10	16	7	4	27	3	10	3	1
groupe libéral, démocratique et réformateur	49	4	3	4	—	6	13	2	3	1	4	9	—
groupe des démocrates européens	34	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	32
groupe des verts	30	3	—	8	—	1	8	—	7	—	2	1	—
au Parlement européen	28	—	1	—	1	4	—	—	22	—	—	—	—
groupe pour la gauche unitaire européenne	—	—	—	—	1	—	13	6	—	—	—	—	—
groupe du rassemblement des démocrates européens	20	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
groupe technique des droites européennes	17	1	—	6	—	—	10	—	—	—	—	—	—
groupe de coalition des gauches	14	—	—	—	3	—	7	1	—	—	—	3	—
groupe arc-en-ciel	13	1	4	—	—	2	1	1	3	—	—	—	1
Non-inscrits	11	—	—	—	—	4	1	—	5	—	—	0	1
Total	518	24	16	81	24	60	81	15	81	6	25	24	81

Répartition par groupes: 518; S = 179; PPE = 162; L = 45; Gu = 28; RDE = 21; Arc = 15; DRE = 14; CG = 13; NI = 13.
(6 juillet 1992)

gnols et français constitue une force d'appoint non négligeable. Quant aux autres groupes, l'éclatement du groupe communiste et du groupe d'extrême droite accentue la dispersion des sièges, malgré la forte percée des Verts.

Dans ces conditions, plusieurs stratégies majoritaires ou dominantes peuvent être envisagées. La coalition la plus logique et la plus sûre qui s'impose d'emblée est celle *des deux grandes formations*, socialiste et démocrate-chrétienne. Malgré leurs différences idéologiques, ces deux groupes étaient destinés à former la «grande coalition» ou la «majorité européenne», car ils avaient en partage leur conviction et leur politique européenne. Ensemble, ils constituaient le puissant noyau de la famille pro-européenne sur laquelle Altiero Spinelli s'était appuyé pour faire adopter, en 1984, le projet de traité d'Union européenne. En effet, le PPE est largement dominé par les députés pro-européens allemands et italiens ainsi que par ceux des pays du Benelux; au sein du groupe socialistes, la dominante pro-européenne est également forte, sous l'influence allemande, française et italienne et des travailleurs convertis. De plus, on constate que la distance idéologique entre les composantes des deux grandes formations a tendu à s'atténuer en raison du rapprochement progressif qui s'est opéré entre les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates, en parallèle avec le rapprochement des sociaux-démocrates et de leurs partenaires socialistes facilité par l'évolution des partis socialistes français, espagnol, et italien en particulier. Au cours de la période 1984-89, l'arrangement entre les deux grands groupes a été facilité du fait que les deux présidences étaient occupées par des députés allemands (Arndt, SPD et Klepsch, CDU). Depuis les dernières élections de 1989, le groupe socialiste a porté à sa présidence un député français, Jean-Pierre Cot, sans que la situation de l'arrangement préexistant en soit affectée. A l'évidence, la mise en oeuvre de l'Acte unique plaide en faveur de la reconduction de cette entente.

Cette majorité confortable qui connaît parfois quelques craquements bénéficie souvent des apports de voix des députés libéraux fortement engagés en faveur de l'Union européenne. Mais face à cette entente des deux grands, le groupe libéral n'a qu'un rôle modeste et il est le plus souvent réduit à s'aligner sur les deux grandes formations européennes. Rien d'étonnant que, devant ce constat, le Président Giscard d'Estaing ait esquissé plusieurs tentatives en direction du PPE. L'adhésion du groupe libéral au groupe démocrate-chrétien a été néanmoins rejetée par

les députés libéraux qui ont refusé de suivre la stratégie de leur président. En revanche, une démarche en vue de l'adhésion n'est pas à exclure de la part du groupe des démocrates européens composé de 32 conservateurs britanniques sur un total de 34 membres. Sa position d'isolement au sein du Parlement européen, son alignement assez fréquent sur le PPE avec lequel il a une parenté d'orientations politiques sinon religieuses, ont incité le groupe conservateur à envisager son adhésion au groupe PPE. Ce rapprochement est facilité du reste par l'évolution du PPE, qui de formation démocrate-chrétienne à l'origine, tend à accentuer sa dimension populaire et européenne renforcée par l'adhésion de la Démocratie nouvelle grecque et de l'Alliance populaire espagnole. Cette démarche du PPE et du groupe conservateur s'inscrit dans la même ligne que la tentative sans lendemain visant à constituer une grande formation européenne de droite ou de centre-droite. Les dirigeants conservateurs ont exprimé leur inquiétude due à la fragmentation du centre et de la droite. D'où l'initiative de la CDU/CSU en vue d'instaurer une Union démocratique européenne. En juin 1977, M^{me} Thatcher a soutenu cette idée lors de sa visite à la DC italienne à Rome. En avril de 1978, réunis à Salzbourg, dix partis dont les démocrates-chrétiens, les conservateurs et la droite ont donné naissance à l'Union démocratique européenne. L'Union est née dans un climat d'ambiguités. Le RPR était partie prenante, alors que le Parti giscardien n'y figurait qu'en observateur. De leur côté, les démocrates européens étaient divisés: aux hésitations de la CDU, pressée d'y adhérer par le patron de la CSU, F.J. Strauss, la DC italienne et les sociaux-chrétiens belges et néerlandais ont opposé un refus de participer, suivis par leurs homologues luxembourgeois et le CDS français.¹⁴ Au lieu d'unir les partis du centre-droit démocrates-chrétiens et conservateurs, cette initiative a fait éclater au grand jour les clivages au sein de la famille démocrate-chrétienne, entre le RPR et le PR français, ainsi que la difficulté à rassembler les partis les plus fervents adeptes de l'Union européenne avec les partis neutres ou opposés à l'Europe. Les différences et les nuances qui distinguent les partis du centre-droit et de droite dans la Communauté rendent encore difficile sinon problématique la formation d'un grand rassemblement autour du PPE. La bipolarisation des groupes politiques selon le clivage idéologique gau-

¹⁴ D. Sidjanski, *De la Démocratie européenne*, Paris, Stanké, 1979, pp. 267 à 271.

che-droite a cédé la place pour l'heure devant l'«intérêt européen» autour duquel s'est formée la «grande coalition» socialistes-PPE à l'ombre de laquelle continuent à s'affirmer les différences de huit autres groupes politiques. Ainsi semblent conciliés pour l'instant les besoins fonctionnels avec l'attachement à la différence. A ce sujet, il est intéressant de souligner que ce sont précisément les trois formations européennes proprement dites qui couvrent l'éventail complet des pays membres de la Communauté à l'exception de deux pays - Angleterre et Grèce - qui sont absents du groupe libéral. Ce sont aussi les groupes dont les membres par pays sont répartis de la manière la plus équilibrée, compte tenu notamment du fait qu'il existe une certaine cohésion entre les députés du Benelux.

Les autres groupes du Parlement européen se limitent le plus souvent à deux ou trois pays: en exceptant le cas extrême du groupe des démocrates européens, avec ses 32 membres britanniques sur un total de 34 membres, le groupe du rassemblement de démocrates européens est un exemple significatif de domination binationale, avec 13 RPR français et 6 Fianna Fail irlandais sur un total de 20 membres. De même, les 22 anciens eurocommunistes italiens - dont 1 élu apparenté de nationalité française¹⁵ - forment la majorité des 28 membres du groupe pour la gauche unitaire européenne, alors que les 7 communistes français constituent la moitié du groupe de coalition des gauches. La répartition est un peu plus équilibrée parmi les Verts, avec une troïka composée de nationalités de 8 Français, 8 Allemands et 7 Italiens sur un total de 30 membres.

L'idée d'une «majorité de progrès» reproduisant le clivage classique gauche-droite qui revient périodiquement ne s'est pas traduite dans des comportements convergents et suivis entre partenaires potentiels. Cette coalition de gauche pourrait réunir au maximum, dans l'hypothèse la plus optimiste, bien que peu réaliste, 265 députés, soit une faible majorité au Parlement européen. Cependant, en dehors de deux groupes susceptibles d'une certaine discipline de vote et proches par leurs convictions européennes, à savoir le groupe socialiste et le groupe pour la gauche unitaire européenne, les autres composantes de cette majorité hypothétique paraissent moins fiables car plus disparates à l'instar du groupe Arc-en-ciel, ou moins pro-européens à l'instar des

Verts ou de la coalition des gauches dominée par les communistes français. Dans les conditions actuelles, cette «majorité de progrès» n'offre aucune garantie pour la progression de l'Union européenne.

2. Les fonctions du Parlement européen et leur évolution

Institution-clé de la démocratie, le parlement assure, sur la base des élections, le fondement direct des régimes démocratiques et remplit de ce fait une fonction de légitimation, comme dépositaire de la légitimité démocratique. Élu au suffrage universel depuis 1979, le Parlement européen rééquilibre le système communautaire sans pour autant disposer de pleins pouvoirs à l'image des parlements nationaux. Il n'exerce que partiellement la *fonction législative*, bien que la formule introduite par l'Acte unique ait renforcé son pouvoir consultatif, plus contraignant dans les matières relatives au marché intérieur qui sont réglementées par le Conseil «en coopération avec le Parlement européen». Sous cet aspect, la différence avec un parlement national tend à s'atténuer: il collégifère avec le Conseil, sur proposition de la Commission, sans pourtant exercer les mêmes pouvoirs qu'un parlement national. Certes, les parlements se présentent davantage aujourd'hui comme des chambres d'enregistrement des propositions gouvernementales, notamment lorsque l'exécutif s'appuie sur une majorité parlementaire. Cependant, même si le parlement n'incarne plus à lui seul la fonction législative, il reste une enceinte où les propositions élaborées par le gouvernement, le plus souvent en étroite consultation avec les groupes d'intérêt et les experts extérieurs, sont publiquement discutées et parfois amendées avant d'être approuvées.

De plus, le pouvoir budgétaire du Parlement européen comme des parlements nationaux assure toujours une influence sur les lois qui impliquent des conséquences budgétaires. D'où l'importance accordée depuis les origines du parlement britannique à la fonction budgétaire. L'instauration des ressources propres de la Communauté en 1970 exigeait un contrôle parlementaire. Le traité de 1975 a établi le partage des pouvoirs budgétaires du Parlement européen avec le Conseil: le Conseil conserve le dernier mot sur les dépenses dites obligatoires qui découlent du traité et des actes dérivés et qui concernent surtout les dépenses agricoles; en revanche, le Parlement a le dernier mot sur les dépenses

¹⁵ Il s'agit du Professeur Maurice Duverger élu en 1989 sur la liste du PCI.

res qui correspondent aux crédits alloués aux nouvelles politiques. Ce sont des dépenses promises à un riche avenir: réduites initialement à la portion congrue d'un quart du budget communautaire, elles tendent aujourd'hui à se rapprocher de la moitié. Toujours est-il que par ce biais, le Parlement européen étend son emprise sur le budget, rendant ainsi plus effectif son contrôle sur les activités communautaires. D'ailleurs, il a la faculté de rejeter le budget dans son ensemble, pour des motifs importants, comme il le fit en 1985. Ce pouvoir budgétaire est assorti d'un contrôle budgétaire: depuis 1975, le Parlement européen dispose du droit exclusif de donner décharge à la Commission pour l'exécution du budget. C'est de là qu'est née la *Cour des comptes* qui, avec un effectif de 380 personnes, assiste le Parlement européen dans l'exercice du contrôle financier. La Cour des comptes présente des rapports annuels sur l'exécution du budget de la Communauté et rend des avis sur la gestion communautaire.

Il n'existe pas de lien, dans la Communauté, entre les résultats de l'élection et la composition de la Commission, à la différence des systèmes parlementaires des Etats membres dont les gouvernements sont issus de la majorité ou de coalitions majoritaires, bien que l'on observe également une correspondance, dans la Communauté, entre le profil politique de la Commission et les principales formations au Parlement européen. Cette correspondance n'est pas due au hasard ni à l'influence du Parlement dans le choix des membres de la Commission: elle reflète la formation gouvernementale ou, dans le cas des grands pays, une deuxième formation qui fait partie le plus souvent de l'opposition. L'absence d'une relation directe entre les résultats de l'élection du Parlement et la composition de la Commission a été invoquée parfois pour expliquer l'abstentionnisme relativement élevé lors des élections européennes par référence d'ailleurs aux élections du Parlement suisse.¹⁶ Cette hypothèse semble être démentie par le taux de participation aux élections présidentielles américaines, qui se situe en-dessous du taux de participation dans la Communauté et pose la question de savoir si le partage des pouvoirs et des responsabilités gouvernementales à plusieurs niveaux dans les Etats fédéraux ne tend pas à disperser l'attention des électeurs et à réduire leur niveau de participation. Là encore, l'exemple de

la forte participation électorale en Allemagne fédérale exclut toute forme de généralisation.

Cependant, tout au long de son évolution, le Parlement européen a cherché à étendre ses pouvoirs en matière de *contrôle politique*. A la suite de la Déclaration solennelle de Stuttgart de 1983, le Président en exercice du Conseil européen recueille l'opinion du Bureau élargi du Parlement sur le choix du futur Président de la Commission. Cette *consultation préalable* est complétée lors de la présentation de la nouvelle Commission devant le Parlement par un *vote d'investiture* à l'exemple de celui auquel a été soumise la Commission Delors en janvier 1985. En 1987, le Parlement européen a approuvé le renouvellement du mandat du Président de la Commission ainsi que le programme de la Commission pour 1987. Cette forme de vote de confiance sur le programme de la Commission est devenue dès lors une pratique courante. L'arme la plus redoutable qu'est le vote de la motion de censure s'est révélée en fait la moins efficace: sur quatre *motions de censure*, deux ont été soumises au vote et rejetées. Comment expliquer ce comportement des parlementaires européens? Dans le contexte actuel, le Parlement est l'allié naturel de la Commission et, à ce titre, il a plutôt cherché à la soutenir qu'à l'affaiblir. Renverser la Commission dans le système actuel signifierait l'exposer au bon vouloir des gouvernements en leur donnant l'occasion de nommer une nouvelle Commission. De surcroît, la sanction qui frapperait la Commission n'atteindrait pas le Conseil qui est le principal responsable des décisions communautaires. D'autre part, en l'état actuel de la cohésion des principaux groupes, au demeurant largement favorables à l'intégration européenne, il est difficile de recueillir les 2/3 des voix réunissant la majorité des membres qui composent le Parlement européen. L'instrument apparaît mal adapté à la structure et au fonctionnement de la Communauté européenne.

D'autres moyens de contrôle ont été développés en 1990: plus de 3000 *questions écrites* ont été posées, dont 2732 à la Commission, 217 au Conseil et 126 aux ministres des Affaires étrangères, ainsi que près de 2000 questions orales essentiellement adressées au Conseil et aux ministres des Affaires étrangères. Les réponses écrites ou orales, et les débats qu'elles suscitent, éclairent sous un jour réaliste et parfois critique le travail des institutions communautaires et des gouvernements membres. Le Parlement a aussi la faculté de constituer des *commissions d'enquête*, à la demande d'un quart de ses membres effectifs, recourant ainsi

¹⁶ L'abstention est au-dessus de 40% dans la Communauté européenne alors qu'elle est proche de 50% aux élections fédérales en Suisse et aux élections présidentielles aux Etats-Unis.

à une pratique suivie dans plusieurs parlements des pays membres. Depuis 1981, plusieurs commissions d'enquête ont examiné différentes questions telles que le problème de la drogue, les excédents agricoles, la situation des femmes, la recrudescence du fascisme et du racisme. Dans le cadre des investigations de la Commission d'enquête sur la manutention et le transport des matériaux nucléaires, le gouvernement belge a contesté sa compétence à convoquer les fonctionnaires nationaux tandis que le ministre allemand chargé de l'environnement, ainsi qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires, ont accepté de lui apporter leur témoignage. Pour sa part, le Conseil a estimé que le Parlement européen n'avait pas compétence pour obliger les fonctionnaires nationaux à témoigner, mais qu'en vertu du principe de bonne coopération, ceux-ci pouvaient néanmoins témoigner devant les commissions d'enquête parlementaires. Les travaux de ces commissions ont un impact positif et aboutissent parfois à des actions concrètes de la part des autorités responsables.¹⁷ Parallèlement à cette activité d'enquête, les commissions du Parlement européen ont développé la pratique des *auditions publiques* qui élargissent la sphère d'échanges et de débats des parlementaires avec les groupes concernés et les personnalités scientifiques.

Un système de *pétitions* et de doléances des citoyens de la Communauté a été mis en place, qui a élargi les voies d'accès et de recours auprès du Parlement, et par son intermédiaire, auprès de la Commission et, le cas échéant, auprès de la Cour de Justice. Usant à son tour du droit de recours des institutions de la Communauté, le Parlement s'est référé aux deux arrêts rendus par la Cour de Justice dans l'affaire Isoglucose en 1980, et a introduit des recours en carence contre le Conseil.

La capacité de contrôle effectif dépend certes de la relation du Parlement avec la Commission, qui a le droit d'initiative et de proposition, mais aussi de sa relation avec le Conseil européen et le Conseil, principales institutions décisionnelles. Le Conseil européen présente des rapports au terme de ses réunions, ainsi qu'un rapport annuel sur *l'état de l'Union* et les progrès réalisés depuis la Déclaration de Stuttgart. De cette manière, un dialogue s'instaure qui permet au Parlement de donner son avis lors de la prise des grandes décisions communautaires d'autant que, depuis 1987, son Président est régulièrement entendu par le Conseil

européen au début de ses réunions. C'est ainsi que le Président du Parlement a eu la possibilité d'exposer au Conseil européen les réflexions des parlementaires européens sur les négociations intergouvernementales consacrées à l'Union économique et monétaire, et à l'Union politique. Grâce à cette consultation, le Parlement européen a pu faire entendre son avis sur l'avenir de la Communauté.

Les rapports du Parlement avec le Conseil des ministres se sont développés progressivement malgré quelques tensions au cours de leur évolution. La déclaration solennelle du Conseil européen de Stuttgart a codifié un certain nombre de pratiques: le Conseil et ses membres sont tenus de répondre aux questions et aux demandes d'observations sur les résolutions importantes du Parlement européen. La présidence du Conseil présente des programmes et des rapports sur les progrès réalisés. Les parlementaires peuvent engager le débat sur ces programmes y compris sur la coopération politique. Ces pratiques constituent un apprentissage pour des parlementaires: leur participation active et diversifiée au sein de l'Union européenne, en rendant publics le débat et le processus législatif, contribuera à réduire le déficit démocratique dont souffre la Communauté européenne.

La fonction de communication, d'information et de formation du Parlement complète et élargit son ouverture au public européen. Dans les sociétés démocratiques, les parlements occupent une place privilégiée en tant que centres de communication, lieux de rencontre entre forces politiques où l'opposition, mais aussi les membres de la majorité gouvernementale, ont l'occasion de procéder à des échanges d'opinion et à des débats contradictoires en public. Les exécutifs, la Commission en tête, utilisent une information abondante et des avis d'experts dans l'élaboration de leurs décisions. L'information est filtrée, assimilée et ensuite diffusée dans le circuit gouvernemental. A la différence de ce processus clos, le Parlement remplit une fonction publique irremplaçable en tant que source d'informations diversifiées, parfois contradictoires, qui sont véhiculées par les partis et les médias. Ainsi, le Parlement apporte un éclairage à la fois original et diversifié à l'information plus cohérente, mais aussi plus unidimensionnelle de la Commission. Les oppositions qui s'expriment sur la place publique, par les voix du Parlement et des médias, font partie intégrante du débat démocratique. Ce processus démocratique à plusieurs voix, qui ralentit certes et parfois même entrave la prise de décision, s'avère cependant plus efficace à la

¹⁷ *Les pouvoirs du Parlement européen*, Luxembourg, Parlement européen, février 1989, p. 11.

longue par son apport à la dynamique et à la cohésion sociales façonnées par les confrontations de vues et une information pluridimensionnelle.

Le Parlement européen assume en outre une fonction de formation: il est un instrument d'apprentissage de l'Europe et de socialisation politique de ses membres. Ainsi, les membres de la Commission et des gouvernements qui ont accompli des stages au Parlement européen disposent d'une connaissance et d'une expérience de l'intégration utiles dans l'exercice de leurs fonctions. De la sorte, le Parlement européen contribue, par la formation de ses membres, à élargir et à rendre plus active la sphère des dirigeants européens. En règle générale, les dirigeants qui passent par l'école parlementaire au niveau européen sont plus aptes à l'exercice des tâches relatives à l'Europe et plus acquis à la poursuite des efforts d'union.

En dernier lieu, la question s'impose de savoir si le Parlement européen dispose d'une capacité suffisante pour examiner, maîtriser et contrôler la complexité et le volume des affaires européennes. Au cours de ses douze sessions en 1990, le Parlement européen a adopté 600 résolutions et décisions, dont 159 avis consultatifs et 119 avis au titre de «coopération». En deuxième lecture, il a approuvé sans amendements la position commune du Conseil dans 81 cas et l'a amendée dans 28 cas. Cette indication ne rend pas compte du travail d'analyse, de préparation et de rédaction de nombreux rapports, et encore moins du temps consacré aux débats, aux contacts et aux échanges avec les autres institutions, les groupes d'intérêt, les représentants des pays associés et des pays tiers. De même qu'elle ne prend pas en considération les débats organisés en séance plénière sur les grandes questions telles que l'unification allemande et les changements en Europe centrale et orientale. Par ses activités, ses commissions et son infrastructure, le Parlement joue un rôle de premier plan dans la préparation des rapports, des avis et des résolutions. Cependant, tant la multiplicité des thèmes que leur complexité et leur technicité permettent de douter de la capacité du Parlement européen de se prononcer sur la globalité et le détail des questions et d'exercer de ce fait un contrôle efficace sur le processus communautaire.

D'où des propositions pour une approche plus sélective ainsi qu'une distinction à introduire entre la *loi* et le *règlement communautaires*. La loi définirait les options et les objectifs et fixerait les cadres de l'action dont le règlement préciseraient les détails.

Dans le cas des directives qui définissent les buts, les moyens et les détails seraient laissés au choix des parlements nationaux. Les règlements communautaires produiraient des effets obligatoires, de manière automatique à moins d'une demande expresse d'examen de la part du Parlement européen ou de ses commissions. Cette nouvelle procédure permettrait d'alléger la surcharge du Parlement afin qu'il puisse se concentrer sur les grandes questions ou les options fondamentales. Ce problème de surcharge se posera avec d'autant plus d'acuité que le champ d'action du Parlement s'élargira aux affaires extérieures, de défense et de politique économique et monétaire. La délégation de certaines de ses activités aux commissions est une solution partielle qui risque de porter atteinte à la longue à l'intégrité et à la singularité de la fonction parlementaire. D'où la nécessité d'alléger les activités du Parlement européen, de leur offrir un support technique et humain efficace, afin d'accroître le contrôle et l'influence politique du Parlement européen sur l'action de la Communauté qui deviendra de ce fait plus transparente mais aussi mieux connue du grand public européen. Ces choix qui s'imposent au Parlement n'épargnent pas les autres institutions communautaires. D'autant que la dimension croissante de la Communauté et de ses champs d'action contribue à enrichir la diversité de ses éléments constitutifs et soulève inéluctablement le problème de la représentation des Etats et des régions aux côtés de la représentation des citoyens européens qu'assure le Parlement européen.¹⁸

¹⁸ Entre-temps, le PPE s'est renforcé avec le ralliement du Président V. Giscard d'Estaing et quelques députés du PR ainsi que les 32 conservateurs britanniques en mai 1992. A son tour, le groupe socialiste se prépare à accueillir les 28 membres de la Gauche unitaire européenne en janvier 1993. Dès lors les deux groupes dominants compteront 207 et 162 membres respectivement, soit au total 369 membres.

Quatrième section

DU PROJET DE L'UNION DU PARLEMENT EUROPÉEN (1984) À L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN (1987)

CHAPITRE I

LE PROJET DU PARLEMENT EUROPÉEN, DIT PROJET SPINELLI, 1981-1984

1. Origines et protagonistes

Le projet de traité d'Union européenne approuvé par le Parlement européen en février 1984 s'inscrit dans la logique des projets globaux de Communauté européenne politique et d'Union des Etats européens de conception présidentielle ou confédérale gaullienne. Ces trois projets de nature et de structure différentes ont en commun leur intention d'offrir une armature politique à l'ensemble des activités qui entrent normalement dans le champ des compétences d'une fédération. A des degrés divers et selon des modalités diverses, le projet du Parlement européen, dit Projet Spinelli, propose lui aussi une approche globale des domaines communautaires existants et nouveaux auxquels s'ajoutent les matières politiques par excellence des relations extérieures et de la sécurité.

Trois acteurs principaux ont joué un rôle déterminant dans la promotion et l'élaboration du Projet d'Union européenne, à savoir Altiero Spinelli, le Club du Crocodile, le Parlement européen et sa Commission institutionnelle.

A l'origine du Projet de traité se trouvent Altiero Spinelli et le groupe constitué, en 1980, par les neuf premiers parlementaires européens sous le nom du Club du Crocodile, appellation qu'il emprunta à un restaurant réputé de Strasbourg où se tint sa

première réunion.¹ Ce n'est pas un hasard si c'est Spinelli qui fut l'inspirateur de ce Projet. Jeune communiste, il fut emprisonné par Mussolini sur l'île de Ventotene à la veille de la Deuxième Guerre mondiale. C'est là que Spinelli se convertit au fédéralisme et rédigea en 1941, en collaboration avec Rossi, le Manifeste de Ventotene. Dès lors, il ne cessa de lutter en faveur de la création d'une Fédération européenne. Son parcours européen s'inscrit sur plus de quarante ans, jusqu'à sa mort en 1986 : fondateur du Mouvement fédéraliste européen, il prônera dans les années 50, en tant que délégué général du Congrès du peuple européen, la voie de la constituante européenne.² Le recours au peuple lui apparaissait alors comme la seule méthode qui permettrait de dépasser les résistances des structures étatiques traditionnelles. Ce révolutionnaire européen, fédéraliste et démocrate consacrera, faute de résultats concrets et immédiats de son action, plusieurs années de recherche à la Communauté européenne avant de devenir membre de la Commission européenne en 1967. Fidèle à ses idées, il s'efforcera de promouvoir une collaboration plus étroite dans les domaines technologique et industriel au sein de la Communauté européenne et s'efforcera de marquer de son empreinte fédéraliste les projets communautaires.

Puis, c'est le retour aux sources. Spinelli est élu député italien apparenté au parti communiste (PCI) qui inspira le courant euro-communiste, mais, fidèle à sa vocation européenne, il siégera au Parlement européen dès sa première élection en 1979. Il y poursuivra son idée originelle : accomplir une révolution sociale et démocratique en profondeur au moyen d'une fédération européenne. A ce titre, il fait partie du petit nombre d'élus convaincus dès le début de la nécessité pour le Parlement européen de faire œuvre constitutive. En effet, il était persuadé que, par-dessus les clivages partisans, il était possible de réunir une majorité européenne au sein du Parlement européen. Sa prévision sera confirmée par l'adoption du Projet du Traité-constitution, quatre ans après son appel adressé aux parlementaires et aux groupes politiques favorables à la construction européenne. Il leur proposait alors d'ouvrir un grand débat sur la crise institutionnelle des Communautés européennes, de nommer un groupe de travail

¹ Plusieurs numéros de la «Lettre aux membres du Parlement européen», *Crocodile*, ont été publiés par Altiero Spinelli et Felice Ippolito, dès 1980.

² *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, Genève, Centre européen de la Culture, mai 1958, pp. 55 et 56.

chargé de préparer un projet de réforme institutionnelle; de faire discuter et voter ce projet par le Parlement européen; enfin d'en proposer l'adoption aux gouvernements et aux parlements nationaux.

Constitué au départ de neuf parlementaires, le Club du Crocodile en comptait soixante-dix quelques mois plus tard. Il entama des discussions sur les grandes options et notamment sur le choix entre le retour aux traités de Paris et de Rome et la rédaction d'un traité nouveau. Comme souvent dans l'histoire de l'Union, un clivage apparaît entre les minimalistes pragmatiques et les maximalistes qui se voulaient réalistes. La majorité des membres se rallia à la thèse d'un *traité-constitution* à l'encontre de la méthode de replâtrage des traités existants. La réforme institutionnelle devait s'accompagner d'une révision des compétences de l'Union européenne afin de sauvegarder l'acquis communautaire, d'achever l'œuvre entreprise et de développer de nouvelles politiques en commun.³

La proposition du Club du Crocodile fut discutée par le Parlement européen qui décida, en juillet 1981, de créer une commission institutionnelle chargée d'élaborer les modifications des traités en vigueur.⁴ Cette résolution du Parlement européen s'inscrit dans une longue tradition d'initiatives, de manifestes et de projets, visant à créer une fédération, ou plus modestement une Union européenne. Les premiers jalons d'après-guerre ont été posés par le Congrès de La Haye au cours duquel, comme le rappelle Denis de Rougemont dans *l'Europe en jeu*, se sont affrontés les tenants de la fédération (Continental) et ceux de la coopération intergouvernementale (Britanniques).⁵

Pour mener à bien sa mission, la commission étudia les divers projets d'union et de réformes réunis dans un *Recueil des documents de la Communauté de 1950 à 1982*. Ainsi, la commission ne manqua pas de prendre en considération les diverses tentatives et expériences qui ont jalonné le processus parfois tortueux de la construction européenne. En effet, celui-ci s'est caractérisé, tout

³ A. Spinelli, *Vers l'Union européenne*, Sixième Conférence Jean Monnet, 13 juin 1983, Institut universitaire européen, Florence, 1983.

⁴ La Proposition de résolution de la Commission institutionnelle sur les orientations du Parlement européen relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'Union européenne, présentée par son rapporteur-coordonnateur Altiero Spinelli (Parlement européen, Documents de séances, 1982-83, 21 juin 1982), fut approuvée en juillet 1982 par 258 oui, 37 non et 21 abstentions.

⁵ *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948.

au long de son cheminement, par un va-et-vient incessant entre, d'une part, les initiatives lancées par des groupes de promotion tel que le *Mouvement européen* ou des personnalités telles que *Jean Monnet* et, d'autre part, les actions et entreprises officielles ou gouvernementales, souvent réductrices mais positives dans leur ensemble. Les Communautés européennes portent déjà en elles les éléments d'une structure de nature politique, bien que partiels car appliqués principalement aux secteurs socio-économique et technique. D'où toute une série de tentatives visant, les unes à approfondir l'œuvre entreprise, et les autres à étendre le champ d'activité communautaire aux domaines des relations extérieures et de la sécurité notamment. A cette période, la Communauté européenne comporte plusieurs innovations: la politique régionale européenne (*Fonds régional*), le *système monétaire européen* (*SME*), l'*association des ACP* (66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), la *codécision budgétaire* partielle attribuée au Parlement européen en 1975, l'élection du Parlement européen. A la suite des suggestions contenues dans le Rapport Tindemans (1975)⁶ et dans le rapport des Sages,⁷ le Parlement européen a décidé de parfaire l'œuvre communautaire en lançant son Projet de traité d'Union européenne.⁸ Nonobstant cette progression dans le domaine économique et au titre de l'élection directe du Parlement européen, de nombreux projets et initiatives en matière de relations extérieures et de sécurité se sont soldés par des échecs successifs.

Parallèlement, la Commission a exprimé, à diverses reprises, son inquiétude devant l'affaiblissement des institutions communautaires et a formulé des propositions, notamment dans sa recommandation du 14 octobre 1981 au Conseil et au Parlement sur les relations entre les institutions de la Communauté.⁹ En mai 1984, lors d'une conférence prononcée à l'Institut universitaire européen de Florence, le Président de la Commission Gaston Thorn a exprimé des vues très proches des orientations du Projet

⁶ *Rapport présenté au Conseil sur l'Union européenne* (1975), suivi une décennie plus tard du rapport de la Commission Dooge en 1984.

⁷ *Rapport sur les Institutions européennes*, présenté au Conseil par le Comité des Trois (B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin).

⁸ *Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne*, Rapporteur-coordonnateur Altiero Spinelli, Parlement européen, Documents de séance, 1983-1984, 19 décembre 1984.

⁹ *Le système institutionnel de la Communauté: un équilibre à établir*, Bulletin des Communautés européennes, supplément 3/82.

de traité d'Union : *Union Européenne ou déclin : être ou ne pas être*.¹⁰

2. Philosophie générale et principes de base

Le Projet de traité se caractérise par une approche globale ainsi que par ses références à quelques principes fédératifs de base. En réalité, depuis la Déclaration Schuman (1950), la voie choisie pour unir les nations européennes était celle de la méthode fonctionnelle et sectorielle proposée par Jean Monnet, par comparaison avec la méthode globale qui distingue l'approche fédéraliste ou constitutionnaliste. Bien que visant toutes les deux la formation des Etats-Unis d'Europe, l'approche fonctionnelle a inspiré la Déclaration du 9 mai 1950, comme il ressort de son préambule: «L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre. L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble; elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.» Et de toute évidence, l'Europe communautaire qui se construit est celle de la CECA, de la Communauté économique européenne, de l'Euratom, qui assurent une intégration par fonctions, par secteurs. Charbon, acier, énergie nucléaire, activités économiques sont mis en commun progressivement. De proche en proche, tout ce qui constitue la matière même des politiques nationales va se trouver placé, graduellement, sous une souveraineté commune. Cette souveraineté devra donc être dotée à l'avenir de pouvoirs politiques, une autorité politique venant coiffer l'ensemble des secteurs déjà intégrés.¹¹ Ainsi, selon cette méthode et la stratégie d'union suivie depuis l'échec des divers projets politiques, l'union politique se constituera progressivement et insensiblement («intégration sans douleur» selon l'expression de Raymond Aron), par étapes successives et par des réalisations concrètes. Le défaut majeur de cette méthode, qui a abouti à l'intégration économique est qu'elle n'a pas conduit, comme prévu, à l'instauration d'une communauté politique. Jean Monnet, père fondateur de l'Europe communautaire, a semble-t-il reconnu, sur la fin de sa vie, les limites de sa méthode en rendant hommage à Denis de Rougemont, père fondateur de l'Europe culturelle: si c'était à recommencer, je commencerais par la cultu-

¹⁰ Septième Conférence Jean Monnet, Florence, le 24 mai 1984.

¹¹ *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, op. cit., p. 4 (François Fontaine).

re. Or l'unité et la diversité de la culture constituent, selon Denis de Rougemont, la base de l'Union politique et de la fédération européenne.

Conscients des limites de l'œuvre communautaire, les auteurs du Projet de traité ont délibérément choisi l'approche globale en décidant de réunir, sous un chapeau constitutionnel unique, l'accès communautaire et la relance de l'œuvre d'union démocratique de l'Europe (Préambule). Le Projet d'Union substitue un seul texte constitutionnel aux trois traités instituant les trois Communautés européennes et aux décisions qui ont permis de gérer, hors des traités existants, plusieurs matières importantes sur la base d'une coopération ad hoc. Ainsi, les trois traités, le système monétaire européen, la coopération politique et de nouvelles matières sont réunis dans un cadre institutionnel unique et cohérent.¹² Le Projet d'Union vise à accomplir un saut qualitatif en introduisant de nouveaux domaines: l'environnement, la culture et l'information, mais surtout les relations internationales et la sécurité.¹³

L'Union se fonde sur les principes fédéralistes suivants: tout d'abord, le *principe de subsidiarité* selon lequel il ne faut jamais confier à une grande unité ce qui peut être fait dans une plus petite.¹⁴ Dans cet esprit, «l'Union n'assumera que les tâches qui peuvent être menées en commun de façon plus efficace que par les Etats séparément ou celles dont la solution exige la contribution de l'Union». (Résolution du Parlement européen, 6 juillet 1982). Ce principe est inscrit dans le Préambule du Projet d'Union: «Entendant confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément».¹⁵

¹² En février 1984, le Parlement européen approuva le Projet de traité d'Union par 237 oui, 31 non et 43 abstentions.

¹³ Pour une analyse approfondie du Projet d'union, voy.: Fr. Caporti, M. Hill, Fr. Jacobs, J.-P. Jaqué, *Le Traité d'Union européenne* (Commentaire du projet adopté par le Parlement européen), Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Etudes européennes, Collection dirigée par l'Institut d'Etudes européennes, 1985; Chr. Bidegaray et N. Rideau, La réforme de la construction européenne, *Annuaire européen d'Administration publique*, Vol. VIII, 1985.

¹⁴ D. Sidjanski, «Penser avec les mains», in *Denis de Rougemont, Cadmos*, p. 51.

¹⁵ Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 25 à 27. *Le Projet, Préambule*, et art. 1 à 11, Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 25 à 66. *Projet*, art. 14 à 33, Fr. Capotorti et al., pp. 76 à 129.

Le deuxième principe concerne la *double participation* des peuples et des Etats au fonctionnement de l'Union. Dans les Etats fédéraux, cette participation revêt la forme institutionnelle d'une chambre des représentants ou des députés élus en proportion de la population des Etats membres, et d'un sénat représentant les Etats membres en tant que tels. L'Union comprend les mêmes institutions que celles des Communautés européennes (Parlement, Conseil, Commission et Cour de Justice) auxquelles elle adjoint le Conseil européen qui réunit les Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, ainsi que le président de la Commission. Mais la répartition des pouvoirs des institutions et, dans certains cas, leur composition et leur processus de désignation, sont modifiés. Ainsi, l'Union prévoit un accroissement des pouvoirs du Parlement européen composé de 518 membres élus au suffrage universel direct. Dans le cadre de l'Union, le Parlement européen assume une fonction législative qu'il partage avec le Conseil. Ensemble, ces deux institutions forment l'autorité législative et budgétaire de l'Union. De la sorte, on revient à l'ancienne interprétation des structures institutionnelles de la Communauté européenne selon laquelle le Parlement européen correspond à la chambre des représentants tandis que le Conseil représente le Sénat, l'un et l'autre constituant une sorte de Congrès qui reflète le principe de la double participation.

L'Union repose sur le *principe démocratique*: seul un Etat européen démocratique peut être admis en qualité de membre. L'Union protège la dignité de l'individu et reconnaît à toute personne relevant de sa juridiction les libertés et droits fondamentaux. En revanche, le Projet n'affirme que timidement la participation des régions qui, selon Denis de Rougemont, devaient constituer le fondement de la fédération européenne. Dans cette optique, Denis de Rougemont avait suggéré la création d'un Sénat des régions.¹⁶ Rien de semblable dans le Projet d'Union qui ne prévoit même pas une forme de représentation des régions. En revanche, le Préambule contient une référence aux régions: les Parties contractantes se déclarent «convaincues de la nécessité de permettre la participation, selon des formes appropriées, des collectivités locales et régionales à la construction européenne».

¹⁶ D. de Rougemont, *L'avenir est notre affaire*, Paris, 1977, pp. 352 à 355.

3. Renforcement des institutions et des pouvoirs communs

Le projet renforce les institutions communautaires¹⁷: le Parlement européen est doté de pouvoirs accrus; la procédure du Conseil est assouplie et son efficacité fonctionnelle améliorée du fait du *recours au vote à la majorité qualifiée*. La Commission devient une véritable autorité exécutive: son rôle est renforcé et sa procédure de nomination transformée. Ainsi, au lieu que les membres de la Commission soient nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres - en réalité chaque gouvernement nommait son ou ses membres à condition d'accepter ceux désignés par les autres gouvernements - c'est désormais le Conseil européen qui nomme le Président de la Commission, lequel à son tour forme la Commission après consultation avec le Conseil européen. Cette formule vise à garantir une plus grande homogénéité de l'équipe qui compose la Commission tout en renforçant le rôle du Président. La Commission soumet ensuite son programme au Parlement européen et reçoit son investiture avant d'entrer en fonction. Ainsi, son autorité est fondée sur l'approbation du Conseil européen et sur l'investiture du Parlement européen, idée qui figurait parmi les propositions du Rapport Tindemans de 1975. Quant aux fonctions de la Commission, elles sont celles d'un exécutif et correspondent, pour l'essentiel, aux fonctions prévues par les traités de Rome. Il en va de même de sa responsabilité devant le Parlement européen, à une différence fondamentale près cependant car le Projet de Traité attribue à la Commission l'intégralité des tâches de l'Exécutif qui font l'objet d'un partage entre Commission et Conseil dans la Communauté européenne. A la confusion des fonctions exécutives et législatives du Conseil, le Projet substitue la séparation des pouvoirs qui n'est pas sans rappeler le modèle américain. Dans cette nouvelle répartition des pouvoirs, le Conseil assume en commun avec le Parlement européen, la fonction législative et budgétaire, et se prononce à la majorité dans la plupart des cas.

Le *Conseil européen*, qui devient une institution de l'Union, garde son rôle d'impulsion et de moteur de la coopération. Il décide de l'élargissement des compétences de l'Union, et engage

en outre un dialogue avec le Parlement européen. Une autre innovation concerne la nomination des juges à la *Cour de justice* à égalité par le Parlement et par le Conseil, ainsi que l'élargissement du droit de recours des particuliers, le renforcement de la protection des droits fondamentaux, et en général du contrôle juridictionnel. Aux côtés des organes existants, tels que le Comité économique et social ou la Cour des comptes, le Projet prévoit la création d'un Fonds monétaire européen ayant pour tâche de garantir la stabilité monétaire.

Quelques autres innovations méritent d'être soulignées. Le Projet définit la loi qui fixe les règles s'appliquant à l'action commune en la distinguant des règlements et des décisions.¹⁸ Ces deux derniers actes relèvent désormais du pouvoir de la Commission qui les arrête en application des lois de l'Union. En outre, le Projet précise la procédure et les délais pour le vote des lois par le Conseil et le Parlement. De surcroît, il généralise la pratique de l'audition par les institutions de l'Union¹⁹ des personnes concernées. Enfin, le Projet renforce le pouvoir de sanction des institutions de l'Union qui, en cas de violation grave et persistante des droits démocratiques ou d'autres obligations de la part d'un Etat membre, peuvent prendre des mesures allant jusqu'à suspendre sa participation au Conseil européen et au Conseil de l'Union.

Ainsi, sans opérer une révolution constitutionnelle, le Projet vise à consolider le fondement démocratique de l'Union et à accroître la capacité de ses institutions, ainsi que l'efficacité de leurs pouvoirs de décision, d'exécution et de contrôle. De fait, le Projet de l'Union représente un progrès significatif sur la voie d'une Fédération européenne. Dans cet esprit, il définit, à son article 3, la citoyenneté de l'Union, liée à la qualité de citoyen de l'Etat membre tout en élargissant la capacité de recours du citoyen devant la Cour de Justice. L'instauration d'un passeport européen s'inscrit dans la perspective du renforcement de la citoyenneté européenne. Le renforcement des politiques communes est une preuve de cette volonté constructive qui sous-tend le Projet d'Union.

Le projet distingue les actions communes de la coopération et de la coordination des actions nationales. A cette distinction s'ajoute celle entre les compétences exclusives attribuées à

¹⁷ Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, art. 14 à 33, pp. 76 à 129. Voy. l'analyse du fonctionnement des institutions communautaires par E. Nöel, ancien Secrétaire général de la Commission, dans *Les institutions de la Communauté européenne*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes, 1985.

¹⁸ *Projet*, art. 34 à 44, Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 130 à 174.

¹⁹ *Projet*, art. 41. Voy. notre étude, «Auditions au Parlement européen: expérience et avenir», *Res Publica*, no 1, 1976, qui proposait d'institutionnaliser les auditions.

l'Union et les compétences concurrentes qu'elle exerce en parallèle avec celles des Etats membres. Les unes et les autres sont mises en oeuvre de façon à permettre, parallèlement à l'expansion équilibrée de l'ensemble de l'Union, l'élimination progressive des déséquilibres qui existent entre ses différentes régions.

Les compétences exclusives sont attribuées à l'Union pourachever le marché commun et la libre circulation, ainsi que la politique de la concurrence au niveau de l'Union. L'Union établit en outre, au moyen d'une loi, un statut d'entreprise européenne, et prend les mesures nécessaires visant à rapprocher les dispositions législatives et administratives relatives aux entreprises.

La majorité des politiques communautaires se caractérisent par les compétences concurrentes que l'Union déploie dans divers domaines: la politique conjoncturelle et économique; la politique monétaire et la politique du crédit, qui impliquent la création d'un comité européen du marché des capitaux, d'une autorité européenne de contrôle des banques, et d'un Fonds monétaire européen en tant qu'instrument du système monétaire européen; l'objectif de cette politique monétaire étant d'aboutir, par étapes, à la réalisation de l'Union monétaire. Une série de politiques sectorielles sont prévues dans les domaines suivants : l'agriculture et la pêche, les transports, les télécommunications, la recherche et le développement, l'industrie, l'énergie. Dans ces secteurs, l'Union dispose de compétences concurrentes à celles des Etats membres pour mener des politiques sectorielles à l'échelle de l'Union. Des agences européennes spécialisées pourront être créées dans tel secteur particulier soumis à une action commune. Faut-il rappeler que l'idée des agences européennes correspond à un vieux projet de Denis de Rougemont qu'il a repris plus tard dans son ouvrage *L'avenir est notre affaire*, projet inspiré des agences fédérales aux Etats-Unis.²⁰

Sous le titre «Politique de la société», le projet désigne l'ensemble des différentes politiques qui reflètent un certain nombre d'options et incarnent des valeurs communes aux Européens. Il s'agit de politiques où l'Union exerce des compétences concurrentes : politique sociale et politique de la santé, politique de protection des consommateurs, politique régionale, politique de l'environnement, politique de l'éducation et de la recherche, politique culturelle et politique de l'information. Certaines de ces politiques sont nouvelles, telle que la politique culturelle, alors que d'autres, à

l'exemple de la politique régionale, sont déjà mises en oeuvre dans la Communauté européenne. Le Projet les incorpore dans le Traité-constitution et prévoit leur développement. Parallèlement, bien que timidement, il proclame dans son Préambule la nécessité de permettre la participation, selon les formes appropriées, des collectivités locales et régionales à la construction européenne. Certes, nous sommes encore bien loin de l'Europe des régions prônée par Denis de Rougemont. Selon lui, la région est avant tout un espace de participation civique constitué par des grappes de communes. Estimant en effet qu'une «Europe des Nations» était difficile sinon impossible à réaliser, Denis de Rougemont était persuadé qu'une fédération européenne ne pouvait se fonder que sur des communautés régionales et locales. A l'heure actuelle, les Etats cherchent à maintenir leur contrôle sur leurs régions ainsi que sur les relations de ces régions avec les instances communautaires. D'où la prudence manifestée par le Projet qui encourage néanmoins la collaboration régionale transfrontalière.

Les ressources propres constituent une pierre de touche des institutions fédérales. En effet, l'instauration d'un impôt fédéral est un élément essentiel de l'autonomie et de la capacité d'action des autorités centrales. Dans l'histoire des fédérations, la question de l'impôt a souvent déclenché, comme aux Etats-Unis, des conflits entre fédéralistes et confédéralistes; la crise de 1965 s'est nouée autour des ressources propres nécessaires au financement de la politique agricole et de l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. A cette occasion, le Général de Gaulle a attaqué le pouvoir de la Commission, notamment son pouvoir d'initiative et son pouvoir financier. Il a agité le spectre de la Commission, en tant que puissance financière. Fort heureusement, dès la fin des années soixante, la Commission a pu consolider son assise financière, et en 1975, le Parlement européen a acquis par un traité spécial un droit partiel de codécision budgétaire. Ainsi l'on constate que le processus s'est poursuivi, malgré des arrêts, des crises, voire de légers reculs.

L'Union dispose de finances propres, à l'exemple des Communautés européennes. Cependant, le Projet précise que l'autorité budgétaire est formée du Parlement européen et du Conseil de l'Union, deux institutions législatives. Une autre double innovation est à signaler: l'Union peut modifier, par loi organique, la nature ou l'assiette des recettes existantes ou en créer de nouvelles; un système de péréquation est introduit afin d'atténuer les déséquilibres économiques excessifs entre les régions.

²⁰ *L'avenir est notre affaire*, op. cit., p. 353.

Relations extérieures et sécurité

Le Projet propose des objectifs ambitieux en matière de relations internationales. Les efforts de l'Union portent sur le maintien de la paix et de la sécurité, la détente, la réduction mutuelle équilibrée et contrôlable des forces militaires et des armements; ses efforts portent aussi sur le respect des droits de l'homme, le développement du Tiers Monde, l'amélioration des relations économiques, monétaires et commerciales internationales. Afin de réaliser ces objectifs, l'Union recourt soit à la méthode de l'action commune, soit à la méthode de la coopération. Pour mener son action commune en matière de commerce extérieur, l'Union est dotée d'une compétence exclusive. En revanche, sa politique d'aide au développement doit, après une période transitoire de dix ans, faire l'objet progressivement d'une action commune. Celle-ci est menée par la Commission au nom de l'Union et, lorsqu'il s'agit de négociation, selon les lignes directives que lui adresse le Conseil de l'Union. D'autres matières restent du domaine de la coopération dont la responsabilité incombe au Conseil européen. Dans ces matières, la Commission a la faculté de proposer des politiques et des actions au Conseil européen.

Ainsi qu'il ressort de ces orientations et compétences en relations internationales, le Projet propose une méthode pragmatique et graduelle. Des matières délicates y figurent, mais la façon de les traiter est laissée à l'appréciation des institutions de l'Union. Ainsi, celles-ci ont la possibilité d'élargir progressivement le champ des actions communes. De même, le Conseil européen peut étendre le domaine de la coopération, notamment en matière d'armements, de vente d'armes aux pays tiers, de politique de défense, de désarmement. Le projet prévoit également un droit de légation : la Commission peut, avec l'accord du Conseil, établir des représentations dans des Etats tiers et auprès des organisations nationales. Ces représentations ont des compétences dans les affaires qui relèvent de l'action commune. Elles peuvent aussi prendre part à la coordination des actions diplomatiques des Etats membres dans les matières qui relèvent de la coopération. Tout en engageant progressivement les Etats membres sur la voie de la coopération et de l'action commune, le projet d'Union demeure cependant en retrait par rapport aux Etats fédéraux dont la défense, la sécurité et la politique extérieure sont du ressort des autorités fédérales. L'Europe unie parlant d'une seule voix est une

idée souvent avancée au cours du processus d'Union, qui a été affirmée avec vigueur dans le Rapport Tindemans. Pour l'heure, les Etats membres de la Communauté européenne semblent soucieux de préserver, à quelques exceptions près, leurs souverainetés dans ces domaines tout en étant conscients du rôle effacé que, de ce fait, ils sont contraints de jouer. Leur perte d'influence est le résultat de leurs actions isolées et souvent dispersées en matière de politique et de sécurité extérieure.

Rien d'étonnant, dès lors, que ce Projet d'Union inspiré de la méthode fédéraliste n'ait pas trouvé grâce auprès des gouvernements. Était-ce son allure fédéraliste, bien que fort modérée en réalité, qui a pu faire croire à l'intention du Parlement européen d'instaurer l'embryon d'un Etat fédéral ? Toujours est-il que, fidèles à leur tradition, les gouvernements ont préféré retoucher les traités existants plutôt que de faire leur le Projet d'Union du Parlement européen.

CHAPITRE II

UN TOURNANT DÉCISIF: L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN (1987)

L'Acte unique européen s'inscrit dans l'orientation générale du Projet de traité du Parlement européen qui, sous l'impulsion d'Altiero Spinelli et après deux années de travaux, a adopté le 14 février 1984 le Projet de traité d'Union européenne. Ce projet prévoit une refonte des traités de Paris et de Rome instituant les Communautés européennes qui vise un renforcement des institutions communautaires et un élargissement de leurs champs d'activités. Plus ambitieuse que le projet du Conseil européen, l'initiative du Parlement européen a servi de stimulant et de référence aux gouvernements qui lui ont préféré une réforme partielle et plus modeste des traités existants. Ainsi, une fois de plus dans l'histoire du processus de l'Union, un grand élan s'est réduit en définitive à un progrès relativement limité mais concret.

Sous l'impulsion des initiatives et des travaux du Parlement européen, sous la pression de la crise du pouvoir décisionnel dans la Communauté européenne et sous la haute direction du Conseil européen, les gouvernements ont négocié et adopté l'Acte unique européen le 17 février à Luxembourg et le 28 février 1986 à La Haye.²¹ C'est sous la présidence du plus petit pays de la Communauté, le Luxembourg, qu'une grande oeuvre fut menée à bien en décembre 1985. Les ratifications sont intervenues avant la fin de 1986, mais l'Acte unique est entré en vigueur en juillet 1987.²²

²¹ Acte unique européen, *Bulletin des CE*, Suppl. 2/86; H.-J. Glaesner, L'Acte unique européen, *Revue du Marché commun*, n° 298, juin 1986.

²² En effet, à la suite du recours d'un particulier, la Cour suprême d'Irlande a jugé que la ratification de l'Acte unique européen par le Parlement de Dublin n'était pas conforme à la Constitution. Selon la Cour, le titre III relatif à la coopération politique ne constitue pas un simple aménagement du traité de Rome mais bien un changement de nature. Pour surmonter l'opposition de la Cour suprême, les Irlandais ont dû approuver par référendum l'Acte unique européen (en 1972, les Irlandais se sont prononcés à plus de 75% en faveur de l'adhésion de leur pays à la Communauté européenne).

1. Le Conseil européen et la négociation par synergie

Depuis le début des années 60, les pouvoirs de la Communauté européenne ont subi une érosion et ont poursuivi leur glissement du pouvoir communautaire vers le pouvoir intergouvernemental. En effet, plusieurs événements ont marqué cette régression du pouvoir communautaire : l'affaiblissement de la capacité décisionnelle du Conseil par le recours à l'unanimité, à partir de l'Accord (ou plutôt du constat de désaccord) de Luxembourg de 1966; dès lors, il suffisait à un Etat membre d'invoquer son intérêt vital pour imposer le vote unanime qui privilégie l'intérêt national par rapport à l'intérêt communautaire et renforce le contrôle des gouvernements sur le processus de décision dans la CE; l'érosion parallèle de la capacité d'initiative de la Commission, au lieu d'affirmer sa responsabilité et son autonomie, tendait à consulter, au préalable, les gouvernements des Etats membres sur ses projets d'initiatives, avant de les formuler officiellement. La prudence se substituant au dynamisme et au courage est ainsi devenue le trait essentiel de l'action de la Commission. Le déséquilibre au profit des institutions intergouvernementales bien que communautaires de par leur fonction au sein de la Communauté européenne, se trouvait confirmé par l'institutionnalisation, dès 1974, des Sommets des Chefs d'Etat et de Gouvernement européen en tant que Conseil européen. Malgré son rôle de promotion, d'impulsion et d'arbitre, le Conseil européen a contribué à renforcer l'emprise des gouvernements nationaux sur le processus communautaire. L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct n'a pas répondu aux espoirs qu'elle avait suscités et n'a contribué que modestement au rééquilibrage institutionnel par l'élargissement des pouvoirs communautaires. En effet, bien que raffermi dans sa légitimité et son autorité puisées aux sources de la démocratie, le Parlement européen est resté prisonnier de son pouvoir principalement consultatif. Par ailleurs, les élargissements successifs de la Communauté européenne (1973: Royaume-Uni, Danemark, Irlande; 1980: Grèce; 1986: Espagne et Portugal) ont contribué à alourdir le processus de décision. Dès lors, l'approfondissement et le renforcement du processus d'Union ont fait l'objet de demandes multiples, dont celles de la Commission présidée par Jacques Delors.

Le Conseil européen a cherché à relancer l'Union européenne en se référant au plan Genscher-Colombo (1981). Ce plan propose une approche plus globale de l'intégration dans une conception

qui vise à rassembler les activités communautaires et les activités que les Etats membres de la Communauté déploient dans d'autres sous-systèmes. Ces derniers concernent notamment la coopération politique qui, outre les relations extérieures, devait comprendre la sécurité, les activités culturelles, les garanties des droits fondamentaux, ainsi que les instruments de lutte contre le terrorisme et la criminalité. L'institution principale qui devait assumer la «direction politique» de cet ensemble était le Conseil européen assisté par le Conseil. Après de longues tractations, le plan européen proposé par les ministres Genscher et Colombo a pris la forme de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne adoptée au Conseil européen de Stuttgart en juin 1983. Cette Déclaration trace la voie de la réflexion et des négociations qui aboutiront à l'Acte unique européen en 1986. En se fondant sur le projet Genscher-Colombo, la Déclaration a pour objectif de reconstituer une certaine unité tout en maintenant la distinction entre les politiques communautaires et la coopération politique. La cohérence de cet ensemble à deux dimensions devait être assurée par le Conseil européen et le Conseil. L'idée de l'institutionnalisation du Conseil européen est ainsi officiellement admise. C'est l'aboutissement logique d'un processus initié par l'acte de sa naissance scellé au sommet de Paris en 1974, sous l'impulsion du Président Giscard d'Estaing et du chancelier Schmidt.²³ A une différence près: la Déclaration de Stuttgart complète la composition du Conseil européen et consacre la participation du président de la Commission sur la base de la pratique: «Le Conseil européen réunit les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission des Communautés européennes. Ceux-ci sont assistés par les ministres des Affaires étrangères et par un membre de la Commission». Ainsi, la Déclaration entérine la pleine association de la Commission à la coopération politique, en conformité avec le rapport de Londres sur la coopération politique de 1981. Elle confirme le Conseil européen en tant qu'institution principale de l'Union européenne et lien commun entre les affaires communautaires et la politique extérieure. Enfin, la Déclaration exprime la volonté de revenir à l'application des procédures de décision prévues

²³ Au sommet de Paris, les chefs d'Etat et de gouvernement des Neuf ont décidé «de se réunir, accompagné des ministres des Affaires étrangères, trois fois par an, et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique».

dans les traités de Paris et de Rome afin d'améliorer la capacité d'action des Communautés européennes. A l'encontre de cette affirmation, cinq Etats membres sur dix se sont déclarés fidèles au «compromis de Luxembourg». Cependant, tandis que la France et l'Irlande acceptent que le vote soit différé, les trois autres membres sont d'avis que la discussion doit se poursuivre jusqu'à ce qu'un accord unanime soit réalisé lorsqu'un Etat considère que ses intérêts très importants ou vitaux sont en jeu. Ces prises de position donnent la mesure du chemin parcouru entre 1983 et 1985, l'année de la réincorporation de la majorité qualifiée dans l'Acte unique européen. Après Stuttgart, la session d'Athènes, en décembre 1983, s'est heurtée aux exigences budgétaires de la Grande-Bretagne, tout en soulevant les problèmes de l'augmentation des ressources propres et de l'élargissement de la CE vers la péninsule Ibérique.

Ces problèmes n'ont été résolus, pour l'essentiel, qu'au cours des réunions du Conseil européen à Bruxelles, en mars, et à Fontainebleau, en juin 1984. Quelques mois plus tard, le Comité Dooge, composé de représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement, présentait son rapport final dont les conclusions se situaient bien en deçà du Projet du PE. Le Comité, présidé par MM. Dooge et Adonnino, a présenté des rapports consacrés aux institutions, dont un rapport de Maurice Faure, et un rapport consacré à «l'Europe des citoyens». Le rapport final avait pour objectif de créer une entité politique véritable en proposant d'accomplir un saut qualitatif. A cet effet, il a proposé une série de priorités: un espace économique homogène comprenant, entre autres, une Communauté technologique et un SME renforcé; la promotion des valeurs communes: protection de l'environnement, espace social européen, valeurs culturelles; la coopération politique s'appuyant sur un secrétariat permanent et portant à la fois sur la politique extérieure, la politique de sécurité et de défense; l'amélioration du processus de décision par le recours au vote majoritaire, le renforcement de l'autonomie et des compétences d'exécution de la Commission et la participation du Parlement européen au processus législatif. Quant à la négociation intergouvernementale d'un traité d'Union européenne, elle devait se fonder sur l'acquis communautaire, la déclaration de Stuttgart et le projet de traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen. De la sorte, le rapport établit un lien entre les travaux du Conseil européen et du Parlement européen, l'un offrant un fondement juridique et l'autre une conception élabo-

rée. A ce propos, M. Giulio Andreotti, ministre italien des Affaires étrangères, a déclaré: «Au Conseil européen de Milan (en juin 1985), nous avons réussi, encouragés par le travail de tous ceux qui nous avaient précédés dans cette tentative pour dégager les contours de l'Union européenne et spécialement par le travail du Parlement européen, à tracer la voie dans laquelle il y a lieu de s'engager».²⁴ Lors de la réunion du Conseil européen à Milan, les propositions donnèrent lieu à plusieurs réserves, seuls sept Etats membres ayant soutenu l'idée d'une conférence intergouvernementale en vue de modifier les traités en vigueur et d'incorporer la pratique de la coopération politique dans un traité. Bien que la proposition de cette conférence n'ait été adoptée à la session suivante que par sept membres - le fait mérite d'être noté - malgré l'opposition ou la réticence de l'Angleterre, du Danemark et de la Grèce, l'ensemble des Etats membres, y compris l'Espagne et le Portugal, participèrent à la conférence convoquée par la présidence luxembourgeoise. Deux groupes distincts se consacrèrent aux travaux préparatoires: les directeurs des affaires politiques - responsables de la coopération politique - élaborèrent la codification du système de la coopération politique, tandis qu'une commission préparatoire, sous la présidence du secrétaire général Dondelinger, rédigea, sur la base des propositions de la Commission - les amendements des traités de Rome. A la suite de nombreuses réunions de la Commission Dondelinger et des Ministres, les négociations aboutirent en décembre 1985. Le Conseil européen qui décida de réunir les deux volets des négociations, coopération politique et amendements, dans un acte unique, d'où l'expression «Acte unique européen».

«L'invention politique» de la Commission Delors II réside dans le choc que provoque le *Livre blanc* en suscitant d'emblée un large consensus politique autour de la proposition visant à parfaire un grand marché intérieur dans un délai fixé à l'avance : l'Europe de 1993. Cette proposition, approuvée par le Conseil européen dès mars 1985, n'est pas sans rappeler la démarche de Jean Monnet: elle exerce un effet catalyseur en définissant les objectifs susceptibles de rassembler les volontés éparses, elle intervient au moment opportun et établit des échéances précises. De plus, grâce à la dynamique qu'elle réussit à insuffler dans la perspective d'un espace sans frontières, du renforcement des

²⁴ *L'Union européenne : un personnage en quête d'auteur*, Huitième conférence Jean Monnet, Institut universitaire européen. Florence, le 23 novembre 1985, p. 23.

politiques d'accompagnement et de l'Europe technologique - facteurs essentiels dans la compétition mondiale avec les Etats-Unis et le Japon - cette proposition entraîne dans son sillage une série de réformes institutionnelles indispensables au bon fonctionnement de l'économie communautaire. Ainsi se crée, selon Emile Noël, une synergie entre la dynamique économique et son prolongement logique, l'armature institutionnelle.²⁵ De toute évidence, la dynamique du marché intérieur risquait de s'engluer dans un système institutionnel souvent paralysé par l'abus de l'unanimité. Contrairement à la pratique de «package-deal», qui aboutit à des accords globaux à un niveau minimal entre des ensembles souvent disparates, la synergie engendre un processus dynamique qui permet de créer, par association cumulative d'éléments positifs, un mouvement cumulatif et progressif. Au contraire du «paquet», opération statique, la synergie engendre un processus dynamique, et génère une véritable incitation au progrès. Développer une synergie entre deux ou plusieurs dossiers, par ailleurs indépendants, fera qu'un progrès de l'un de ces dossiers contribuera à en faire avancer l'autre, ce qui, en contrepartie, aidera politiquement au succès du premier dossier. Le «package deal» correspond à un processus de nivellation - la synergie engendre un processus cumulatif, un processus d'escalade en vue d'aboutir au résultat maximal dans tous les secteurs concernés.²⁶

La remise en mouvement s'effectue grâce à l'initiative créatrice de la Commission qui, sur la base d'un constat relatif aux obstacles qui entravent la liberté de circulation, propose l'objectif 1991, soit la réalisation du «marché intérieur, espace sans frontières» que le Conseil de Milan a approuvé sous la forme du *Livre blanc*. C'est autour du consensus créé par cette «invention politique» que se développera le processus de synergie dès le Conseil de Milan. En effet, les plus ardents partisans du marché intérieur, la Grande-Bretagne et le Danemark, ne pouvaient que difficilement maintenir leur opposition aux réformes institutionnelles que

²⁵ Emile Noël, Président de l'Institut universitaire de Florence, était à l'époque secrétaire général de la Commission et son représentant à la Conférence intergouvernementale présidée par Jean Dondelinger alors secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg, actuellement membre de la Commission après avoir longtemps siégé au Coreper.

²⁶ Emile Noël, «L'Acte unique européen et le développement de la Communauté européenne», rapport présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique, à Washington, 1988, p. 4.

les pays du Benelux estimaient indispensables au bon fonctionnement de l'espace sans frontières. Le consensus entre les deux groupes antagonistes a enclenché une synergie qui a incité la France et l'Allemagne, encouragée par la volonté de la présidence italienne, à s'engager plus résolument, à faire de ce Conseil européen de Milan un succès.

Par la suite, ce mouvement s'est amplifié avec l'adjonction par la Commission de nouvelles propositions dans des domaines porteurs tels que la technologie et l'environnement. A son tour, la présidence luxembourgeoise a eu recours à une tactique imaginative en invitant, en septembre 1985, la Commission à présenter, selon la stratégie esquissée par le président Delors, un ensemble de propositions visant à modifier ou à compléter le traité dans six domaines: marché intérieur, cohésion économique et sociale, recherche et développement technologique, environnement, culture et politique monétaire.²⁷ Ainsi, la Commission a pu déployer toutes ses virtualités de moteur et de catalyseur du processus d'intégration grâce à sa capacité et à son travail continu, ainsi qu'à sa vision globale des problèmes et à sa stratégie mobilisatrice. De la sorte, elle a suscité un mouvement de cohésion graduelle autour d'un ensemble d'objectifs et d'intérêts interactifs. Un exemple de cet engrenage dynamique est fourni par la proposition du Danemark - au début fort réticent - qui a abouti à l'adjonction d'un chapitre sur la politique sociale, dotant la Communauté d'une nouvelle dimension qui a contribué à ranimer la participation de la Confédération européenne des syndicats aux activités communautaires. De son côté, la Grèce s'est engagée en faveur de la cohésion économique et sociale, expression de la solidarité entre régions riches et régions pauvres dont elle a fait la condition de son accord final. Ainsi, de proche en proche, s'est développé un mouvement en spirale qui a permis non seulement d'entériner des politiques hors traité, mais aussi de créer de nouvelles politiques, de définir de nouveaux objectifs tels que l'union économique et monétaire, une série d'interventions qui ont exigé à leur tour une réforme partielle des procédures décisionnelles ainsi que l'institutionnalisation du Conseil européen. Afin de parachever cette nouvelle construction, le Conseil européen a inscrit un volet coopération politique dans l'Acte unique européen.

Dans le préambule, les Etats membres de la CE se déclarent animés de la volonté de transformer l'ensemble de leurs relations

²⁷ Emile Noël, *ibid.*, pp. 6 et ss.

en une Union européenne conformément à la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983 et résolus à mettre en oeuvre cette Union européenne sur la base des Communautés fonctionnant selon leurs règles propres et de la coopération européenne en matière de politique étrangère et à doter cette Union des moyens d'action nécessaires. De même, ils se déclarent décidés à promouvoir ensemble la démocratie et les droits fondamentaux, ainsi qu'à améliorer la situation économique et sociale par l'approfondissement des politiques communes et par la poursuite d'objectifs nouveaux, et à assurer un meilleur fonctionnement des Communautés en permettant aux institutions d'exercer leurs pouvoirs dans les conditions les plus conformes à l'intérêt communautaire.

2. Marché intérieur et politiques d'accompagnement

L'un des buts essentiels de l'Acte unique est de parachever l'oeuvre du marché commun en réalisant un véritable marché intérieur sans obstacles ni frontières.²⁸ Cette stratégie globale qui se fonde sur les objectifs du traité de Rome constitue à la fois un prolongement de l'action entreprise dès 1958 et une adaptation aux conditions nouvelles comme en témoignent les politiques en matière de technologie et d'environnement. Adaptation à l'intérieur de l'espace communautaire mais aussi à l'extérieur afin d'accroître la capacité concurrentielle de la Communauté face à deux grands concurrents, les Etats-Unis et le Japon.

Le marché commun a jeté les bases de cette nouvelle stratégie qui vise en premier lieu la libre circulation complète dans l'espace de 340 millions d'habitants accompagnée par les instruments permettant d'éviter ou de corriger les déséquilibres qui pourraient affecter la compétitivité et la croissance de l'ensemble. Implicitement, on reconnaît que de nombreux obstacles continuent d'empêcher la libre circulation prévue par le traité de Rome. Parmi ces obstacles, les barrières administratives dressées par des formalités compliquées, ainsi que toute une série de barrières non tarifaires plus ou moins subtiles: des normes techniques de production, de composition et de présentation des produits, des normes de santé, de sécurité, d'éthique, autant de contrôles souvent indispensables pour la protection des biens collectifs mais

qui peuvent être facilement utilisés pour protéger le marché national. D'où une panoplie d'instruments prévus par l'Acte unique afin d'assurer la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes.

Cet effort de libéralisation touche aussi un circuit traditionnellement imperméable que sont les marchés publics. On mesure la difficulté de la tâche si l'on se réfère aux expériences des marchés publics locaux dans divers pays, et notamment les marchés publics formant des chasses gardées dans les Länder, les cantons suisses ou les Etats aux Etats-Unis. Cependant, l'ouverture des marchés publics accompagnée d'un contrôle des aides offre les conditions d'une concurrence loyale dans l'espace communautaire, dont un des principaux objectifs est de garantir les conditions d'une concurrence saine. Libre d'obstacles en tout genre, le grand marché doit permettre d'assurer les principales missions de la politique économique telles qu'elles sont définies à l'article 2 du traité de Rome: «La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit». En se fondant sur cette conception, la Commission a envisagé, dès 1987, trois grandes fonctions de sa politique économique: «La recherche d'une plus grande stabilité (lutte contre l'inflation et contre les déséquilibres extérieurs), l'allocation optimale des ressources pour bénéficier de l'effet de dimension et stimuler l'innovation et la compétitivité, la distribution équilibrée des richesses qui est aussi fonction des mérites de chacun».²⁹

Cette idée centrale est porteuse d'une conception globale du développement de la Communauté européenne. Apparentée, sous cet aspect, au Rapport Spaak, elle s'en différencie néanmoins du fait qu'elle s'inscrit dans le prolongement du traité de Rome qui en constitue le fondement. En regard du Rapport Spaak, qui est une innovation, le Livre blanc et l'Acte unique sont une novation et une adaptation originale de la même pièce. D'ailleurs, en remontant le cours des projets d'Union, n'a-t-on pas constaté une

²⁸ Acte unique européen, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 2/86, «Le marché intérieur», art. 13 à 19.

²⁹ Réussir l'Acte unique. Une nouvelle frontière pour l'Europe, Commission des Communautés européennes, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/87, p. 7.

continuité et une influence exceptionnelles de certaines *idées-forces*: les concepts de «marché commun» et de «création continue» formulés dans le Projet Briand connaissent une trajectoire sans précédent qui, en s'inscrivant dans la dynamique du capitalisme,³⁰ a abouti par des chemins divers au marché commun de la Communauté européenne et à sa rénovation par l'Acte unique. Celui-ci, à son tour, apparaît comme un chaînon de la «création continue».

Afin que ce marché intérieur développe toutes ses virtualités, la libre circulation et la *concurrence* loyale et saine s'accompagnent d'un ensemble de politiques et de programmes. Le grand marché risque, malgré de plus grands profits économiques, d'accentuer les disparités entre les régions ou les groupes sociaux et de créer ainsi des déséquilibres, des situations instables voire conflictuelles. La *politique régionale* mise en oeuvre sous la forme d'une politique structurelle ne se limite pas à de simples transferts budgétaires ou péréquations financières, mais se propose d'avoir un réel impact sur les régions aux structures inadaptées ou en proie à des conversions. Les instruments communautaires sont appelés à jouer, en complément des politiques nationales et régionales, un rôle important dans la convergence des économies. De la sorte, ils pourront contribuer à renforcer la *cohésion* économique et sociale au sein de la Communauté européenne. Cette orientation globale et ces objectifs permettront d'assurer une plus grande harmonie et une plus grande complémentarité des programmes et des actions communautaires en liaison avec les politiques entreprises dans divers secteurs par les Etats membres. Tel semble être le cas en particulier des actions menées par les Fonds structurels: Fonds européen de développement régional (Feder), Fonds social européen et FEOGA, à titre d'exemples. Une nouvelle approche s'affirme dans l'aménagement des instruments structurels de la Communauté, qui s'ordonne autour de deux idées maîtresses: «En premier lieu, la méthode des programmes revêtira un caractère prépondérant. Il s'agit en effet de situer au niveau pertinent l'appui de la Communauté aux efforts et aux initiatives engagés par les Etats membres. Par opposition à une intervention par projets, l'intervention dans le cadre de programmes permettra à la fois:

de conjuguer efficacement les interventions spécifiques menées par les divers instruments de subventions et de prêts, chacun

représentant une compétence et une expérience propres dans l'aménagement du territoire, la politique de l'emploi et les techniques agricoles;

de procéder à la décentralisation de l'action communautaire, en donnant le maximum d'espace aux initiatives locales ou régionales, les plus efficaces pour l'investissement et l'emploi. Les programmes donneront lieu à des contrats entre la Communauté, les Etats membres et les régions. Basés sur une préparation, un suivi, une évaluation en commun des actions, ils instaureront un véritable partenariat».³¹

D'autres politiques de soutien ou de développement procèdent de la même logique: la politique des *transports*, réactivée notamment grâce à des projets d'intérêt communautaire, des programmes de grands réseaux d'infrastructures et des politiques de développement des échanges; la politique commune de développement *scientifique* et *technologique* dont les actions, regroupées dans un programme-cadre quadriennal de recherche et de coopération technologique, se concentrent sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les actions qui induisent à coup sûr un effet de dimension. Ces politiques de développement visent à stimuler la coopération entre les entreprises et les instituts de recherche de pays différents; elles assurent la mise en commun de ressources et la définition de normes communes au stade de la recherche précomitative; enfin, elles encouragent la mobilité géographique des universitaires et des scientifiques.

L'Acte unique s'ouvre sur la *dimension sociale* qui n'a été abordée que marginalement dans le traité de la CEE trop centré sur le développement économique. Le social y apparaissait comme un appendice de la croissance économique qui constituait l'axe principal de la CEE. Cette conception trouve son explication lorsqu'on la place dans un monde dominé à l'époque par la croissance du PNB et par la reconstruction de l'économie européenne. Il s'agissait de rebâtir, de rénover plus que d'innover. D'où l'importance marginale accordée aussi bien à la recherche et au développement technologique qu'aux aspects sociaux de l'activité économique. Quant à l'environnement, il n'existant simplement pas ou constituait une variable négligeable. L'Acte unique met à jour le traité de 1957 en introduisant ces trois politiques nouvelles. De la sorte, non seulement il amplifie l'action de la Communauté, mais encore il suscite ou intensifie la participation

³⁰ Fernand Braudel, *La dynamique du capitalisme*, Paris, Arthaud, 1985.

d'acteurs sociaux et scientifiques à l'oeuvre commune. Ainsi s'élargit le cercle d'acteurs et se revigore l'activité de la Confédération européenne des syndicats (CES) qui jusqu'alors n'avait pas de prise réelle sur la vie communautaire. Une fois de plus, se vérifie la «loi» selon laquelle il existe une corrélation entre le niveau de développement des pouvoirs communautaires et le degré d'activité des groupes et des acteurs individuels dans les domaines affectés par les pouvoirs de la Communauté. Le dialogue avec les partenaires sociaux, les problèmes de l'emploi et du marché du travail, la libre circulation des travailleurs et la politique migratoire conjugués aux préoccupations de santé, de sécurité sociale et des conditions de vie sont autant de secteurs où se déploie désormais l'action syndicale que vient soutenir l'intervention, fût-elle modeste, du Fonds social européen.

Cette mise en valeur de la politique sociale renforce la cohésion et la solidarité qui forment une nouvelle dimension de la Communauté. En associant ainsi plus directement les acteurs sociaux à l'entreprise communautaire, l'Acte unique contribue à instaurer l'harmonie entre partenaires sociaux et, partant, à accroître la capacité concurrentielle de l'ensemble communautaire. Les expériences positives fournies par des exemples de réussite économique et de haute compétitivité aussi différents que ceux de la Suisse et du Japon semblent corroborer cette constatation.

Dans le même esprit, des priorités nouvelles se dégagent des actions communautaires dans le domaine de la formation professionnelle continue ou supérieure, au titre des échanges et de la collaboration entre étudiants, enseignants et chercheurs scientifiques. Ce sont autant d'actions qui, bien qu'encore marginales en nombre, traduisent de manière concrète la préoccupation communale relative à une ressource d'avenir primordiale, la *ressource humaine*, qui est la principale richesse de l'Europe. En parallèle, s'affirme la volonté de préserver les *richesses de la nature*, qui trouve son expression dans la dimension environnementale que l'Acte unique introduit dans la sphère des activités communautaires. Cette nouvelle politique est exemplaire du style et de la stratégie novateurs de l'action communautaire. Selon les orientations formulées par le Conseil européen de Dublin, l'action entreprise par la Communauté et les Etats membres se déploie d'une manière coordonnée et dans le respect des principes de développement durable et de recours préférentiel aux mesures préventives. En définissant les actions prioritaires, le Conseil européen a fixé les orientations de la politique communautaire en matière

d'environnement pour les années à venir. Cette politique porte le sceau du principe de *subsidiarité* et de la fonction de *coordination*. Elle est principalement complémentaire des politiques nationales auxquelles elle assigne une protection minimale - que les Etats ont la faculté de renforcer - et remplit une fonction de coordination des mesures prises par les pays membres. Ainsi la politique commune définit des objectifs communs et des priorités d'ensemble et suscite un effet d'entraînement pour les membres retardataires sans pour autant freiner les pays qui se situent à la pointe du progrès en matière d'environnement, comme en témoignent les normes plus strictes sur la pollution des automobiles appliquées par les Pays-Bas.

Une autre stratégie consiste à intégrer la dimension environnementale aux autres politiques, actions structurelles et instruments économiques et fiscaux. Cette prise en compte de la protection des ressources naturelles est une obligation découlant de l'article 130E de l'Acte unique. De surcroît, la priorité des actions structurelles porte sur un certain nombre de régions ou zones sensibles - zones côtières et zones agricoles - qui bénéficient de soutiens ou d'incitations communautaires. A titre d'exemple, 34.000 agriculteurs ont bénéficié d'une prime en faveur des pratiques de production compatibles avec les exigences de l'espace naturel.³² A un autre égard, l'approche communautaire en matière d'environnement est également exemplaire: la création de l'*Agence européenne pour l'environnement* amorce un tournant dans la conception de la gestion communautaire dans certains secteurs spécifiques. Cette nouvelle approche permet de décongestionner certaines activités communautaires sous la forme d'agences, de centres ou d'observatoires spécialisés, autonomes mais fonctionnant en liaison avec les institutions communautaires et dans le cadre des orientations et des normes définies par ces institutions. Avec la multiplication des domaines d'actions communautaires, s'instaure progressivement, et de manière pragmatique, une nouvelle approche communautaire qui procède de la méthode fédérale au sens général.

L'*Union économique et monétaire* s'inscrit dans le prolongement logique du marché intérieur et des politiques communes. Le développement de la capacité monétaire de la Communauté se fonde sur les expériences acquises dans le cadre du système monétaire européen (SME) et grâce à l'évolution de l'Ecu. Les

³² XXIV^e Rapport général - 1990, pp. 244 et 245.

initiatives en faveur de la création par étapes d'une union économique et monétaire ne datent pas de l'Acte unique. Elles remontent à la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement réunis à La Haye en 1969 après le départ du général de Gaulle, qui a relancé les négociations en vue de l'adhésion de l'Angleterre et décidé de la création de l'union économique et monétaire. Cette initiative correspond à la fin de la période transitoire qui a abouti à l'union douanière, à la mise en place de la politique agricole commune et d'un système de ressources propres. Elle coïncide aussi avec une période où le système de Bretton Woods donne des signes d'affaiblissement. Dès lors s'amorce le long cheminement qui, à travers plusieurs phases, conduit à l'Acte unique et à la conférence intergouvernementale inaugurée en décembre 1990. La première pierre de l'édifice de l'Union économique et monétaire (UEM) est constituée par le *rapport Werner* qui, en 1970, a tracé les grandes lignes de l'union monétaire et en a fixé les étapes. La «volonté politique de mettre en place une union économique et monétaire» affirmée par les Etats membres à la suite du rapport Werner a donné naissance au «serpent monétaire», en 1972, ainsi qu'au Fonds européen de coopération monétaire (Fecom) en 1973. Au cours de l'année suivante, le Conseil a adopté une décision relative à la convergence des politiques économiques et une directive sur la stabilité, la croissance et le plein emploi. Ces efforts se sont heurtés à la crise du pétrole et du dollar qui a provoqué des réactions divergentes parmi les Etats membres: à la volonté de convergence, s'est substituée une divergence de fait.

Il faut attendre 1979 pour assister à la reprise du processus d'intégration monétaire avec la création du système monétaire européen (SME) et de l'unité monétaire européenne (Ecu). L'Ecu, à la fois monnaie française au Moyen-Age et *European currency unit*, est une unité de compte basée sur un panier de monnaies des Etats membres. Les succès enregistrés par le SME qui a permis d'assurer une plus grande stabilité des monnaies au sein du système explique la reprise du processus d'union monétaire dans le contexte de la dynamique de l'Acte unique. Après des périodes de stagnation voire de régression, le processus a été remis en mouvement dès 1987. Ce long et sinueux cheminement de l'union monétaire, en parallèle avec les fluctuations du processus d'intégration et de la conjoncture économique et politique, n'en est pas moins singulièrement rapide si on replace dans une perspective historique l'importance accordée traditionnellement

par les Etats au maintien de leur souveraineté monétaire. Depuis des siècles, en effet, la monnaie a été le symbole de l'unité et de la souveraineté. Malgré cette pesanteur historique, qui tend à accentuer les difficultés de la progression vers l'union monétaire et la substitution d'une monnaie européenne aux monnaies nationales, les progrès accomplis donnent toute la mesure de la force d'entraînement du mouvement d'intégration dont la nécessité l'emporte graduellement sur les susceptibilités de souveraineté nationale. De fait, au fur et à mesure que l'interdépendance s'accroît et que le symbole de la souveraineté monétaire nationale perd de sa substance, le mouvement vers l'union monétaire s'amplifie. Les résistances tendent à s'effacer devant la volonté de retrouver en commun la capacité et l'autonomie monétaires. Ainsi, même l'opposition opiniâtre de M^{me} Thatcher a dû céder devant le constat d'impuissance et les premiers résultats probants obtenus grâce aux efforts des partenaires de la Grande-Bretagne dans la reconquête d'une «souveraineté partagée». La «souveraineté partagée» est l'illustration du principe de subsidiarité qui permet de renforcer la capacité d'action réelle par l'exercice en commun des pouvoirs qui, pris séparément, perdent, partiellement du moins, leur potentiel initial. Faut-il rappeler qu'un des derniers actes de gouvernement de M^{me} Thatcher a été sa décision d'adhérer au SME en octobre 1990. Il s'agit là d'un premier pas de l'Angleterre vers sa pleine participation à la conception et à la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire. L'engrenage est amorcé mais le chemin est difficile et la porte est étroite qui mène à l'union monétaire et à son complément nécessaire que sont la Banque centrale et la monnaie unique. D'autant qu'il s'agit d'un transfert partiel mais substantiel des compétences régaliennes et, partant, d'un saut qualitatif qui s'inscrit dans la logique de l'intégration économique.

3. Réactivation du processus d'engrenage et la réadaptation des institutions

Ce bref aperçu des progrès amorcés par l'Acte unique illustre de manière exemplaire l'application de la méthode de Jean Monnet : il s'agit d'une stratégie globale qui procède par effet de contamination de secteur à secteur et d'amplification de proche en proche sur la voie de l'intégration européenne. Cette méthode, en se fondant sur les liens interfonctionnels, qui se nouent et se

développent entre secteurs interdépendants, permet de répondre, parfois par anticipation, aux demandes et aux besoins de ces secteurs, dans le souci des tâches efficacement accomplies, du renforcement des solidarités de fait et de la cohésion d'ensemble. L'Acte unique remet en mouvement le *processus d'engrenage* au niveau des normes, des pouvoirs et du fonctionnement des institutions communautaires. Il reconstitue par des retouches et des innovations, une vision d'ensemble qui englobe une multitude d'éléments interdépendants et imbriqués dans un tout cohérent. Ces éléments produisent, par leur dynamique, un effet d'entraînement qui se répercute de proche en proche, et par synergie, sur d'autres parties de l'ensemble. De nécessité en nécessité, l'Acte unique vise à la recherche d'une plus grande efficacité et d'une cohérence accrue, dans la perspective d'une diminution des coûts par rapport au coût de la non-Europe. Les résultats ainsi obtenus ou prévus, fussent-ils partiels, sont autant d'incitations et de facteurs permettant d'accroître à la fois la capacité concurrentielle et la capacité de négociation de la Communauté. De fait, le marché intérieur, les politiques d'accompagnement, en favorisant une plus grande cohésion économique et sociale à l'intérieur de la Communauté, enclenchent une dynamique qui se projette sur la scène internationale. Cette cohésion, qui sera renforcée par l'effet de l'Union économique et monétaire, contribuera à affirmer l'identité européenne et à accroître l'influence de la Communauté face à ses principaux concurrents sur le marché mondial ainsi qu'au sein du GATT et du FMI. De la sorte, la Communauté disposera d'une capacité accrue en matière de relations économiques extérieures, et notamment au sein des organisations internationales économiques. Ce rapport entre intégration et cohésion intérieures, et leurs prolongements sur le plan extérieur, a été clairement confirmé par la Cour de Justice: la capacité extérieure de la Communauté s'exerce dans les limites et en fonction de ses compétences intérieures.

Néanmoins, l'intégration économique et sociale, en renforçant la cohésion, produit des effets qui se répercutent au-delà des sphères économiques ou sociales. L'union économique constitue non seulement un des principaux éléments de la capacité d'influence communautaire mais aussi un des fondements essentiels de la sécurité et d'une politique extérieure efficace. Ainsi, par des voies diverses mais convergentes, se tisse graduellement la trame de la politique extérieure dont les politiques commerciale et économique forment des parties intégrantes, et s'édifient progressivement les fondements de la sécurité de la Communauté européenne. D'où, l'insistance de l'Acte unique sur la nécessité d'une politique extérieure et de sécurité cohérente avec la politique économique et sociale de la Communauté. Ainsi se reconstituent pas à pas l'unité et la complémentarité indispensables entre intégration économique et intégration politique au sein de l'union européenne.

Le général de Gaulle ne s'est pas trompé lorsqu'il a déclaré lors de sa conférence de presse du 15 mai 1962: «On fait de la politique quand on manie en commun les tarifs, quand on convertit les charbonnages, quand on fait en sorte que les salaires et les charges sociales soient les mêmes dans les six Etats, quand chaque Etat permet aux travailleurs des cinq autres de venir s'installer chez lui, quand on prend des décrets en conséquence, quand on demande au Parlement de voter des lois, des crédits, des sanctions nécessaires. On fait de la politique quand on fait entrer l'agriculture dans le marché commun, et ce sont les six Etats, et eux seulement, qui y sont parvenus au mois de janvier dernier par leurs instances politiques. On fait de la politique quand on traite de l'association de la Grèce, ou des Etats africains, ou de la République malgache. On fait de la politique quand on négocie avec la Grande-Bretagne au sujet de la demande qu'elle a déposée de faire partie du Marché commun. On en fait encore quand on considère les candidatures qui sont avancées par d'autres Etats au sujet de leur participation ou de leur association. On en fait toujours quand on est amené à envisager les demandes que les Etats-Unis annoncent en ce qui concerne leurs rapports économiques avec la Communauté». Et le général de Gaulle de conclure que l'on ne peut pas assurer le développement économique de l'Europe sans son union politique. Malgré son poids et sa portée politiques, le processus d'intégration économique poursuit son développement indépendamment en apparence du moins, du processus politique dont le retard accumulé risquait de compromettre l'acquis et les progrès en matière économique et sociale. Cette séparation artificielle, rendue nécessaire en raison de la conjoncture politique, a été taxée de *fédéralisme à l'envers* par le recteur Brugmans. En effet, tandis que les Etats fédéraux interviennent principalement dans les domaines relevant des attributions régaliennes - défense, relations extérieures, monnaie.... la Communauté européenne régit des domaines intéressant directement la «société civile»: agriculture, sidérurgie, libre circulation, environnement, trans-

ports...³³ Cette situation paradoxale s'explique aisément: tout d'abord, les Etats fédéraux ont certes la responsabilité de la haute politique, mais ils exercent aussi des compétences en matière de politique économique, d'environnement ou de transports; d'autre part, ces systèmes fédéraux traduisent un degré avancé de l'intégration politique et sociale auquel a abouti un processus d'union plus ou moins long; par comparaison à ces Etats constitués, la Communauté n'est encore que dans une phase de formation: ses origines et son évolution ne sont pas sans rappeler, malgré sa diversité multinationale et sa dimension technologique, certains traits du *Zollverein* qui a été à l'origine de l'intégration de l'Allemagne; enfin, le fait d'avoir commencé le processus d'intégration à l'envers par rapport aux Etats fédéraux peut apparaître plutôt positif dans la mesure où cette forme d'intégration a contribué à bâtir la «société civile» qui est, en définitive, le fondement de toute communauté humaine. En créant des conditions qui favorisent et stimulent les interactions, la coopération et la synergie entre multiples acteurs sociaux, la Communauté tisse un réseau de solidarités à divers niveaux de la société civile. Il n'en reste pas moins qu'au fur et à mesure que cette intégration progresse, le besoin d'union politique se fait plus pressant. En définitive, ce sont la prévision et l'espoir dont s'inspire la stratégie de Jean Monnet qui sont en voie d'être réalisés.

Le fonctionnement du marché intérieur soutenu par une panoplie de politiques et d'instruments communs, requiert une capacité institutionnelle adéquate. Admise par les Etats membres, cette exigence a contribué à améliorer les institutions et le processus de décision de la Communauté, confirmant ainsi la logique de l'engrenage et la relation entre les objectifs fixés par l'Acte unique et les ressources institutionnelles capables d'en assurer la réalisation. La synergie entre le marché intérieur, les politiques communes et les institutions de la Communauté a donné lieu à une série de réformes institutionnelles: le Conseil européen acquiert son droit de cité parmi les institutions communautaires; la majorité qualifiée refait surface au Conseil des ministres; le Parlement européen est associé plus étroitement au processus législatif de la Communauté; le rôle de la Commission dans l'exécution des décisions est renforcé; les directives deviennent l'instrument principal de la réalisation des objectifs de l'Acte unique; un

tribunal de première instance est créé. A ces réformes s'ajoute l'innovation principale qu'est l'incorporation, dans un seul traité désigné sous le terme d'Acte unique, de la coopération politique qui, sans faire partie de la Communauté européenne, y est juxtaposée et reliée par ces ponts que sont le Conseil européen et le Conseil, ainsi que de manière moins apparente mais réelle, la Commission, sans omettre le Parlement européen.

Après le traumatisme de la crise de la chaise vide, la majorité qualifiée n'a été utilisée qu'avec parcimonie dans une dizaine de cas jusqu'en 1974. Le premier élargissement de la Communauté qui a porté le nombre de ses membres à neuf, a rendu plus difficile le consensus en affaiblissant la cohésion interne qui caractérisait la Communauté à Six, malgré ses crises occasionnelles. Paradoxalement, malgré la présence de l'Angleterre et son attachement à la règle de l'unanimité, ou précisément à cause de ce fait, l'usage de la majorité qualifiée va devenir plus fréquent. On enregistre, entre 1974 et 1984, environ 130 décisions prises à la majorité qualifiée et à un rythme croissant à partir de 1980. Dès lors, progressivement, les Etats membres ont été amenés à recourir à la majorité qualifiée afin d'assurer le fonctionnement indispensable des institutions et de faciliter la prise de décision au Conseil. Cette pratique croissante du vote majoritaire a contribué à démystifier la majorité qualifiée en la rendant plus acceptable aux Etats membres. En effet, cette pratique a fait ressortir les avantages de la règle majoritaire tout en minimisant ses inconvénients. Grâce au recours au vote ou à la possibilité de ce recours, la prise de décision est devenue à la fois plus rapide et plus efficace: elle a souvent abouti à un compromis qui n'exprimait pas nécessairement les positions les plus minimalistes.

En revanche, le problème de la fragmentation du Conseil entre le Conseil des affaires générales et les Conseils spécialisés ne semble pas avoir trouvé de solution satisfaisante, le Conseil ne disposant pas d'un mécanisme de coordination efficace. Avec l'adjonction de nouveaux domaines d'activités et l'approfondissement des politiques existantes, le Conseil sera soumis à une plus grande surcharge et à une fragmentation encore plus accentuée. Cet accroissement de responsabilités risquerait d'accentuer les faiblesses actuelles du Conseil en le privant d'une vision globale et d'un pouvoir cohérent. Ce risque est d'autant plus concret que ses tâches futures impliquent des responsabilités nouvelles au titre de la politique économique et monétaire mais aussi de la coopération politique. Ainsi, la crise du Golfe a

³³ Jean-Louis Quermonne, «Existe-t-il un modèle politique européen?», *Revue française de science politique*, avril 1990, p. 197.

démontré à la fois l'insuffisance des mécanismes politiques et le manque d'engagement qu'une telle situation exige de la part des ministres des Affaires étrangères de la Communauté, et de la présidence en particulier.

Dans ces conditions, la question est de savoir si le Conseil, ou plus précisément cette prolifération de Conseils, est en mesure d'avoir une vision globale, c'est-à-dire politique, et de mener une action cohérente. N'y a-t-il pas une probabilité de voir le Conseil se vider insensiblement de sa substance sous l'effet de l'éclatement de son pouvoir conjugué à une limitation de ses actions? Divisé et non permanent, le Conseil, de plus en plus sollicité, ne semble plus à la hauteur de ses tâches nouvelles. La discordance entre ses responsabilités multiples, son activité limitée et son absence de vision d'ensemble pourrait aboutir à un dessaisissement des fonctions du Conseil au profit d'autres institutions ou organes communautaires. Ce glissement des pouvoirs aurait sans doute lieu en faveur du Coreper ou de la Commission, l'un et l'autre siégeant de façon permanente et exerçant des fonctions-clés dans le processus de décision. L'une comme l'autre de ces hypothèses soulèvent des interrogations. En s'appuyant trop sur le Coreper, dont les membres sont permanents mais en nombre relativement restreint, le Conseil s'expose au renforcement de l'emprise technocratique. Il est en effet fort probable que les moyens limités du Coreper en regard des tâches et des responsabilités accrues qui lui incomberaient, l'inciteraient tout naturellement à s'appuyer davantage sur les groupes de travail et les experts dont les activités tendraient à échapper à son contrôle. Ainsi, de proche en proche, les responsabilités confiées tout d'abord aux ambassadeurs des missions permanentes, seraient de fait prises en charge par des fonctionnaires et des experts. La direction des travaux tendrait alors à échapper aux hauts fonctionnaires au profit de fonctionnaires spécialisés et d'experts. Il en résulterait une vision éclatée sous le prisme des approches plus techniques tendant à restreindre la vision globale et le rôle politique du Conseil et du Coreper au bénéfice d'un pouvoir technologique démesuré.

Il apparaît, dès lors, que le glissement des pouvoirs du Conseil vers la Commission, bien que moins probable dans le système actuel, présenterait plus d'un avantage, en particulier une meilleure maîtrise des affaires spécifiques en fonction de l'intérêt général et dans le cadre d'une vision globale que la Commission seule possède en partage avec le Conseil européen. Ce déplace-

ment des pouvoirs vers des centres d'activité polarisés par la Commission impliquerait des ajustements. Je pense en particulier au contre-poids que devrait constituer un accroissement des responsabilités politiques de la Commission devant le Parlement européen. Un deuxième ajustement pourrait consister en la distinction entre les lois communautaires adoptées par codécision entre le Conseil et le Parlement européen et les règlements arrêtés dans le cadre de ces lois par la Commission. Quelle que soit la solution, les mesures devront être prises afin d'éviter l'érosion et l'éclatement des pouvoirs politique, législatif et gouvernemental, ainsi que leur confusion.

Dans cette nouvelle configuration, le *Conseil européen* se profile à l'horizon communautaire comme l'institution politique suprême du fait du poids politique de ses membres, de sa vision globale ainsi que du rôle croissant qu'il est appelé à assumer au sein de la Communauté. Un simple coup d'œil sur le XXIV^e Rapport général de la Commission nous permet de constater qu'il n'est guère de chapitres d'activité importante où le Conseil européen n'a pas pris une part décisive. Le Conseil européen s'impose comme une institution centrale qui oriente les activités de la Communauté et qui affirme son rôle clé dans le cadre de la coopération politique.

4. Le Conseil européen, la coopération politique et le soutien de l'opinion publique

Institué par la déclaration du sommet de décembre 1974, le Conseil européen est doté d'un fondement juridique par l'Acte unique qui le consacre en tant qu'institution communautaire. L'Acte unique entérine le rôle du Conseil européen à l'encontre de la crainte ancienne de voir une institution intergouvernementale suprême coiffer les Communautés et disposer d'une sorte de droit d'orientation ou de contrôle à l'égard des Communautés et de la coopération politique. En réalité, le Conseil européen qui réunit, au moins deux fois par an, les plus hauts responsables politiques des Etats membres - à l'exemple des institutions suprêmes des intégrations régionales entre pays en voie de développement et le Président de la Commission (art. 2), donne, comme par le passé, des impulsions, des orientations, fixe des objectifs prioritaires et confie des missions aux institutions communautaires. Le Conseil européen n'a pas hésité à arbitrer de grands conflits

qui ont évité la paralysie du système décisionnel de la Communauté. Le Conseil européen dispose de pouvoirs qui lui permettent d'orienter les politiques communes ainsi qu'en témoigne son action, notamment dans les nouveaux domaines tels que la politique économique et monétaire, la politique sociale (charte sociale) et la politique de l'environnement. Ses membres peuvent agir en tant que Conseil de la Communauté selon l'article 146 du traité de la CEE si une volonté politique s'affirme dans ce sens.

Enfin, il semble difficile d'établir une séparation d'ordre juridique lorsque, de fait comme de droit, Présidents et Premiers ministres donnent aux ministres qui siègent au Conseil des Communautés des directives sur les questions de première importance. Bien que la coopération politique relève principalement des Etats membres, l'Acte unique établit un lien organique avec le Conseil: les ministres des Affaires étrangères et un membre de la Commission se réunissent au moins quatre fois par an dans le cadre de la coopération politique; cependant, ils peuvent traiter également des questions de politique étrangère dans le cadre de la coopération politique à l'occasion des sessions du Conseil des Communautés européennes (art. 30, al. 3, a). En outre, l'Acte unique confirme que la Commission est pleinement associée aux travaux de la coopération politique (art. 30, al. 3, b). Ainsi, sans élaborer une structure d'ensemble à l'instar du Projet d'Union du Parlement européen de 1984, l'Acte unique formalise l'existence du Conseil européen, définit les contours et les organes de la coopération politique. De cette façon, il accomplit un progrès, certes timide mais effectif, permettant un rapprochement de la construction communautaire et de la coopération politique, qui demeurent néanmoins dissociées, voire juxtaposées. Ce rapprochement trouve sa confirmation dans la disposition qui prévoit que les politiques extérieures de la Communauté européenne (politique commerciale, relations avec les pays en développement et les ACP, etc.) et les politiques convenues au sein de la coopération politique européenne doivent être cohérentes.³⁴ Sans prévoir de sanction, l'Acte unique attribue à la Présidence et à la Commission la responsabilité de veiller à la recherche et au maintien de cette cohérence.

³⁴ *Ibid.*, art. 30, al. 5). L'alinéa 4 de l'article 30 prévoit, en outre, l'association étroite du Parlement européen à la coopération politique européenne: le Parlement doit être informé et ses vues prises en considération.

En codifiant les pratiques de la coopération politique mise en oeuvre depuis 1969, l'Acte unique introduit des innovations concernant la sécurité et les organes de la coopération politique. Désormais, les questions de *sécurité européenne* font partie du domaine d'activité de la coopération politique. Les Etats membres estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de sécurité européenne est de nature à contribuer, de façon essentielle, au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure (art. 30, al. 6a). C'est un retour timide aux affaires de la sécurité et de la défense mises à l'écart depuis le traumatisme provoqué par l'échec de la CED et le rejet du plan Fouchet. Sans s'imposer d'obligations en la matière, les Etats membres se déclarent disposés à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité. Cette intention correspond à une nouvelle conception de la sécurité qui comprend, outre l'aspect militaire, une dimension politico-économique. Cette dimension constitue un élément fondamental de la sécurité et confirme la résolution des Etats membres de préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité (art. 30, al. 6 b). Les Etats membres s'engagent à oeuvrer dans ce sens tant sur le plan national que dans le cadre des institutions et organes compétents. Rien ne s'oppose, du reste, à ce que certains Etats développent une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'Alliance atlantique dont ils ne sont cependant pas tous membres (art. 30, al. 6c).

Quant aux institutions et organes de la coopération, l'Acte unique se réfère aux Hautes Parties contractantes qui, en pratique, siègent avec le Président de la Commission au Conseil européen, assisté par les ministres des Affaires étrangères et par un membre de la Commission; il définit le rôle de la Présidence, institutionnalise le Comité politique, le groupe des correspondants, des groupes de travail et instaure un Secrétariat permanent. La *Présidence* de la coopération politique (art. 30, al. 10a et b), qui coïncide avec la Présidence du Conseil de la Communauté européenne, a la responsabilité en matière d'initiative, de coordination et de représentation des Etats-membres vis-à-vis des pays tiers et dans le cadre des organisations internationales pour les activités relevant de la coopération politique européenne. La Présidence est également responsable de la gestion, de la coopération politique et du fonctionnement du Secrétariat. Le *Comité*

politique (art. 30, al. 10c et d) est composé des directeurs politiques des Ministères des Affaires étrangères, qui se réunissent régulièrement afin de donner l'impulsion nécessaire à la coopération politique, d'en assurer la continuité et de préparer les travaux des ministres. Le *groupe des correspondants européens* (art. 30, al. 10e) a pour tâche de suivre, selon les directives du comité politique, la mise en oeuvre de la coopération politique et d'étudier les problèmes d'organisation générale. Quant aux *groupes de travail* (art. 30, al. 10f), ils se réunissent selon les directives du Comité politique. Enfin, si ces institutions et organes reçoivent une consécration formelle, l'innovation institutionnelle consiste, principalement, en l'établissement d'un *secrétariat permanent* à Bruxelles (art. 30, al. 10g). Le Secrétariat assiste la Présidence dans la préparation et la mise en oeuvre des actions relevant de la coopération politique, ainsi que dans les questions administratives. Il exerce ses fonctions sous l'autorité de la Présidence. En dernier lieu, les pays signataires de l'Acte unique s'engagent à examiner s'il y a lieu de réviser des dispositions relatives à la coopération politique à la lumière de l'expérience acquise. L'insuffisance des instruments de la coopération politique, qui était perceptible dès le début, a été mise en évidence par la guerre du Golfe. Dès 1990, le Conseil européen a décidé d'entreprendre une révision complète de ces instruments dans l'intention de mettre en place l'Union politique.

Ainsi qu'il ressort de cet aperçu, l'Acte unique constitue une amélioration effective du processus de décision par la généralisation de la majorité qualifiée dans le cadre des Communautés européennes. De plus, il incorpore une série de politiques nouvelles dans le traité de la CEE et approfondit l'oeuvre communautaire en mettant en place les instruments qui permettront de parachever le marché intérieur. Enfin, l'Acte unique pose les jalons institutionnalisés de l'Union politique. A ce titre, il rappelle, par plus d'un trait, et sous une forme simplifiée, le Plan Fouchet proposé en 1959 par le général de Gaulle. Ce Projet visait à couvrir, outre le domaine économique, le domaine politique, la défense et la culture. Par comparaison avec l'Acte unique, adopté plus d'un quart de siècle plus tard, le Projet Fouchet se proposait un champ d'activité plus large. Non seulement il abordait plus directement les questions de défense, mais encore il cherchait à déployer son action dans le domaine culturel. Ce dernier, qui n'échappe pas entièrement à l'action communautaire, n'est toutefois pas inclus formellement dans l'Acte unique.

Sous l'angle des institutions, le Plan Fouchet apparaît comme un précurseur des institutions et organes chargés de la coopération politique: en effet, l'institution suprême devait être le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, soit l'équivalent de l'actuel Conseil européen; d'autre part, le Plan Fouchet proposait d'instituer une Commission politique composée de directeurs des affaires politiques et un secrétariat permanent. C'est dire qu'il aura fallu attendre plus d'un quart de siècle pour parvenir à un résultat comparable et, probablement, à une union moins structurée. Mais l'essentiel c'est qu'il y ait eu un progrès, certes lent et modeste, mais effectif et nécessaire. L'Union de l'Europe est, selon le mot d'Aristide Briand, une «création continue». C'est ainsi qu'à son tour, l'Acte unique a contribué à promouvoir des nouvelles négociations sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique.

Ce processus d'intégration s'appuie sur un large consensus de l'opinion publique. Il existe dans la Communauté une très forte majorité, en moyenne 8 personnes sur 10, en faveur des efforts pour unir l'Europe occidentale³⁵. Sur ce fond de soutien général s'inscrivent les approbations majoritaires de l'*Union politique européenne*, ainsi que l'opinion largement favorable aux *actions communes* à mettre en oeuvre dans les secteurs clés d'activités d'une communauté politique. L'opinion publique comprend mieux et appuie davantage les actions communes concrètes. Elle ne peut donc qu'approuver les politiques communes que l'Acte unique a incorporées dans les traités communautaires tout en restant en deçà du Projet du Parlement européen.

Malgré quelques oppositions, 6 personnes sur 10 ont approuvé la *règle de la majorité*. L'opposition enregistrée au Portugal, mais surtout en Grèce et au Danemark, n'a pas empêché la ratification de l'Acte unique européen, acquise de surcroît par référendum au Danemark. Quant à l'aspect institutionnel, le rôle actuel et futur du Parlement européen recueille l'adhésion d'un peu plus de la moitié des personnes qui se prononcent à ce sujet. Sur ce point, l'Acte unique coïncide avec l'opinion publique, dans la mesure où il ne prévoit pas d'accroître les compétences du Parlement européen, mais en revanche l'associant davantage aux décisions du Conseil.

A l'exemple des politiques communes, le dessein central de l'Acte unique, visant à parachever un espace européen sans fron-

³⁵ Eurobaromètre, n° 24, décembre 1985.

tières intérieures, recueille une approbation massive: 83% d'opinions favorables, avec un maximum de 96% au Portugal et un minimum de 67% au Danemark. Ainsi on constate que, dans l'ensemble, l'opinion publique des Douze est très favorable aux innovations substantielles qu'apporte cette réforme des traités communautaires. Même les pays membres les moins enclins à approuver la règle de la majorité qualifiée ont donné leur accord à cette réforme qui constitue un tout comportant de nombreux avantages indissociables. D'autant que cette procédure majoritaire vise à améliorer le fonctionnement de la Communauté européenne et à faciliter la mise en oeuvre des politiques communes ainsi que la création d'un espace de liberté. Bien que le plus souvent moins audacieux que l'opinion publique, les gouvernements ont adopté des réformes qui vont dans le sens souhaité par la majorité des Européens.

5. Un tournant: la nouvelle approche fédéraliste

Ce virage accompli par l'Acte unique est passé presque inaperçu. Et pourtant, ce tournant fédéraliste a été annoncé par de nombreux signes. Le Livre blanc et l'Acte unique confirment officiellement cette direction amorcée timidement dès la fin des années 70. S'inspirant de la tradition centralisatrice française à ses tous débuts, la Communauté a cherché à se doter de normes communes de préférence uniformes pour tous les pays membres. Le concept même de l'harmonisation portait le sceau de l'uniformisation et rencontraît de ce fait de fortes résistances. Les règlements, actes obligatoires dans tous leurs éléments et directement exécutoires dominaient nettement la législation communautaire. Cette approche initiale visant à créer un système de normes communes, si possible uniformes, s'est infléchie au contact d'une réalité diverse. Peu à peu, la notion de l'union dans la diversité, principe fondamental du fédéralisme, s'est imposée! Cette reconnaissance de la richesse des diversités de l'Europe a opéré un véritable renversement du courant initial qui, détourné de ses aspirations originelles, se reflète à la fois dans une conception nouvelle et dans une méthode plus souple apparentées à la philosophie et à l'approche fédéralistes: la recherche d'une gestion en commun optimale de la diversité des Etats et des régions dans la Communauté. La preuve la plus évidente de ce changement radical n'était-elle pas la formulation, par des représentants fran-

çais du concept de *différenciation* lors des négociations de l'Acte unique? A cet égard, les signes précurseurs n'ont pas manqué, depuis la politique régionale jusqu'à la politique de développement de la recherche et de la technologie. La politique régionale s'appuie sur des mesures de coordination et d'incitation qui s'appliquent à des régions différentes en fonction de leurs besoins spécifiques. «L'Europe des régions» est, par définition, une Communauté fondée sur la diversité des régions, espaces de développement et de participation qui offre la possibilité d'un meilleur épanouissement au sein d'une union qui favorise à la fois la solidarité et la conjugaison des forces de développement à divers niveaux. Ceci est une illustration concrète de l'application du principe de *subsidiarité* qui a littéralement explosé au sein de la Communauté au risque de devenir une «obsession communautaire» ou une sorte de principe universel d'organisation et de référence. En matière d'environnement, par exemple, le principe de subsidiarité trouve, sans même être nommé, un terrain d'application privilégié: «La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe I peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément» (art. 130 R de l'Acte unique). Ces objectifs sont les suivants: préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement; contribuer à la protection de la santé des personnes; assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles (art. 130 R, par. I).

D'autres notions et méthodes sont venues confirmer cette nouvelle tendance: ainsi la *coordination* et la *coopération* deviennent des concepts centraux, notamment en matière de politique économique, de recherche et de technologie, de transports ainsi qu'au titre de la politique régionale et de l'environnement. A ce sujet, la Commission affirme sans ambiguïté: «Il n'est pas question de transférer tous les pouvoirs de la politique économique et sociale à l'échelon européen». ³⁶ De la sorte, la Communauté tend à former un centre de coordination qui donne des orientations et des impulsions et lance des actions sélectives assorties de mesures d'incitation et de soutien. Elle tend à laisser une plus grande marge de manœuvre aux actions décentralisées qui se déploient aux niveaux national et régional, tout en s'efforçant de limiter la prolifération d'interventions et de règlements qui était le péché originel de la Communauté.

³⁶ Réussir l'Acte unique, op. cit., p. 7.

Cette méthode plus réaliste s'impose dans la perspective d'un marché intérieur qui réactive l'objectif initial de la libéralisation conjuguée avec une saine concurrence qui n'épargne pas les marchés protégés et s'appuie sur une série d'actions sélectives de mécanismes de contrôle, de politiques d'accompagnement. La synergie ainsi ranimée, raffermie par des restructurations et des réadaptations, bénéficie des mesures de soutien et d'incitation des Fonds structurels, de la Banque européenne d'investissements et de divers programmes communautaires. Par cette combinaison d'orientations normatives, d'actions sélectives de soutien et de programmes coordonnés, la Communauté vise à accroître l'efficacité et la cohérence des politiques destinées à encourager une expansion des activités décentralisées. A la rigidité initiale de la réglementation et de l'intervention communautaires se substituent désormais une politique et une action plus flexibles, mieux adaptées et plus respectueuses des diversités et des richesses de l'Europe. Cette nouvelle conception qui cherche à concilier l'exigence d'efficacité et de qualité de la politique communautaire avec la diversité des activités et des acteurs autonomes, s'inscrit dans le droit fil d'une économie de marché équilibrée et sociale fonctionnant à plein rendement dans un système démocratique de type fédéral. Cette correspondance profonde qui inspire la marche de la Communauté est la meilleure garantie de sa capacité concurrentielle et de l'épanouissement de ses potentialités.

Cette orientation nouvelle, qui préfigure un modèle original de société, se concrétise aussi par le recours généralisé à deux instruments de base: la règle de la *reconnaissance mutuelle* et la *directive*. La première règle aura une large application dans le domaine d'homologation et d'autorisation des produits dans la Communauté ainsi que dans le vaste champ d'activité ouvert par la reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles. Dans un cas comme dans l'autre, la Communauté fixe un minimum d'exigences communes garantissant d'une part la qualité et l'innocuité des produits, et d'autre part une formation adéquate des dirigeants et cadres européens. C'est dans ces conditions que le grand marché pourra s'ouvrir aux produits, aux services et aux hommes.

Pour la mise en place du marché intérieur et des politiques d'accompagnement, l'Acte unique a non seulement opéré un retour à la majorité qualifiée mais il a prévu un recours généralisé à la directive. Le terme de règlement, à la différence de celui de directive, ne figure pas dans l'Acte unique. Cependant, l'article 18

de l'Acte unique, qui complète l'article 100 du traité de Rome, prévoit que «le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur». Le terme de mesure n'a pas une portée bien définie, de sorte qu'il pourrait être de prime abord assimilé au règlement, n'était-ce la déclaration figurant à l'acte final où il ressort que «la Commission privilégiera, dans ses propositions, au titre de l'article 100A, paragraphe 1, le recours à l'instrument de la directive si l'harmonisation comporte, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives». Ainsi donc, les mesures, à la différence des règlements, ne devraient pas imposer une harmonisation impliquant des modifications législatives mais elles pourront modifier les dispositions réglementaires ou administratives des Etats membres.

La directive se distingue du règlement par une plus grande flexibilité et diversité quant au choix des moyens laissés aux Etats membres dans la réalisation des objectifs communs définis par la directive. En effet, les directives lient tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, mais laisse aux instances nationales le choix quant à la forme et aux moyens. Malgré ses avantages indiscutables, la flexibilité de la directive a l'inconvénient de se prêter à toutes sortes d'abus. Ainsi, de nombreux retards ont conduit la Commission à insérer dans des directives une clause selon laquelle celles-ci deviendraient directement applicables à l'expiration d'un délai fixé à l'avance. Dès 1970, la Cour de Justice, en invoquant les *finalités* du traité de Rome, a reconnu la validité de la transformation automatique, à l'expiration d'un certain délai, de directives en règlements directement applicables dans les Etats membres. Cette transformation automatique ne peut avoir lieu que si les moyens d'atteindre l'objectif défini par la directive sont énoncés avec une précision suffisante. Cependant, cette exigence de précision dans la définition des moyens d'application tend à rapprocher la directive du règlement en réduisant ses particularités de souplesse et de diversifié. La question de la portée pratique des directives à l'avenir est ouverte. Mais cette portée dépendra largement de la détermination dont feront preuve les parlements nationaux à endosser la responsabilité du choix des moyens que leur attribuent les directives. La

passivité des parlements nationaux, voire leur volonté de freiner l’application de certaines directives, ne feront que justifier la démarche adoptée par la Commission et soutenue par la Cour de Justice. Au vu des retards accumulés dans la mise en application des directives, dont les deux tiers prévus dans l’Acte unique ont été approuvés par le Conseil, l’attitude adoptée par la Commission apparaît comme seule susceptible de garantir la réalisation du marché intérieur d’ici la fin de 1992.

La Communauté, et en son nom la Commission, assume des fonctions de *coordination* qui constituent de plus en plus un des grands axes de l’activité communautaire. La coordination des politiques structurelles, en tant qu’objectif et moteur de la réforme des Fonds structurels, se poursuit sous l’impulsion de la Commission. Cette réforme vise un double but: atteindre une efficacité accrue des interventions au moyen des instruments disponibles et une plus grande *cohésion* entre ces interventions et les autres politiques communautaires. Dans cette stratégie s’inscrit aussi le *partenariat* que la Commission a mis sur pied en collaboration avec les autorités nationales et régionales, sous la forme de *cadres communautaires d’appui* (CCA), et les douze *initiatives communautaires* dont huit ont une portée régionale, trois s’appliquent aux ressources elles-mêmes et une au développement rural. Si l’on ajoute les programmes en cours de réalisations tels que STAR, l’ensemble des programmes d’initiatives communautaires pour la période 1989-1993 représente un montant d’environ 5500 millions d’écus, dont 3800 sont affectés aux douze initiatives communautaires. Grâce à la coordination des diverses actions promues par la Commission et réalisées en coopération avec les collectivités étatiques et régionales, la Communauté bénéficie d’un effet démultipliateur, d’une plus grande efficacité et d’une cohésion renforcée qui assurent une portée et un impact accrus à ses actions somme toute assez modestes par comparaison avec les ressources engagées par les Etats membres. En regard de ses ressources limitées, l’action de la Communauté produit, par sa capacité mobilisatrice et orientatrice, des résultats inespérés. Cet exemple, comme tant d’autres, illustre les divers aspects du principe de subsidiarité qui exprime à la fois une action complémentaire et une action d’ entraînement, de rassemblement et de coordination à forte valeur ajoutée.

Le tournant fédéraliste est annoncé, confirmé par une série de dispositions et de méthodes qui s’inspirent de l’approche fédéraliste. Seule leur application et leur développement permettront à

l’avenir de confirmer cette tendance. Mon pronostic est que, dans la mesure où la Communauté continuera à fonctionner avec un degré d’efficacité adapté aux exigences du marché intérieur et à la réalisation de nouveaux objectifs, notamment dans les domaines de la politique monétaire, des relations extérieures et de la sécurité, le retour à des méthodes centralisatrices est peu probable. En effet, l’ampleur des activités communautaires actuelles et futures, la complexité qu’elles impliquent et la surcharge qu’elles représentent laissent peu de chance au déploiement d’interventions centralisatrices. En revanche, la Communauté sera obligée de s’appuyer davantage sur les organismes et les agences communautaires, sur les capacités des Etats membres et de leurs administrations, des régions et des collectivités locales, mais aussi de recourir aux contributions d’organisations socio-économiques, d’instituts de recherches et d’experts extérieurs. D’où le développement de réseaux diversifiés, publics et privés, qui s’articulent autour de la Communauté et de son action d’orientation, dans un ensemble de relations synergiques. Si son avenir s’inscrit dans cette évolution, la Communauté devra concentrer son énergie à donner des orientations et des impulsions, à coordonner et à susciter la participation plutôt qu’à la gaspiller dans des interventions tatillonnes et bureaucratiques à contre-courant de la dynamique de la société européenne.

DEUXIÈME PARTIE

INTÉGRATION ET INNOVATION POLITIQUE

tivité des institutions publiques et des associations mixtes ou privées. Dans l'intégration européenne, on peut ainsi distinguer, sans les séparer, l'intégration officielle ou institutionnelle de l'intégration informelle. Sous une forme plus complexe apparaît la distinction traditionnelle entre Etat et société. L'originalité de la Communauté réside précisément dans l'union, sans fusion, complexe et multiforme des Etats et des sociétés dans une oeuvre de création politique. Si une riche littérature porte sur les institutions européennes et sur les *relations verticales*, rares sont en revanche les travaux qui éclairent les *relations horizontales* ainsi que l'émergence de multiples acteurs et d'une nouvelle structure sociétale au niveau européen. C'est *l'Europe vivante* qui se forme autour du noyau principal - ce qui ne veut pas dire unique - que représente la Communauté européenne. Ces deux formes de solidarités se déploient dans une correspondance intime tout en étant porteuses de larges sphères d'autonomie et de liberté. C'est dans cet équilibre subtile et dynamique que réside le secret et la force de la démocratie et du fédéralisme.

Au centre de cet ensemble, composé de multiples sous-ensembles diversifiés, se situe l'homme, principal acteur et destinataire ultime. Formé par la société, il déploie en elle une myriade d'activités, remplit plusieurs fonctions et témoigne de plusieurs appartenances: il est producteur, consommateur et intermédiaire; il s'identifie à une ethnie, à une nation ou à une communauté; il fait partie d'une communauté de foi ou d'idéologie; il est membre d'une famille, d'une ou de plusieurs organisations professionnelles (syndicat patronal ou ouvrier, profession libérale), d'associations scientifiques, sportives; il est aussi électeur, citoyen, et peut appartenir à un parti, à une organisation connexe, être militant, sympathisant ou électeur. André Siegried avait déjà mis l'accent, dans son livre sur la Suisse,¹ sur cette appartenance multiple. Selon Denis de Rougemont, cette observation «fait entrevoir la condition des libertés civiques dans un régime fédéraliste, et c'est l'appartenance simultanée à plusieurs groupes ou communautés dont les limites ne sont pas les mêmes»². Certes, l'appartenance multiple existe au niveau des activités, des intérêts et des croyances dans les démocraties pluralistes, ou les polyarchies selon l'expression de Robert Dahl, mais la particularité des systèmes fédéralistes est l'existence de niveaux multiples. Ainsi, par

exemple, la patrie en Suisse peut revêtir une dimension locale sans pour autant exclure l'attachement à des communautés plus vastes telles que les cantons, voire la fédération. Les allégeances ou les loyautés se répartissent à ces divers niveaux, avec certes des intensités différentes, mais sans provoquer de contradictions. Les loyautés se complètent, vivent en harmonie. C'est ainsi que l'on peut être à la fois Breton, Français et Européen, l'appartenance à chacun de ces niveaux comportant un faisceau de valeurs propres.

Malgré le manque de données sur la distribution des allégeances, il est possible néanmoins d'aborder le problème par le biais du soutien de l'opinion publique à la Communauté, ainsi que sous l'angle de la contradiction ou de la complémentarité entre identité européenne et identité nationale. *L'appartenance* à la Communauté est jugée bonne par 69% et mauvaise par 7% en 1990, contre 60% et 11% en 1985.³ Un premier groupe de 7 pays membres se situe dans une fourchette entre 73% pour l'Allemagne et la Belgique et un maximum de 82% pour les Pays-Bas. La France est légèrement en dessous de la moyenne, avec 66% de jugements positifs, suivie du Danemark avec 58% et du Royaume-Uni, avec un minimum de 53%. Ces deux derniers se distinguent par un niveau élevé de jugements négatifs, soit un maximum de 19% pour le Danemark et de 16% pour le Royaume-Uni, contre 7% pour la France. Le degré d'*attachement* à la Communauté peut être également mesuré en fonction du regret ou du soulagement en cas d'abandon du Marché commun: éprouveraient de grands regrets 42% en 1985 et 49% en 1990, de l'indifférence 38% et 34%, et un vif soulagement 9% et seulement 6% en 1990. Le renforcement du soutien à la Communauté entre 1985 et 1990 confirme l'allégeance de l'opinion publique à la Communauté.

La deuxième dimension concerne le maintien ou la disparition des identités nationales des pays membres dans une Europe vraiment unie. Elle soulève le problème de la diversité dans l'union, de la compatibilité entre identité nationale et unité européenne. Dans l'ensemble, pour l'année 1988, une majorité de 53% estime que la défense de leur identité nationale, historique, culturelle et des intérêts économiques nationaux de la Communauté face aux défis des grandes puissances mondiales, n'est possible que grâce à l'union. En revanche, 23% estiment que la réalisation de l'union européenne sonnerait le glas de leurs identités nationales, histori-

¹ La Suisse, *Démocratie témoin*, 4^e édition, Neuchâtel, 1969.

² La Suisse ou l'*histoire d'un peuple heureux*, Paris, Hachette, 1965, p. 109.

³ Eurobaromètre, n° 34, décembre 1990, pp. 10 à 15 et Eurobaromètre n° 30, décembre 1988, B 67 et B 89.

ques, culturelles, et signifierait le sacrifice de leurs intérêts économiques nationaux. Les 15% restants se situent au point neutre entre ces deux opinions. Dans ce tableau d'ensemble, deux faits frappent en particulier: les variations de pays à pays et les oscillations de l'opinion dans la plupart des pays durant une période très brève, du printemps 1987 à l'automne 1988. La complémentarité recueille une majorité supérieure à la moyenne communautaire en France, en Italie, en Irlande, en Espagne, au Portugal et en Belgique, avec un maximum de 69% en France et de 67% en Italie en automne 1988. Les opinions qui craignent de perdre l'identité nationale dépassaient la moyenne communautaire dans quatre pays: 47% au Danemark, 44% en Grande-Bretagne et 35% en Irlande mais aussi, dans une bien moindre proportion, en Allemagne avec 28%.

Sur ces questions de complémentarité ou de contradiction, les fluctuations qui, dans certains cas, sont impressionnantes montrent à la fois l'instabilité des opinions et leur sensibilité aux effets extérieurs. Ainsi, en Grande-Bretagne, la «complémentarité» chute de 44 à 32%, tandis que la «contradiction» fait un saut de 35 à 44%. Au Luxembourg et en Allemagne, la «complémentarité» baisse de 61 à 44% et de 52 à 39%. En revanche, en Espagne et au Portugal, la tendance est inversée : de 45 à 53% et de 43 à 52%. Le cas le plus surprenant reste celui de la France dont l'opinion fait preuve d'une grande stabilité en faveur de la complémentarité, ce qui peut paraître quelque peu inattendu si l'on se réfère au débat qui agite périodiquement la classe politique et les intellectuels sur le danger d'une perte d'identité française.

L'opinion prédominante des Français est d'autant plus surprenante que la France a incarné le modèle de l'Etat-nation centralisé qui a assimilé avec succès les différences régionales. Mais, n'est-ce pas peut-être justement cette confiance dans l'identité française qui expliquerait, en bonne partie, l'attitude positive de l'opinion publique? Quoi qu'il en soit, le degré réel de la diversité dans l'union européenne dépendra dans une large mesure de la forme plus ou moins fédérale que prendra la Communauté européenne.

Ce n'est pas un hasard si Ernst Haas a utilisé ce concept des loyautés, dans son ouvrage classique sur l'Europe, qui demeure actuel à plus d'un titre. Les loyautés qui, jusqu'à l'avènement des Communautés européennes, étaient principalement centrées sur les institutions nationales se déplacent, tendent à se transférer, avec la naissance de la Communauté au plan européen. La question que Haas pose est de savoir dans quelle mesure s'effectue-

ront ces transferts de loyautés des institutions nationales aux institutions communautaires, ces transferts étant un indicateur de l'intégration. Cette approche de 1958 garde toute sa valeur aujourd'hui. Sur un point, elle s'apparente à celle de Denis de Rougemont qui place l'homme et ses allégeances au centre de son analyse. Mais une différence essentielle les sépare: alors que Haas utilise le terme de transfert, Rougemont se réfère au partage et à la répartition des allégeances à divers niveaux. Cette dernière conception, en apparence moins logique, qui ne répond pas à un système binaire ni au «jeu à somme nulle», reproduit plus fidèlement la réalité d'une communauté fédérale.

Dans la Communauté européenne d'aujourd'hui dont les pouvoirs affectent principalement les acteurs économiques, sociaux et techniques, c'est la dimension de la personne, du citoyen qui sera directement touchée: au premier chef, le citoyen en tant que producteur de biens et fournisseur de services, mais plus généralement en tant que consommateur dans le marché intérieur et, de ce fait, dans ses fonctions diverses de patron, de cadre, de travailleur mais aussi en sa qualité de membre d'associations professionnelles ou d'associations d'utilisateurs et de consommateurs; au fur et à mesure que s'élargit son champ d'action, la Communauté englobe des sphères plus larges d'activités et d'intérêts des Européens. C'est ainsi qu'avec les élections directes du Parlement européen, les citoyens de la Communauté exercent des fonctions politiques fondamentales par le choix de leurs représentants. Significatives en elles-mêmes, ces fonctions n'ont pas atteint leur plénitude en raison des pouvoirs encore limités du Parlement européen. Toujours est-il que c'est cette nouvelle dimension du citoyen européen qui est appelée à se développer dans l'Union politique dont elle fonde la légitimité démocratique immédiate.

Mais cette dimension demeure peu visible par rapport à d'autres signes qui affirment dans l'opinion publique la réalité de la Communauté et l'Europe des citoyens. Le fait de pouvoir franchir librement les frontières (51%), de pouvoir acheter des produits étrangers sans payer de droits de douane (42%), la possibilité pour les jeunes de faire des études dans le pays de leur choix (44%), la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (39%), l'existence du droit communautaire (26%)⁴,

⁴ Eurobaromètre n° 31, juin 1989, «Perception d'une Europe des citoyens», pp. 41 et 42.

ne sont là que quelques signes visibles qui illustrent la profondeur de l'action communautaire. Les règles et les politiques communautaires engendrent des changements, parfois des bouleversements, dans de nombreux secteurs, en même temps qu'elles stimulent les agents économiques, suscitent l'émergence de structures socio-économiques au plan européen et incitent les partis politiques à créer un embryon d'organisations communes, dans le contexte nouveau d'une opinion publique européenne en formation.

CHAPITRE II

LES FACTEURS ÉCONOMIQUES: GRANDES ENTREPRISES ET PME

Les incitations à l'adaptation résultent, d'une part, du fait de l'instauration des libertés et de l'élargissement de l'espace sans frontières et, d'autre part, des politiques communes qui inspirent une orientation et suscitent des synergies. Ces règles de concurrence qui régissent le grand marché ont contribué à encourager des efforts de rationalisation, la collaboration entre entreprises, la conclusion d'accords de coopération ainsi que les prises de participation voire même les fusions. Les grandes manoeuvres qui se sont déroulées autour de la Société générale de Belgique ont été une démonstration publique des initiatives, des rivalités et des alliances entre géants financiers européens. Sur un fond de concurrence et d'interdépendance, se forment des réseaux de collaboration et des concentrations capables de rivaliser avec les multinationales américaines et japonaises. Dans les années 60, on évoquait le défi et la menace que représentaient les Etats-Unis.⁵ Aujourd'hui, on constate que non seulement l'Europe unie a été capable d'y répondre avec succès en assimilant l'apport américain mais qu'à leur tour, les entreprises européennes se lancent à la conquête de l'Amérique. L'enseignement a été bénéfique. La situation avec le Japon n'est pas comparable en raison des différences culturelles mais aussi des barrières dressées par le Japon contre la pénétration de capitaux étrangers. La «forteresse japonaise» a investi les Etats-Unis et cherche à établir des ponts en Europe. Certes, le mouvement de concentrations dans la Communauté a trouvé un nouveau souffle en doublant en quatre ans le nombre d'opérations: celles-ci sont passées de moins de 500 en 1984, à plus de 1000 en 1988. Malgré cet élan et des exemples de

⁵ J. Meynaud et D. Sidjanski, *L'Europe des affaires*, Paris, Payot, 1968.

succès tels que celui d'Ariane⁶ ou d'Airbus, deux secteurs parmi les plus importants, l'automobile et l'électronique, éprouvent de sérieuses difficultés.

En revanche, la chimie européenne enregistre les meilleurs succès mondiaux bien que le nombre d'opérateurs soit encore trop grand. Elle représente 27% de la production mondiale contre 25% pour les Etats-Unis, 17% pour l'Europe de l'Est et 14% pour le Japon; près de 10% de sa production étant réservée à l'exportation. Le marché unique favorise l'accélération du progrès et, par anticipation, accélère la concentration: en 1988, 240 opérations de fusion ont eu lieu en Europe portant sur 134 milliards de dollars, dont 100 dans le cadre national (60 milliards de \$), 101 entre l'Europe et l'Amérique du Nord (53 milliards de \$), 15 entre l'Europe et l'Asie (19 milliards de \$) et seulement 24 fusions entre pays européens pour un montant de 13 milliards. La restructuration de ce secteur, qui se poursuit en Italie et en France, s'opère principalement au niveau national mais sous l'impulsion de l'ouverture du marché communautaire et dans la perspective de la concurrence mondiale. Dans cette dimension nouvelle, les entreprises semblent appliquer tout naturellement le principe de la subsidiarité en mettant en commun leurs ressources afin d'assurer ainsi une meilleure adaptation de leurs capacités à cet environnement élargi et hautement concurrentiel. Cependant, malgré la restructuration entreprise en France et les alliances conclues notamment avec la chimie allemande, à l'exemple de la coopération industrielle entre Rhône-Poulenc et Hoechst, la chimie française n'a pas atteint la dimension de ses partenaires ou concurrents. En Allemagne, les quatre premiers groupes représentent 39% de la chimie allemande, par comparaison avec 25% et 12% pour les cinq premiers groupes aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne respectivement, alors que les quatre grands de la chimie française ne réussissent à eux seuls que 14%.⁷ Parmi les cinq plus grandes compagnies chimiques mondiales, trois sont allemandes (BASF, BAYER et HOECHST) et une anglaise (ICI). Ces compagnies se concentrent dans le domaine de la haute

⁶ A titre d'exemple la Commission collabore avec l'Agence spatiale européenne au sein de cinq groupes de travail traitant des recherches et de la technologie, ainsi que dans le cadre de ses programmes de recherche, Brite, Esprit et Bridge. Quant à Airbus, il est un des objets de confrontation CE-EU au GATT.

⁷ «La chimie européenne doit se concentrer» par A. Dessot, donne une synthèse des travaux de la section européenne de la Society for Chemical Industry (SCI), Congrès de Venise, *Le Monde* du 4 octobre 1989.

technologie qui exigea d'énormes investissements pour s'implanter sur le marché mondial. Dans le secteur de la chimie, comme dans bien d'autres secteurs, l'action de la Communauté vise à créer l'environnement général propice aux opérations industrielles et au regroupement, ainsi qu'à mettre à disposition des entreprises des ressources humaines, financières et technologiques. Son rôle consiste à créer des conditions de base, à orienter et à stimuler les activités et les initiatives des agents économiques. L'action de la Communauté se déploie aussi dans le tissu vital que forment les petites et moyennes entreprises, les PME. La dimension de ces entreprises, de 500 employés au maximum, les rend moins visibles mais ne diminue en rien leur importance économique et sociale. Les PME regroupent plus de 95% des firmes dans la Communauté et assurent plus des deux tiers de l'emploi total, avec environ 60% dans l'industrie et plus de 75% dans les services.⁸ Rien d'étonnant dès lors que même le Conseil européen, soucieux de leur avenir, ait souligné la nécessité de développer l'esprit d'entreprise et de diminuer les charges pesant sur les PME: de son côté, la Commission met en oeuvre un programme relatif à l'amélioration de l'environnement et à la promotion des PME, conformément à la décision du Conseil de juillet 1989. Ses premières actions en faveur des PME datent de 1973: le bureau de rapprochement des entreprises (BRE) aide les firmes à passer des accords de coopération entre elles dans le respect des règles de concurrence; des subventions ont été accordées à de nombreuses actions entreprises par les organisations professionnelles. L'activité dans ce domaine s'est considérablement intensifiée avec la mise en oeuvre de l'Acte unique: simplification administrative et diminution des charges dans les Etats membres; accès facilité aux fonds structurels, à la BEI ainsi qu'aux marchés publics; expansion des deux principaux réseaux d'assistance directe aux PME, euroguichets et Business cooperation network (BC - Net avec 460 membres) qui ont pour fonction de développer la coopération des entreprises et la sous-traitance; amélioration de l'information grâce aux 188 euroguichets et 16 sous-guichets régionaux, information qui porte notamment sur la législation communautaire; organisation d'opérations «europartnariat» dont celle qui a lieu à Cardiff en juin 1990, durant laquelle 2500 contacts ont été établis; action-capital d'amorçage avec

⁸ *La Communauté et les entreprises: le programme d'action pour les PME*, Commission, n° 3, 1988, pp. 3 et ss.

l'Association européenne des sociétés de capital à risque;⁹ mise à disposition des PME d'un nouvel instrument de coopération transnationale: le groupement européen d'intérêt économique «leur permettant d'exercer en commun certaines de leurs activités (recherche, achat, production, vente, traitement des données par ordinateur, formation de consortiums en vue de soumissions publiques ou privées, etc.). Un autre aspect important de l'action communautaire concerne la participation des PME aux programmes de recherche et de développement technologiques tels que Esprit, Brite et Sprint, ainsi qu'au programme Comett qui réunit les entreprises et les instituts de recherche de plusieurs pays. Certes, une grande partie de l'action de promotion et de stimulation incombe aux Etats membres, aux collectivités publiques et aux associations professionnelles. Cependant, par son action subsidiaire, la Commission a pour tâche d'assurer la cohérence de l'ensemble afin de maintenir la concurrence et de donner corps à la stratégie visant à stimuler la croissance et l'emploi dans la Communauté. C'est un exemple concret à verser au dossier de l'application, flexible et multiple, du principe de subsidiarité, la Communauté assumant des tâches de stimulation, de coordination et de stratégie générale que les Etats membres ne sont pas en mesure d'accomplir séparément.

CHAPITRE III

RÉSEAUX DE GROUPES D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRES

Dans ce vaste tissu d'entreprises et d'agents économiques se forment des groupes socio-économiques qui, en agrégant leurs intérêts et leurs efforts, ont pour objet d'infléchir en leur faveur les politiques et les décisions des institutions communautaires. Encore en formation, ces nouvelles structures d'articulation et de communication constituent des réseaux complexes et flexibles de liaison entre dirigeants et organisations engagés dans le processus d'intégration ou affectés par ce processus. L'émergence d'un pouvoir politique et économique européen est à l'origine de l'émergence des associations européennes. Par leur constitution et leurs activités, ces associations témoignent de la portée et de l'influence des institutions de la Communauté. A mesure que le champ d'action de la Communauté s'étend, de nouveaux secteurs se sont créés autour des centres de décision communautaires, des réseaux d'associations et des essaims de lobbyists, d'avocats et de consultants servant d'intermédiaires et de défenseurs des intérêts les plus divers. En 1990, on dénombrait 525 groupes socio-économiques au niveau de la Communauté, dont environ 50% dans le secteur industriel, plus de 40% dans celui des services qui enregistre une croissance rapide, les 10% restants étant répartis entre les groupes agricoles et diverses associations dont les professions libérales et les groupes d'intérêt public. Sous l'angle des partenaires sociaux, le monde du travail a une structure bien moins diversifiée que le monde des employeurs. L'industrie dispose du réseau d'organisations le plus ample qui s'articule selon les divisions du travail et des branches. L'ensemble du secteur privé est représenté par l'UNICE (Union des industries de la CE) qui réunit les patronats des pays membres au niveau le plus élevé. Son homologue dans le secteur public est le CEEP (Conseil européen des entreprises publiques). Si les grandes branches

⁹ XXIV^e Rapport général, op. cit., pp. 124 à 129.

telles que la chimie, le textile se sont regroupées au plan communautaire dès le début de l'intégration, de nombreuses sous-bran-ches et des activités de plus en plus spécialisées ont créé des organismes communs dans la mesure où leurs intérêts étaient directement affectés par les décisions communautaires. D'où un parallélisme entre l'expansion des politiques et des mesures communautaires et l'éclosion de nouveaux groupes d'intérêt communautaires. Sous plus d'un aspect, ces organisations reflètent la croissance et les traits essentiels du pouvoir communautaire: elles en constituent une réplique plus ou moins fidèle.¹⁰ Cette correspondance ne fait que reproduire l'expérience nationale: les législations, l'Etat, son administration et ses traditions impriment une marque visible sur les structures et les comportements des associations et des groupes d'intérêts; à leur tour, ceux-ci infléchissent l'évolution du pouvoir politique.

La perspective de la libre circulation et du libre établissement prévus par l'Acte unique accélère les regroupements dans le secteur des services. Le COCCEE, une sorte de confédération du commerce ayant disparu en 1978, un système plus souple et diversifié a été mis en place qui comporte plusieurs organisations centrales. D'autre part, la libre circulation des personnes, la reconnaissance des diplômes et le libre exercice des professions ont donné un nouvel élan aux associations des professions libérales. Seul le secteur agricole le plus intégré depuis l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique agricole - qui constitue la politique commune la plus achevée - n'a pas connu de grand changement. En effet, le COPA et les organisations spécialisées se distinguent à la fois par leur degré élevé de représentativité et leur capacité d'influence. A l'heure de la réforme de la politique agricole, le COPA lance une mobilisation générale des forces agricoles pour la défense du revenu des agriculteurs. Comme par le passé, il faut s'attendre à ce qu'il utilise toute une gamme de pressions allant des travaux techniques, aux prises de positions communes, aux manifestations d'agriculteurs à Bruxelles et dans d'autres capitales.

La dimension syndicale est représentée par la Confédération européenne des syndicats qui, malgré une quarantaine de millions

¹⁰ D. Sidjanski et U. Ayberk, «Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaire», *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, Paris, PUF, 1990, pp. 43 et ss. J. Meynaud et D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, ULB, 1971. B. Kohler-Koch, *Westgerman Lobbying in Bruxelles*, Universitat Mannheim, 1992.

d'adhérents, n'a joué qu'un rôle relativement discret en raison même de la part congrue réservée à la politique sociale dans la Communauté. Cependant, son activité récente témoigne des nouvelles perspectives qui s'ouvrent à la CES à la suite de la relance de la politique sociale, de l'adoption de la Charte sociale, ainsi que des possibilités de négociations collectives au niveau communautaire. Cette ouverture, par son effet fédérateur dans diverses branches, complétera la structure confédérale par des fédérations et des comités syndicaux qui ne comprennent actuellement qu'une vingtaine d'organismes, dont la puissante Fédération européenne des métallurgistes créée en 1971. Aux comités syndicaux par branche, à l'exemple du Comité syndical du textile, s'ajoutent des comités syndicaux auprès des grandes entreprises européennes telles que Philips ou Airbus. Tout porte à croire que la multiplication de grandes activités transnationales suscitera une expansion de divers organismes syndicaux à la mesure des sociétés multinationales et européennes. C'est un exemple concret de l'effet d'engrenage que génère l'intégration européenne en matière de dialogue social. La création de la Confédération européenne des cadres en 1989 répond aux besoins d'un statut du personnel d'encadrement et de la mobilité des cadres ainsi qu'à la possibilité de participation au dialogue social avec le patronat. Avec les effectifs des cadres en forte croissance et l'impact de l'Acte unique, le champ d'influence et d'action européennes s'étend progressivement à des sphères de plus en plus larges.¹¹ De même que les réseaux de groupes d'intérêt des collectivités locales et des régions s'intègrent dans les réseaux nationaux, l'intégration de ces réseaux dans les réseaux européens tend à s'affirmer au fur et à mesure de l'élargissement du champ d'activités communautaires et européennes autour du principal pôle d'intégration que constitue la Communauté européenne.

Le processus de regroupement n'épargne pas le domaine des nouveaux groupes d'intérêt public où se profilent deux réseaux influents en matière de protection de l'environnement (BEE) et des consommateurs (BEUC). Malgré sa structure légère, le BEE réussit à mobiliser les acteurs les plus dynamiques et à former des coalitions entre organisations nationales et le groupe des Verts au

¹¹ Bien que la Confédération européenne des cadres ne revendique qu'environ 800 000 adhérents, le nombre des cadres est en pleine expansion et atteint presque 2 millions en Grande-Bretagne et environ 1,5 en Allemagne et en France, selon les chiffres de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), *Le Monde* du 13 juillet 1989.

Parlement européen. La diversité des conditions nationales n'a pas empêché d'obtenir des résultats dans la lutte contre la pollution due notamment aux gaz des véhicules. Les objectifs du BEE coïncident d'ailleurs largement avec les préoccupations de l'opinion publique qui crée un climat favorable à l'adoption de certaines mesures en matière d'environnement. D'autre part, le BEUC et ses membres sont appelés à accomplir une tâche d'autant plus importante que dans un marché intérieur l'application de la reconnaissance mutuelle risque d'abaisser le niveau de protection des consommateurs, notamment dans les pays qui bénéficient d'une protection plus avancée. D'où le besoin d'établir certaines normes communes garantissant un minimum de protection pour l'ensemble du marché unique. De même, de nouvelles formes de promotion apparaissent qui ne sont pas sans rappeler le Comité d'Action de Jean Monnet ou la Ligue européenne pour la coopération économique. Ainsi, plusieurs dirigeants des plus prestigieuses multinationales européennes (Volvo, Fiat, Philips) se sont regroupés sous forme de table ronde pour soutenir la réalisation des grands objectifs européens dont le marché unique sans frontières.¹² Une autre action en faveur de l'Ecu et de la Banque centrale européenne a été engagée par l'Association pour l'Union monétaire de l'Europe qui, dotée d'une structure plus élaborée, se consacre à la promotion d'un objectif plus précis mais capital pour l'avenir de la Communauté. L'Association regroupe plus de 170 grandes entreprises européennes employant environ 3,5 millions de personnes dans les douze pays membres. Présidée par l'ancien président de Philips, son vice-président est Giovanni Agnelli. L'action de cette association est menée en coopération avec le Comité pour l'Union monétaire de l'Europe qui regroupe, sous la coprésidence de Valéry Giscard d'Estaing et d'Helmut Schmidt, 17 hauts responsables de la banque selon la même clé de répartition que pour les membres de la Commission. En appliquant chacune leurs propres méthodes, ces deux associations de promotion exercent des activités convergentes en faveur de l'union monétaire en stimulant et en soutenant l'action des gouvernements et des institutions communautaires.

Ces réseaux d'influence, qui présentaient à l'origine des structures d'organisations traditionnelles, ont évolué sous plus d'un aspect: tout d'abord, ils se sont développés dans des secteurs

¹² Philips évalue à 3% de son chiffre d'affaires le coût des frontières (M. Petite, *op. cit.*, p. 98).

techniques spécialisés et ont accru leur diversification en cherchant à s'adapter aux réalités complexes des pays et de la Communauté, aux caractéristiques de diverses activités dans la réalisation des objectifs particuliers qu'ils se sont fixés; leurs modes d'organisation, leurs membres et leurs processus de décision, de même que leurs capacités d'influence varient considérablement d'une organisation à l'autre. Alors qu'à l'origine la règle du consensus était de rigueur pour maintenir la cohésion entre membres et intérêts souvent différents, cette pratique s'est avérée peu efficace dans la mesure où les compromis, souvent vagues, qui en résultent, ne pouvaient avoir qu'un faible impact sur les décisions communautaires; dès lors, on a assisté à une double évolution vers des décisions majoritaires ou la méthode des rapports de majorité et de minorité. De sorte qu'une meilleure adaptation aux demandes de la Commission permettait à ces réseaux d'influence d'accroître leur impact sur les centres de décision.

En même temps, les groupes d'intérêt ont progressivement élargi le cercle de leurs membres en fonction de l'accroissement de leurs activités et des perspectives d'élargissement de la Communauté. C'est ainsi que des groupes d'intérêt des pays voisins, et en particulier des pays de l'AELE, ont été associés aux travaux et aux délibérations des groupes communautaires dans un plus grand nombre de cas. Une autre orientation semble se profiler, à savoir une tendance à assouplir les formes d'organisation, grâce à des structures plus légères mais efficaces car susceptibles de mettre à profit le réseau de communication et de mobiliser les ressources de leurs membres selon les besoins. La communication et la mobilité apparaissent comme des facteurs-clés dans cette nouvelle orientation en raison de leur ajustement à la multiplicité des matières traitées au niveau communautaire et aux diverses formes de coopération croisées, plus ou moins durables, qui en résultent. La rapidité de changements technologiques et économiques requiert des formes d'organisation plus adaptables et dynamiques qui privilégient des réseaux d'influence plus flexibles susceptibles d'exercer des actions plus rapides. De ce fait, les structures tendent à être moins rigides, moins hiérarchisées et favorisent une expansion des relations horizontales grâce à la fonction de coordination, d'orientation et de soutien attribuée aux secrétariats permanents à Bruxelles. Moins lourds et moins bureaucratiques, ces secrétariats n'en sont pas moins efficaces grâce à leur capacité de s'entourer de nombreux comités d'experts

provenant des organisations nationales, et d'exploiter les multiples réseaux d'influence et de compétence en conjuguant leurs actions. Les relations s'intensifient et les réunions se multiplient tout en évitant une concentration exagérée à Bruxelles. Parallèlement, ces groupes développent leurs réseaux de communication avec la Communauté et avec les gouvernements, par le biais de contacts et de relations personnelles. Certes, l'irruption des télecopieurs et l'interconnexion des micro-ordinateurs accélèrent l'intercommunication et la consultation en raccourcissant le temps de réponse sans diminuer pour autant le rôle des relations interpersonnelles, plus sélectives, qui se concentrent sur l'essentiel. De plus, ces moyens de communication perfectionnés facilitent le maniement de la réalité complexe et permettent de dépasser les simplifications ou les uniformisations extrêmes. De cette façon, le complexe devient vivable et la diversité culturelle redevient une richesse et un atout dans un monde en mutation.

Le changement de génération influe directement sur les institutions et sur la société. Son influence est déjà perceptible dans le réseau de groupes européens: la nouvelle génération de dirigeants formée de cadres jeunes, dynamiques et efficaces a remplacé les pionniers. Son arrivée aux commandes dans ce réseau européen a imprimé un élan et un style nouveaux: ce sont les jeunes gestionnaires qui occupent les postes-clés dans diverses organisations et contribuent à gommer les distinctions traditionnelles entre dirigeants des secteurs privés et publics, des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les frontières ne tendent pas à s'effacer seulement entre les Etats mais également entre le public et le privé, entre le patronat et le syndicat dans la mesure où les barrières psychologiques s'estompent et où les styles de leadership et les formes de gestion tendent à se rapprocher.

La capacité d'influence des groupes européens varie, sur le modèle des groupes d'intérêt en général, en fonction de divers facteurs et de leurs interactions. L'influence générale est fonction du poids du secteur ou des secteurs où se développe l'action du groupe. De toute évidence, le secteur automobile ou le secteur de la chimie n'ont pas la même importance que le secteur des bicyclettes. Il n'empêche que l'efficacité relative du groupe des producteurs de bicyclettes - homogène et plus uni - a des possibilités d'être plus grande dans son domaine propre. D'autres indicateurs méritent d'être pris en considération, à savoir la cohésion et l'organisation du groupe d'intérêt ainsi que son niveau de compétence et de représentation. A ces éléments s'ajoutent les

ressources humaines et matérielles dont dispose le groupe. Certes, la richesse est un facteur d'influence, même si ce n'est pas le seul critère dans un monde de haute technologie où le savoir est aussi une forme de pouvoir. Un exemple illustre ce propos: ainsi les groupes pour la protection de l'environnement, bien que dépourvus de moyens matériels, ont souvent su rallier à leur cause les scientifiques de tout premier plan. La compétence des dirigeants est une des clés du succès, mais paradoxalement, la personnalité est loin de jouer un rôle secondaire. Outre ceux qui viennent d'être mentionnés, d'autres facteurs encore ont un poids prépondérant quant à l'influence d'un groupe d'intérêt: ses moyens d'accès auprès des autorités, l'utilisation de ses ressources et des moyens de pression ainsi que sa capacité à former des alliances avec d'autres groupes. Malgré leur fiabilité, ces instruments permettent d'évaluer l'influence potentielle mais non réelle des groupes d'intérêt car seules des analyses empiriques peuvent fournir des éléments d'appréciation sur l'influence effective d'un groupe d'intérêt. De toute évidence, cette évaluation est plus facile à opérer dans un secteur limité que dans des catégories plus générales d'activités. Une certitude se dégage de nombreuses études: les institutions européennes, et en particulier la Commission, sont en relation continue avec les groupes européens qui leur fournissent des informations et des études, mais aussi des indications sur la répartition des intérêts et des forces dans la Communauté. A leur tour, les groupes européens reçoivent des informations sur les projets et les politiques de la Communauté. Ainsi se crée un flux constant d'informations formant une sphère autour des institutions: celles-ci, par une consultation et des échanges, obtiennent certes les éclairages dont elles ont besoin mais en même temps forgent des consensus et s'assurent des soutiens. Dans des situations de négociations ou de crises, la Commission pourra, comme ce fut le cas par le passé, bénéficier des appuis de ce réseau de groupes européens.

Au début des Communautés européennes, la Commission a surtout privilégié, en leur accordant l'exclusivité, les canaux de consultations des fédérations européennes. A certaines occasions, elle a même promu la création de groupes européens comme ce fut le cas pour le groupe des consommateurs. Mais le plus souvent, la Commission a apporté son soutien financier à certains groupes afin d'assurer un bon équilibre dans la représentation des intérêts au niveau de la Communauté. Pendant longtemps, la consultation directe pratiquée par la Commission a été presque

exclusivement réservée aux groupes communautaires. Depuis quelque temps, l'accroissement des pouvoirs et l'expansion de la législation communautaire ont incité la Commission à consulter un plus grand nombre d'organisations socio-économiques. Certes, les organisations nationales, voire régionales, sont présentes dans de nombreux comités consultatifs consacrés tant à la politique agricole qu'à la politique régionale ou à la politique sociale ainsi qu'au Comité économique et social. Mais elles ne l'étaient qu'exceptionnellement lors de l'élaboration des propositions de la Commission. Or cette consultation, qui repose sur une pratique coutumière qui n'a pas la forme institutionnelle des comités consultatifs permanents, constitue un des axes essentiels du processus de décision communautaire. Ainsi, par exemple, si la Fédération européenne des banques manifeste sa présence auprès de la Commission, celle-ci n'hésite pas à entendre l'opinion de la British Bankers Association avec laquelle elle a des contacts réguliers. Il en va de même pour la Confindustria et d'autres confédérations patronales nationales, ou l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie (APCCI) française, qui ont installé des antennes à Bruxelles. Ces contacts directs permettent à la Commission de se faire une idée plus nuancée des positions des groupes nationaux au sein des organisations européennes qui, par surcroît, ne parviennent pas toujours à agréger des intérêts différents ou à adopter des positions communes reflétant de manière fidèle et substantielle les opinions de ses membres. Cette tendance à diversifier les contacts et à élargir le cercle d'interlocuteurs va de pair avec la propension des grandes entreprises nationales et multinationales à se rapprocher des centres de décision communautaires à Bruxelles. Depuis quelque temps déjà, les grandes entreprises telles que Fiat, Mercedes-Benz, Rhône-Poulenc, Philips, ICI ont pignon sur rue à Bruxelles et des réseaux de contacts à tous les niveaux avec la Commission en particulier. Leur présence aux côtés de nombreuses multinationales américaines est une preuve additionnelle du rôle prépondérant de la Communauté. Un autre exemple est fourni par l'Electricité de France (EDF) qui dispose de sa propre cellule d'intervention auprès de la Communauté: elle peut aussi faire valoir directement son point de vue sans négliger pour autant les canaux habituels que constituent l'Union internationale des producteurs et de distributeurs d'énergie électrique (UNI-PEDE) et le Centre des entreprises publiques européennes (CEPE). De la sorte, les accès par l'intermédiaire de ces groupements européens

et du gouvernement français sont complétés par des accès directs.¹³

Les autorités et certaines organisations régionales sont entraînées à leur tour dans le sillage de cette dynamique qui se propage au fur et à mesure de l'extension et du renforcement des pouvoirs communautaires. Ainsi, depuis qu'ils sont associés à l'action de la Communauté, les Länder allemands ont établi leurs représentations à Bruxelles. Les collectivités régionales d'autres pays ont aussi tendu à développer des relations directes avec la Commission pour mieux faire valoir leurs intérêts auprès des responsables de la politique régionale et du FEDER. Tel est le cas pour une douzaine de régions françaises, quatre collectivités locales britanniques et cinq régions autonomes espagnoles.¹⁴ En 1982, la Généralité de Catalogne a même créé par anticipation le «Patronat Catala pro Europa», organisme d'étude et de promotion qui, dès l'entrée de l'Espagne dans la Communauté, a installé un bureau à Bruxelles.¹⁵ Au cours des années 80, mais surtout depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique, on a enregistré une montée en flèche du nombre de lobbyists, de conseils juridiques et financiers, de consultants et de bureaux spécialisés. Les effectifs de ces spécialistes en affaires communautaires offrent une large gamme de services allant des consultations juridiques et économiques aux relations publiques. Ce réseau de professionnels provenant de divers pays de la Communauté mais aussi des Etats-Unis permet aux firmes qui rencontrent des difficultés dues à l'éloignement, au manque de connaissance, ou qui n'ont pas la dimension suffisante pour entreprendre des actions directes de leur propre chef, de se rapprocher des institutions communautaires et de se familiariser avec les affaires européennes. Les estimations portant sur le nombre de lobbyists installés à Bruxelles sont variables, le magazine *Fortune* de juin 1990 avançait le chiffre de 3000.¹⁶

A ce chiffre impressionnant s'ajoutent 66 représentations diplomatiques des Etats associés d'Afrique, des Caraïbes et du

¹³ M. Petite, *op. cit.*, p. 99.

¹⁴ A. Melich, «Problématique centre-périmétrie en Espagne: intégration des groupes catalans à la CE» dans D. Sidjanski et U. Ayberk, *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, *op. cit.*, pp. 169 et ss.

¹⁵ S. Mazey et J. Richardson, «Lobbying styles and European integration», paper European Consortium for Political Research, 1991, p. 5.

¹⁶ S. Mazey et J. Richardson, *op. cit.*, p. 7

Pacifique, le secrétariat général du groupe des ACP ainsi que plus d'une centaine de missions diplomatiques des Etats tiers. Ainsi, de proche en proche, des groupes européens, nationaux et régionaux, des entreprises et leurs dirigeants ou porte-parole, des lobbyistes et des conseils en tout genre constituent les réseaux d'acteurs et d'observateurs du grand jeu européen qui se décomposent en sphères ou sous-ensembles suivant leurs fonctions et les clivages d'intérêts.

CHAPITRE IV

PARTIS POLITIQUES, DIRIGEANTS ET OPINION PUBLIQUE

Les interventions originelles et sporadiques des *partis politiques* prennent la forme de votes de ratification des traités de Rome et de l'Acte unique. Pendant longtemps, leur action au titre des affaires européennes, se déroule principalement au plan national, où ils participent aux décisions communautaires, soit par présence au gouvernement, soit par leurs interventions lors des débats sur la Communauté au sein des parlements nationaux, ainsi que par leurs votes sur les actes de transposition des directives européennes. Au cours de la période qui précède les élections européennes de 1979, les partis n'assument qu'un rôle relativement effacé par l'intermédiaire de leurs représentants au Parlement européen. Certes, les groupes politiques qui se sont formés dès la création de l'Assemblée commune de la CECA, devenue Assemblée parlementaire européenne unique des trois Communautés, constituent les noyaux des futures fédérations de partis, ainsi que des instruments d'apprentissage et de socialisation européenne, mais leur participation au processus de décision demeure faible en raison même des pouvoirs limités et consultatifs du Parlement européen. En principe, la participation des partis politiques dans les affaires communautaires était proportionnelle à la capacité restreinte du pouvoir du Parlement européen.

L'élection européenne de 1979 permet de franchir une étape sur la voie du renforcement des pouvoirs du Parlement européen qui devient plus attractif pour les partis politiques. L'organisation de cette élection a donné un nouvel élan à la collaboration inter-partis dépassant la simple coopération au sein des groupes politiques; dès lors, l'intérêt pour les affaires communautaires déborde les cercles restreints des parlementaires spécialistes de l'Europe et envahit les couches plus larges des partis politiques,

de leurs dirigeants et, dans une moindre mesure, de leurs membres, voire de leurs électeurs que les partis cherchent à mobiliser lors de la campagne électorale. L'élection directe suscite la création de fédérations ou d'unions de partis appartenant aux mêmes familles politiques et ayant une dimension européenne et qui sont présents dans la plupart des Etats membres. C'est ainsi que naissent l'Union des partis socialistes, le Parti populaire européen (PPE) et la Fédération des partis libéraux.¹⁷ Leur objectif est de fournir un support structurel à la collaboration de leurs partis, à la préparation de la campagne électorale et à l'élaboration de programmes communs. En réalité, leur coopération à cet objectif devrait s'avérer plus difficile que prévue: certes, le PPE et la Fédération libérale se sont dotés de programmes pro-européens, inspirés de leurs conceptions de l'Union européenne. En revanche, l'Union socialiste a eu plus de difficultés à éviter le piège des généralités et a préféré s'en tenir, dès 1984, à une déclaration commune. D'autre part, à l'exception de quelques collaborations occasionnelles, les campagnes ont été menées principalement par les partis nationaux dans le cadre national. Rien d'étonnant à cela si l'on compare cette situation avec celle des partis fédéraux aux Etats-Unis ou en Suisse. En effet, les partis américains ne reprennent vie au plan fédéral qu'avec la préparation des élections présidentielles et fédérales, l'activité partisane étant principalement organisée à l'intérieur des Etats membres. La situation n'est pas fondamentalement différente en Suisse où la vie partisane se déroule principalement dans les cantons. De plus, on observe qu'à l'intérieur des partis fédéraux des clivages persistent d'Etat à Etat, de canton à canton après tant d'années d'existence de l'Etat fédéral. Les programmes s'en ressentent et les campagnes reflètent avant tout les préoccupations des électeurs des Etats fédérés ou des cantons. Dans ces Etats fédéraux comme dans la Communauté, la collaboration la plus étroite et efficace entre les partis s'exerce au sein des groupes parlementaires et des cercles dirigeants. Le processus de mobilisation des militants et des membres est très lent et connaît des intermittences malgré le soutien très élevé que l'opinion publique européenne manifeste à l'égard de l'Union et de la Communauté. Cependant, on observe que le thème européen revêt une importance croissante dans les programmes et dans les débats à l'intérieur des partis, ainsi que dans leur dialogue avec leurs alliés et leurs controverses avec leurs

rivaux et opposants. Dans la mesure où les problèmes européens tendent à devenir une préoccupation quotidienne de gouvernement et de gestion, les partis sont appelés, sinon contraints, à les inscrire de façon quasi permanente à leur ordre du jour. D'autant que, depuis le début de l'intégration, le clivage pour ou contre l'union ne divisait pas seulement les partis entre eux mais créait aussi des divergences à l'intérieur des partis, le cas d'école traditionnel étant la querelle de la CED en France. Aujourd'hui encore, le Parti socialiste français est confronté, dans son for intérieur, à des courants plus ou moins européens, ce qui n'empêche d'ailleurs pas le PS d'avoir une position active en matière européenne. Un autre exemple est celui du clivage qui divise l'opposition en France dont les deux grandes formations, RPR et UDF, se distinguent par des nuances à propos de l'avenir de la Communauté. Dans l'ensemble cependant, la très grande majorité des partis politiques dans les pays de la CE, à quelques exceptions près, sont massivement favorables à l'Union européenne suivant en cela, dans la plupart des cas, l'option européenne de leurs électorats. Pour l'heure, cependant, ainsi que nous l'avons constaté, la mobilisation des acteurs et des partis politiques demeure relativement faible par rapport à celle des acteurs socio-économiques.

Les *dirigeants européens* gèrent des institutions et des entreprises aux niveaux communautaires, nationaux et régionaux. Ils sont européens dans la mesure où ils ont la charge des affaires européennes et se consacrent aux activités découlant des politiques et des décisions européennes, et principalement communautaires. Les portraits des institutions font apparaître deux sortes de dirigeants des institutions de la Communauté: à savoir, soit ceux qui se vouent à plein temps à ces tâches (membres de la Commission, parlementaires européens, juges et fonctionnaires), soit ceux qui participent à la prise de décision dans le Conseil européen et le Conseil des ministres ainsi qu'à la préparation et l'orientation des décisions communautaires dans les instances gouvernementales. Dans l'exercice de leurs tâches européennes, ces dirigeants sont secondés par des centaines de fonctionnaires, membres des missions permanentes, experts gouvernementaux, responsables de cellules européennes dans les ministères ou dans les rouages de coordination. Les dirigeants des Länder et des régions participent, selon une fréquence variable, à ces divers processus. Le tableau des dirigeants sociaux offre une symétrie avec le réseau des dirigeants officiels: chefs d'entreprise engagés

¹⁷ D. Sidjanski, *De la démocratie européenne*, Paris, Stanke, 1979, pp. 324 à 347.

dans le processus européen, dirigeants des groupes de promotion et d'intérêts européens, nationaux ou régionaux, lobbyists et spécialistes européens, experts professionnels et consultants, professeurs et chercheurs ainsi que parlementaires et dirigeants de partis politiques, les uns et les autres appartiennent à l'*euro-sphère* dans la mesure où ils sont impliqués dans le processus d'intégration européenne. Le temps consacré aux affaires européennes, l'intensité de leur activité et le niveau de leur responsabilité figurent parmi les principaux critères qui permettent de classer ces dirigeants dans les sphères de réseaux européens plus ou moins denses, la densité tendant à décroître au fur et à mesure qu'ils s'éloignent des principaux centres communautaires et nationaux, et se rapprochent des sphères périphériques. C'est ainsi que les guides d'opinion ou des intervenants occasionnels se situent dans ces sphères à la périphérie des réseaux européens. Ces réseaux sont parsemés de nombreux noeuds de communication où se concentrent des dirigeants à appartennances croisées tels que ceux des milieux professionnels ou des groupes d'intérêt qui assument simultanément des fonctions de députés européens ou de membres de la Commission apparentés à des partis politiques.¹⁸ Réseaux multiples et diversités qui appartiennent à une vaste galerie dont chaque élément gravite autour de divers pôles aux niveaux régional, national et communautaire. Les énergies multiples semblent emportées par des courants nouveaux qui créent des synergies novatrices.

Existe-t-il une *opinion publique européenne*? Ainsi posée, la question n'est pas fondamentalement différente de celle qui concerne l'existence de l'opinion publique nationale. En effet, cette dernière se compose des opinions publiques sectorielles réunies par catégories ou niveaux qui se distinguent par une certaine cohérence dans la durée. Présentée en ces termes simples, quid de l'opinion publique européenne? A titre d'exemple, les niveaux de soutien à l'Union de l'Europe occidentale enregistrés dans les pays membres présentent un degré élevé d'homogénéité entre les Douze: avec une moyenne générale de 81% d'opinions favorables, les écarts sont faibles, à l'exception des maximums de 87% et de 84% pour l'Italie et l'Espagne et des minimums de 74% et

de 64% pour la Grande-Bretagne et le Danemark. Le niveau général de soutien qui n'excédait guère 60% en 1973 s'accroît progressivement pour passer d'environ 75% dès 1978 à 81% à la fin de 1990. La relative stabilité et les tendances convergentes des opinions nationales font ressortir le profil d'une opinion européenne, ou plutôt communautaire. Les conclusions qui se dégagent de l'analyse concernant le soutien de l'opinion à l'appartenance communautaire (jugée bonne à 69%), son appréciation du bénéfice tiré de cette participation (59%), ainsi que des regrets que susciterait la disparition de la Communauté (49% contre 34% d'indifférents) vont dans le même sens. Des tendances similaires se font jour à propos de certaines valeurs fondamentales ou de l'attachement à des institutions démocratiques. Il semble que, le temps aidant, la collaboration à l'intérieur d'un cadre institutionnel stable d'acteurs et de groupes qui interagissent à travers un tissu de communications de plus en plus dense, contribue à modeler graduellement des opinions publiques qui se rapprochent et s'intègrent dans ce que l'on peut qualifier, par commodité de langage, d'*opinion publique européenne en formation*.

¹⁸ D. Sidjanski, «Les groupes d'intérêt au Parlement européen», *Bilan*, dans l'ouvrage collectif *Parlement européen. Bilan-Perspectives, 1979-1984*, sous la direction de R. Herbek, J. Jamar, W. Wessels, Collège d'Europe, Bruges, De Tempel, pp. 527 à 532.

Sixième section

PROCESSUS DE DÉCISION ET EFFETS D'ENGRENAGE

CHAPITRE I PROCESSUS DE DÉCISION

Comment les institutions et les divers acteurs interviennent-ils dans le processus qui conduit à l'adoption des normes, des politiques et des décisions dans la Communauté? Ce processus repose principalement sur le pouvoir actif du tandem Commission - Conseil qui assure le fonctionnement des divers rouages institutionnels et des réseaux de consultation. Bien qu'assez fidèle au modèle initial, il a subi des changements quant au vote au Conseil et quant au rôle du Parlement européen, ainsi que des modifications dans la démarche de consultation. Alors que le compromis de Luxembourg a maintenu l'unanimité, l'Acte unique réintroduit la majorité qualifiée et ouvre une nouvelle ère de «coopération» entre Parlement et Conseil. En outre, en institutionnalisant le Conseil européen, l'Acte unique a entériné une pratique bien établie. Au cours de cette évolution, la Commission a élargi le cercle de groupes et d'acteurs consultés en augmentant le nombre et la diversité des organes consultatifs. Elle vise ainsi à mieux asseoir son autorité sur des appuis et des apports aussi larges que possibles. Le modèle du processus de décision tel qu'il se présente au cours de la période précédant l'Acte unique, peut être illustré par le schéma I.

1. Le processus de décision : Schéma général selon le traité de Rome (1957)

Le schéma I décrit le processus de décision tel qu'il s'est développé à partir du traité de Rome. Délibérément, il reproduit

le cheminement le plus long depuis l'origine d'une décision, les phases de préparation et de consultation qui relèvent de la Commission jusqu'à la phase finale de la prise de décision par le Conseil.

Au cours de l'élaboration des projets de décision ou de proposition, la Commission recourt largement à la consultation des groupes européens. En confiant la préparation de ces projets à une Direction générale, la Commission peut procéder à des études ou utiliser les services extérieurs d'experts ou de groupes d'experts. Durant cette *phase préliminaire* d'information, la Commission peut également adresser des questionnaires et des demandes de renseignements aussi bien aux administrations nationales qu'aux représentants des organismes professionnels européens et nationaux, ainsi que procéder à toutes sortes d'enquêtes et d'études. Au terme de ce travail préliminaire où la Commission cherche à préciser sa conception, s'ouvre une période assez longue de *consultations*. De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu avec les représentants de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), du COPA, de la Confédération européenne des Syndicats et des fédérations professionnelles, mais surtout avec des experts nationaux. Convoqués par la Commission à titre personnel, ceux-ci assistent à ces réunions sans mandats officiels; ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manœuvre qui leur permet de prendre part à l'élaboration des textes préparatoires de la Commission.

Durant cette *phase de consultation*, les groupes s'efforcent d'utiliser au mieux de leurs intérêts les ressources dont ils disposent tant au niveau des contacts officieux qu'à celui des relations officielles qui ne procurent pas toujours les accès les plus efficaces. Cependant, cette phase privilégie les groupes européens qui disposent d'une capacité d'influence directe, quasi exclusive, en tout cas prépondérante (et plus fréquente) par rapport aux groupes nationaux.

Ce processus de consultation des groupements européens comporte à la fois des avantages et des désavantages. Le principal avantage tient au fait que la Commission laisse les groupes européens exercer un rôle d'arbitre entre les positions et les intérêts divers des groupes nationaux qui y sont affiliés. Mais ce processus comporte également des inconvénients, notamment celui d'une agrégation d'intérêts diversifiés au plan européen. Du fait même de la faiblesse structurelle des organisations confédé-

rales européennes, cette agrégation à un niveau très élevé ne permet pas de définir des positions claires mais conduit le plus souvent à des compromis. Parfois cependant, les membres d'une organisation européenne optent pour une autre voie qui consiste à faire adopter un rapport majoritaire et un rapport minoritaire. Ainsi au lieu de formuler des compromis vagues, certaines organisations procèdent aux votes qui permettent de dégager une position majoritaire face à une position minoritaire. Elles牺牲ent l'unité de façade au profit d'avis plus clairs et plus précis. Certes, dans ces conditions, la Commission peut assumer le rôle d'arbitre entre les avis qui lui sont soumis. Mais en contrepartie, le groupe d'intérêt européen a plus de chance d'infléchir le choix de la Commission par des prises de position qui reflètent de manière plus fidèle la répartition des attitudes de ses membres. Le fait de ne consulter que les groupements européens a favorisé leur expansion tout en simplifiant au départ la tâche de la Commission. Cependant, cette pratique s'est imposée parfois au détriment d'une information diversifiée qui pouvait être utile aux travaux de la Commission. C'est pourquoi la Commission a pris l'habitude de recueillir de surcroît l'avis des groupes nationaux et des entreprises-clés, notamment en cas de clivages entre diverses organisations nationales. Dans ces cas-là en effet, il est dans l'intérêt de la Commission de connaître l'avis des organismes dissidents. Un autre aspect critiquable de ce processus est le choix des organismes à consulter, qui est parfois aléatoire, voire arbitraire. D'où la nécessité de définir quelques principes ou critères de sélection. Enfin, l'ensemble de ce processus se développe loin du public, dans un dialogue en champ clos entre experts et représentants de la Commission et leurs homologues dans les organismes professionnels. La Commission procède aussi, bien que rarement, aux auditions des intéressés dans des secteurs sensibles ou en crise: énergie nucléaire, sidérurgie, textile.

Dans une *deuxième phase*, le processus se déroule au niveau du Conseil et du Comité des représentants permanents (Coreper). Interviennent au cours de cette phase, à titre consultatif, le Parlement européen et également le Comité économique et social. A ce stade néanmoins, on constate que les groupes européens ne jouent qu'un rôle marginal: ainsi l'action du COPA est-elle limitée à organiser des manifestations d'agriculteurs au moment des réunions des Conseils agricoles à Bruxelles ou à Luxembourg, et à adresser des messages et des télégrammes au Conseil. Cette deuxième phase se caractérise essentiellement par le rôle déter-

Schéma I

Traité de Rome (1957) Etapes du processus de décision

Origine : traité, règlement de base, propositions et initiatives de la Commission, initiatives du Conseil, de gouvernements ou d'organismes privés.

Première phase : la Commission

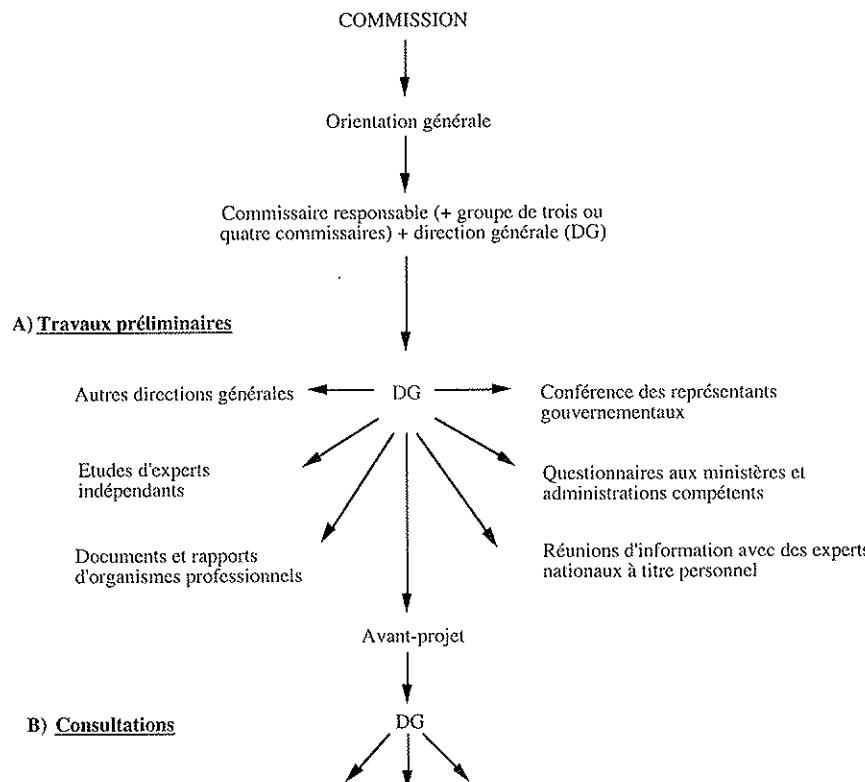
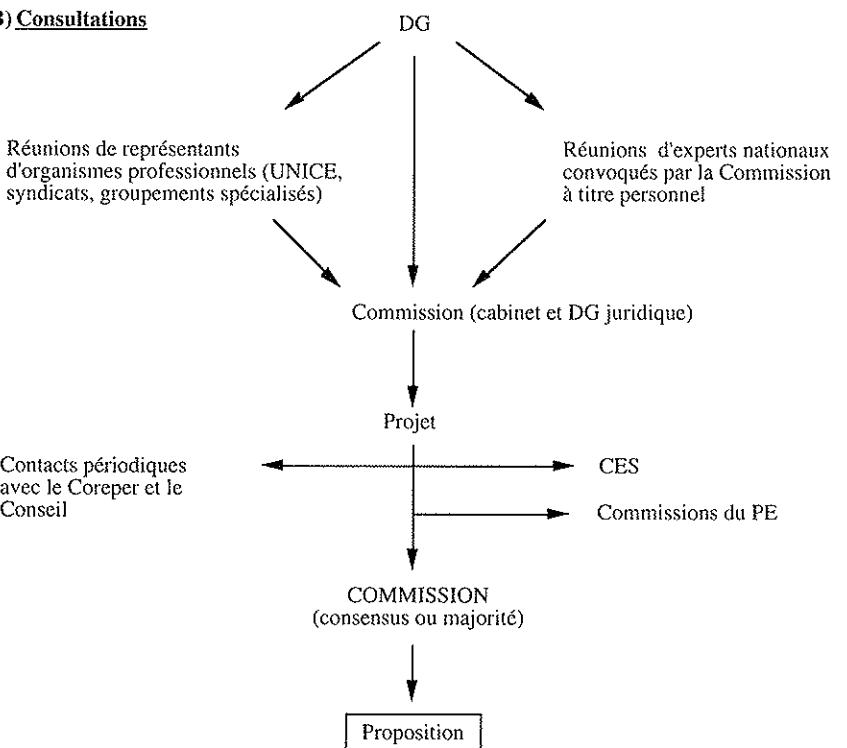


Schéma I (suite)

B) Consultations



minent du Comité des représentants permanents et de ses groupes de travail composés d'experts officiels. C'est dire que les Etats membres peuvent développer une capacité d'influence considérable au cours de ce processus de négociation auquel un représentant de la Commission est associé. D'autant que si l'accord est conclu au niveau des experts ou des représentants permanents, il est inscrit sur la liste A et est, en règle générale, entériné automatiquement par le Conseil. Du fait même du rôle primordial qui incombe aux Etats membres, les groupes nationaux retrouvent leurs accès traditionnels auprès des autorités de leur pays. Dans le domaine agricole par exemple, la coïncidence des positions des organisations agricoles et du gouvernement français illustre la capacité d'influence de ces organisations sur les centres de décision nationaux qui participent directement à la prise des décisions communautaires. En définitive, l'arbitrage intervient au Conseil grâce au compromis recherché par les Etats membres sur proposition de la Commission. Cependant, même dans le cas français, les positions des organisations professionnelles et notamment de la FNSEA ne sont pas toujours identiques à celles du gouvernement: c'est ainsi qu'un divorce a été constaté lors de la crise de 1965.

Au cours de la *première phase*, la Commission assume le rôle d'initiateur et de meneur de jeu: elle élabore les propositions en dialoguant avec les gouvernements, les administrations, les experts, et en consultant principalement les groupements socio-économiques constitués au niveau européen. Pendant la deuxième phase, ce sont les membres du Conseil, leurs représentants et leurs experts officiels qui, sur la base des propositions ou des compromis élaborés par la Commission, prennent les décisions finales. Au cours des années 70, l'équilibre initial prévu entre les deux institutions s'est modifié au profit du Conseil: le pouvoir croissant des Etats a contribué à lui assurer un rôle prééminent au sein du système communautaire. Echaudée par les crises de 1963 et 1965, la Commission est devenue plus circonspecte notamment en recherchant l'aval du Conseil avant de lancer ses initiatives, et en multipliant les contacts préalables avec les Etats membres et leurs administrations. Son pouvoir d'initiative a été entamé et son dynamisme s'est émoussé. Certes, la Commission bénéficie des avantages que lui valent la haute compétence et le poids politique et personnel de ses membres; mais son administration, malgré des qualités indéniables, est souvent soumise à une forte surcharge après avoir subi une restructuration imposée

par la fusion des exécutifs des trois Communautés en 1967, ainsi que par l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté en 1973.

Sous l'effet de ces divers facteurs, la position de la Commission s'affaiblit d'autant plus qu'à l'évidence les soutiens importants lui font défaut: nombre d'Etats membres, parmi ceux qui lui octroient en général leur appui, manifestent quelques réticences en fonction de leurs intérêts; les groupes socio-économiques qui l'entourent ont des positions fluctuantes, leurs structures étant encore fragiles au regard des groupes nationaux; son allié de longue date, le Parlement européen, n'a pas suffisamment d'autorité d'une part, et assume parfois une fonction plus critique à son égard d'autre part. Dépourvue d'une assise ferme, la Commission ne fait pas le poids face aux pouvoirs des Etats membres. Dès lors pour combler le vide politique qui handicape l'action de la Communauté européenne, la Commission, qui peut compter sur le soutien de la Cour de Justice, se tourne résolument vers le Parlement européen et cherche des appuis auprès des forces économiques et sociales et de nouveaux acteurs politiques.

Lors des négociations complexes qui se déroulent au cours de la *deuxième phase*, la Commission remplit le rôle de gardienne du traité et de médiateur face aux Etats membres qui font prévaloir leurs droits en jouant sur leur puissance. En effet, la Commission fonde sa capacité d'influence sur le traité, sur sa proposition qui ne peut être modifiée qu'à l'unanimité des membres du Conseil, mais aussi sur sa compétence, son action permanente et sur les appuis qu'elle peut espérer de certains Etats et de certains groupes d'intérêt. En effet, il se trouve presque toujours un ou plusieurs Etats dont un intérêt, considéré comme fondamental, coïncide avec la ligne proposée par la Commission: la France et l'Italie dans le domaine agricole, l'Allemagne dans le secteur industriel, l'Angleterre en matière de politique régionale. Le plus souvent, les décisions sont le résultat de longues négociations et d'arbitrages entre les priorités communautaires et les intérêts des Etats membres dans divers domaines. Le «paquet» ou accord global en est l'expression la plus évidente.

Ce processus s'est alourdi depuis qu'à la suite de la crise de 1965, l'application de la règle de l'unanimité a été maintenue pour les affaires qu'un Etat considérait comme relevant de son intérêt vital. Certes, dans la pratique communautaire, le Conseil ayant cherché le plus souvent à prendre des décisions par consensus, la différence entre unanimité et majorité qualifiée a paru

s'estomper. En réalité, la majorité qualifiée facilite la recherche d'un compromis en ménageant une position de droit forte au groupe majoritaire: le groupe minoritaire est prêt à composer, conscient qu'une décision peut être prise sans lui; de son côté, le groupe majoritaire est disposé à des concessions en vue d'un consensus, conscient que les questions les plus importantes nécessitent l'accord du plus grand nombre de membres pour l'application des mesures adoptées. A la lumière de l'expérience communautaire, la différence entre procédure à l'unanimité et procédure à la majorité apparaît comme fondamentale: la première ralentit, quand elle ne paralyse pas, le processus de décision, la deuxième l'accélère et facilite les compromis. Avec l'entrée des trois nouveaux membres et la perspective d'un nouvel élargissement, la différence entre ces deux procédures risque de s'accroître, l'unanimité devenant alors de plus en plus difficile à atteindre dans des délais raisonnables.

Ces difficultés ont été renforcées sous l'effet d'autres facteurs: d'abord les demandes d'adhésion des trois nouveaux membres, puis les négociations qui se sont déroulées entre 1970 et 1973; enfin les problèmes soulevés par leur intégration dans la Communauté. Cette période a coïncidé par surcroît avec la détérioration de la conjoncture économique et l'apparition d'obstacles nouveaux. Dans ces conditions, l'action du Conseil a fléchi et les grandes décisions ont été souvent reportées. D'où le besoin ressenti par les gouvernements de convoquer des sommets plus fréquents réunissant les plus hauts responsables des Etats membres.

A partir de 1975, la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement se réunit régulièrement deux ou trois fois par an sous la forme d'un Conseil européen. Ces réunions régulières des chefs des exécutifs de la Communauté répondent à la fois à la nécessité de donner une impulsion nouvelle au processus d'union et d'aborder en commun les matières vitales pour les pays membres. La collaboration des plus hauts responsables à l'œuvre commune contribue à accentuer la dimension politique de la Communauté. En effet, ils assument une fonction globale, sans limitation sectorielle, en prenant des initiatives, en formulant des orientations et en procédant à des arbitrages politiques tout en laissant agir les autres institutions de la Communauté. Plusieurs résultats positifs sont à inscrire à leur actif: déblocage de l'adhésion de la Grande-Bretagne, accélération du financement agricole, décision concernant les élections européennes et création d'un système monétaire européen.

Dans ce processus de décision tel qu'il a été initialement conçu et tel qu'il s'est développé dans la pratique, il ne restait que peu de place pour un Parlement européen non élu. Certes, les traités de Rome prévoient une trentaine de cas de consultations obligatoires. Si, dans la pratique, le Parlement a presque toujours été consulté, ses avis n'ont été que rarement suivis par le Conseil et la Commission. L'élection du Parlement européen a ouvert une nouvelle phase dans le fonctionnement des institutions de la Communauté en renforçant l'autorité et le poids du Parlement dans le système communautaire.

La voie la plus longue a été délibérément adoptée dans le processus de décision tel qu'il a été décrit dans le schéma I. Ainsi, par exemple, la durée des travaux préliminaires peut être considérablement abrégée lorsque la Commission dispose d'une information accumulée depuis quelque temps sur un domaine où elle entreprend de faire de nouvelles propositions. Dans ce cas, elle peut se contenter d'une mise à jour des données stockées dans sa mémoire. En effet, à de nombreuses occasions, la Commission présente des propositions en se fondant sur l'acquis communautaire et sur son expérience, propositions qui s'inscrivent dans une chaîne de décisions. De surcroît, la durée de l'ensemble du processus de décision peut être réduite, lorsqu'il s'agit de décisions prises en application des règlements généraux ou des politiques communes.

La politique agricole commune est une illustration des possibilités ouvertes par le recours aux mécanismes auxiliaires et par l'exercice des pouvoirs d'exécution délégués par le Conseil. Grâce au système des comités de gestion, la Commission est habilitée à prendre, dans un cadre préétabli, des décisions obligatoires à l'exception des cas où celles-ci se heurtent à l'opposition à effet suspensif d'un comité de gestion, dans l'attente d'un arbitrage du Conseil. Ces divers arrangements institutionnels ou de procédure permettent de raccourcir les délais de préparation et de prise de décision pour toute une série d'actes répétitifs. Par comparaison avec les décisions dérivées et répétitives, l'élaboration des actes novateurs ou des décisions fondamentales suit en principe le cheminement qui est à la base de ce schéma décisionnel. Le modèle originel qui ne reproduit que partiellement la complexité des processus réels peut être adapté en fonction des besoins et des conditions. A l'opposé des modèles rigides, ce schéma décisionnel se caractérise par sa flexibilité et son adaptabilité. Dans cette hypothèse, le schéma subit des ajustements et

n'est appliqué que dans certaines de ses parties. Cependant, pour toutes les catégories de décisions, la durée du processus dépend dans une large mesure de la convergence ou de la divergence des intérêts des Etats membres.

2. L'Acte unique: Amélioration du processus de décision

L'Acte unique améliore sensiblement le processus de décision sur quatre points essentiels: restauration du vote à la majorité qualifiée au Conseil; renforcement du rôle de la Commission dans l'exécution d'actes juridiques; accroissement de la participation du Parlement européen à l'adoption des normes communautaires; approbation des accords d'adhésion et d'association par le Parlement. La logique du nouveau système est simple: afin d'assurer le fonctionnement du marché intérieur et des principales politiques d'accompagnement, l'unanimité a été remplacée par la majorité qualifiée, conformément à la philosophie du traité de Rome dont l'évolution vers la majorité qualifiée a été brutalement interrompue à la suite du traumatisme de la chaise vide et du «compromis sur le désaccord» de Luxembourg. Mais ce retour partiel aux règles et à l'esprit inspirés par les pères fondateurs s'est accompli avec vingt ans de retard. Retour d'autant plus inévitable qu'avec la Communauté à Douze, le système décisionnel est plus exposé aux risques de paralysie. Dans le même élan de réforme, les Etats membres ont admis la nécessité d'associer plus étroitement le Parlement européen au Conseil, dans la réglementation du marché intérieur: désormais les directives et les décisions sont adoptées à la majorité qualifiée «en coopération avec le Parlement européen». Dans le cadre de cette nouvelle procédure, le Parlement européen peut proposer des amendements à la majorité de ses membres. De même que le Conseil ne pouvait s'écartier des propositions de la Commission qu'en recourant à l'unanimité, de même l'unanimité est exigée lorsque le Conseil rejette les amendements du Parlement européen, cette procédure jouant dans les deux cas en faveur des institutions communautaires.

La première phase ne subit pas de modifications substantielles qui n'aient pas déjà été introduites progressivement par la pratique. Ainsi, la Commission, en raison de ses tâches à la fois plus nombreuses et plus lourdes, a élargi le recours aux experts extérieurs qu'elle tend à associer plus étroitement à son travail d'élaboration

boration en leur confiant des «paquets» de tâches. La mise en oeuvre de l'Acte unique, qui représente une surcharge très lourde, a incité la Commission à développer les consultations et même à confier certaines responsabilités aux experts extérieurs qui remplissent parfois leurs fonctions à l'intérieur même de l'administration communautaire. Il n'est pas rare non plus de constater que certaines tâches de réflexion ou d'innovation sont confiées à des bureaux d'experts. Cette pratique, qui se justifie à plus d'un titre, soulève néanmoins une question de fond: la Commission va-t-elle pouvoir garder la maîtrise de ce réseau d'experts extérieurs, ou bien va-t-elle être insensiblement envahie par eux et devenir plus perméable aux influences subtiles mais d'autant plus puissantes qu'elles agissent directement en son for intérieur? Certes, on pourrait invoquer l'avantage d'une plus grande transparence. Mais ce n'est pour l'instant qu'une transparence au profit de quelques-uns seulement, experts ou bureaux de consultation, dont les services sont également ouverts au plus offrant. Il ne s'agit pas de critiquer une méthode qui semble vouée à un grand avenir dans divers domaines, mais simplement d'attirer l'attention sur les effets pervers qu'elle pourrait engendrer, faute d'un contrôle efficace et d'une capacité d'orienter les travaux d'experts, ainsi que, en définitive, d'une aptitude à trancher entre les diverses options proposées.

Le même besoin de données et d'informations diversifiées pousse la Commission à élargir le cercle de consultations avec les organisations professionnelles, en intensifiant ses échanges avec les groupes socio-économiques en particulier. C'est ainsi qu'elle a pris l'habitude de consulter non seulement les groupes communautaires, mais aussi des groupes nationaux et des grandes entreprises. Parallèlement, elle pratique la politique de la transparence en favorisant les courants d'échange: elle reçoit davantage de données, de connaissances et d'expériences, et établit, à son tour, des contacts quotidiens et diversifiés qui lui évitent de créer des lois communautaires, enfermée dans sa tour d'ivoire. Elle a ainsi la possibilité d'être en prise plus directe avec la réalité qui lui offre une image reflétant mieux les différences nationales et régionales. Mais en même temps, elle s'expose davantage à des influences plus directes ainsi qu'au risque d'une certaine confusion, les opinions et les avis tendant à se substituer, du moins en bonne partie, à une réflexion autonome en profondeur. Le temps et la compétence se raréfiant en regard de l'accroissement des demandes et des besoins, la Commission adopte des solutions

Schéma II

**Acte unique européen
(1987)**

Première phase : Commission : Elaboration de la proposition (voir schéma I)

Seconde phase : Conseil - Parlement - Commission

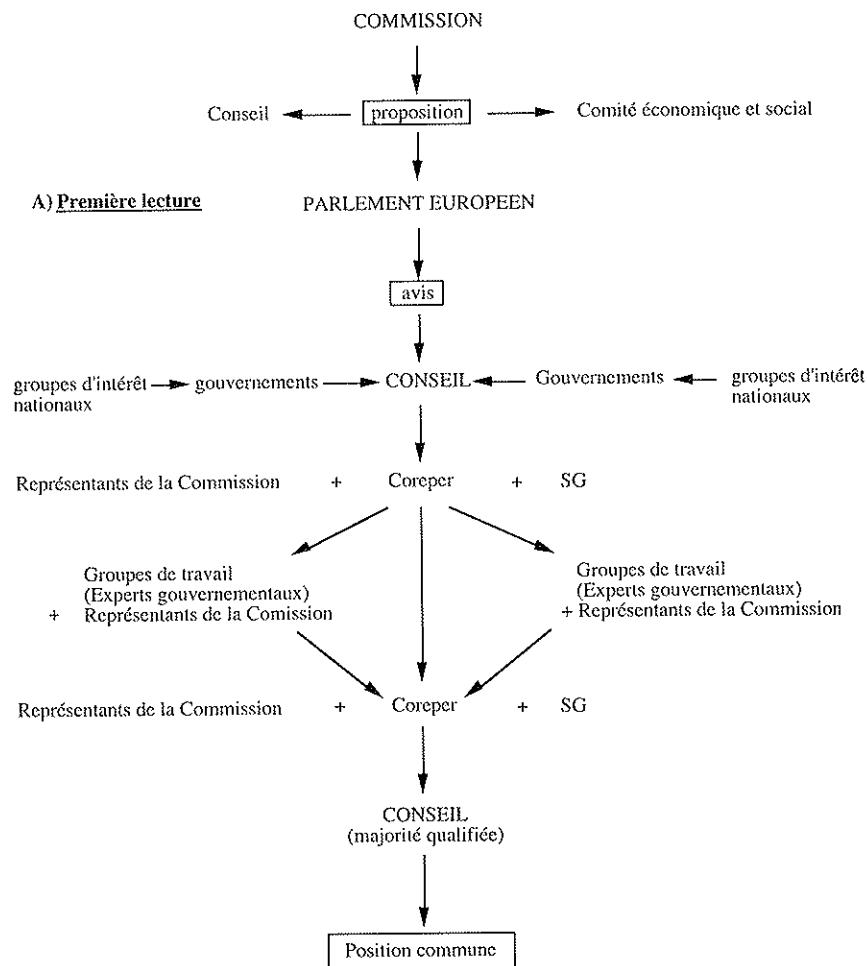
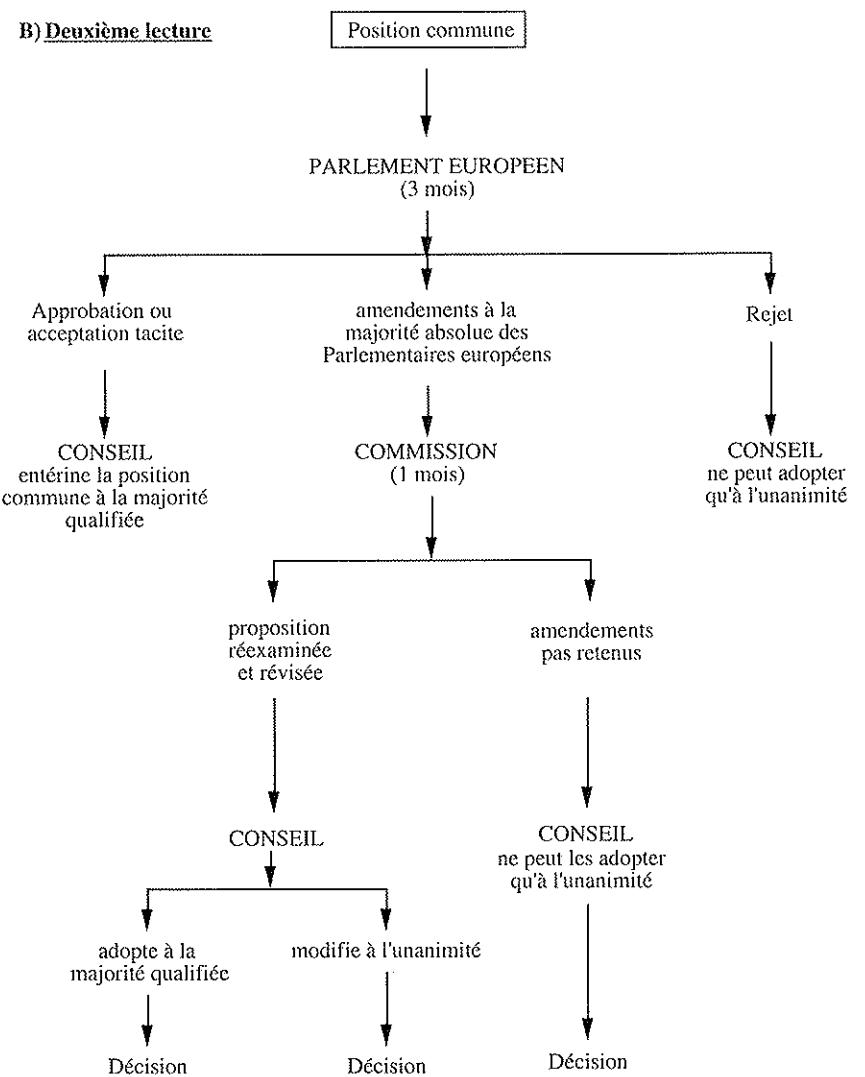


Schéma II (suite)

B) Deuxième lecture



pragmatiques et diversifiées selon les secteurs d'activités, en attendant d'être en mesure de réexaminer le fond du problème afin de trouver une solution équilibrée. Cette quête implique également une restructuration intérieure de manière à abattre les cloisons qui séparent les directions générales. Décloisonner à l'intérieur ainsi qu'elle l'a fait à l'extérieur, créer des réseaux horizontaux pour surmonter les barrières administratives, instaurer des procédures plus souples, moins hiérarchisées et mieux adaptables aux réalités changeantes, telles semblent être les préoccupations de la Commission. Sous l'angle du management efficace, la Commission doit, à l'image des entreprises géantes, «renverser la pyramide». La pyramide renversée implique certes une prolifération d'échanges horizontaux, des réseaux multiples, mais aussi un leadership bien affirmé. Si, à l'heure actuelle, personne ne met en question le leadership de la Commission exercé par son président Jacques Delors, il n'en reste pas moins que cette nouvelle approche repose avec acuité le problème de la désignation et de la fonction du président, de l'appui dont il dispose voire même de la personnalité du leader. Ainsi ces divers facteurs, joints aux réseaux qui se développent à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, exercent des pressions convergentes dans le sens d'un gouvernement européen.

3. Renforcement du rôle du Parlement européen

La *deuxième phase* subit une transformation plus radicale: la proposition de la Commission accompagnée de l'avis du Parlement européen (sans exclure d'autres avis et opinions) passe par la moulinette du Conseil, c'est-à-dire du Coreper et de ses groupes de travail auxquels participent des représentants de la Commission. C'est ainsi que le Conseil aboutit à une *position commune* qui est renvoyée au Parlement européen. Le Conseil présente et explique la position commune au Parlement européen. Il en va de même pour la Commission dans la mesure où elle est amenée à retoucher sa proposition initiale afin de permettre au Conseil d'adopter une position commune.

Dès lors, commence la *deuxième lecture* à laquelle procède d'abord le Parlement puis le Conseil. Au cours de cette deuxième lecture, le Parlement délibère sur la position commune du Conseil. Si dans un délai de trois mois, il approuve cette proposition commune ou bien s'il ne se prononce pas, le Conseil adopte

définitivement sa position commune à la majorité qualifiée. Mais durant ce délai, le Parlement européen peut décider, à la majorité absolue des membres qui le composent, soit d'amender, soit de rejeter la position commune. Si le Parlement européen rejette la position commune, le Conseil ne peut statuer qu'à l'unanimité: c'est à cette seule condition qu'il pourra confirmer, sans la modifier, la position commune. Une fois de plus, l'unanimité est un bouclier qui protège les institutions communautaires.

Si le Parlement européen décide à la majorité absolue de ses membres d'amender la position commune, la Commission dispose d'un mois pour réexaminer la proposition et les amendements et formuler une «proposition réexamинée». La Commission est libre de modifier sa proposition, suivant en cela une règle générale de la Communauté, et de retenir les amendements qui lui paraissent justifiés. La proposition ainsi modifiée peut être adoptée par le Conseil qui statue à la majorité qualifiée et ne peut s'en écarter qu'à l'unanimité. Dans cette même logique, le Conseil est habilité à reprendre les amendements proposés par le Parlement et qui n'ont pas été retenus par la Commission. La Commission a donc un rôle de filtre des amendements parlementaires et son choix est protégé par l'unanimité. De ce fait, elle dispose d'un pouvoir plus important que celui du Parlement européen, conformément d'ailleurs à la répartition initiale des pouvoirs dans la Communauté. Malgré son rôle prépondérant, la Commission est ouverte aux propositions d'amendements du Parlement: depuis 1987, sur 1724 amendements proposés, la Commission en a retenus 1052 dont 719 ont été en définitive adoptés par le Conseil.¹

De toute évidence, cette nouvelle procédure de «coopération» accroît le poids du Parlement européen sans lui attribuer pour autant un véritable pouvoir de codécision qui n'est effectif qu'en cas d'adhésion, d'association, et, dans une bonne mesure, en matière budgétaire. Au titre du marché intérieur, le Parlement est intimement associé à la Commission et au Conseil dans le processus de décision. Son influence s'est certainement accrue mais parallèlement aussi sa responsabilité et la charge du travail. En effet, la double lecture d'un nombre croissant de directives, règlements et décisions, représente une forte surcharge que le Parlement européen, dans sa forme actuelle et avec les moyens dont il dispose, a beaucoup de difficulté à assumer. D'autant que simul-

¹ *The Economist*, 10 novembre 1990, cité par Mazey et Richardson, *op. cit.*, p. 10.

tanément à l'augmentation du nombre d'actes et à l'extension des champs d'activités, les délais n'ont cessé d'être raccourcis.

Sa capacité d'analyse n'est pas à la hauteur des exigences. Et le soutien en experts dont il peut s'entourer est insuffisant en regard du volume et de l'éventail des affaires à traiter. En effet, le Parlement européen dispose d'une faible infrastructure par comparaison avec celle des parlements nationaux et a fortiori du Congrès américain. Or, le Parlement européen exerce une activité de création législative très dense, dans une oeuvre d'innovation destinée à douze pays qui, malgré des traits communs, offrent une riche diversité de législations, de coutumes et de comportements. Le Parlement européen peut-il accomplir efficacement sa fonction dans les conditions actuelles? Ne risque-t-il pas d'être dépassé par des questions de haute technicité ou submergé par des détails réglementaires, et de perdre de vue l'essentiel? La dispersion de ces activités n'a-t-elle pas lieu aux dépens de la capacité de faire des choix fondamentaux sur des questions primordiales? Compte tenu du volume d'affaires à traiter, comment les députés européens et leurs assistants parviendront-ils à maîtriser ce processus qui, pour l'heure, ne fait que s'amplifier en s'encombrant de réglementations le plus souvent techniques?

Le Parlement européen ne pourra pas longtemps éviter l'alternative suivante: soit il recourra de plus en plus aux experts analystes et aux assistants à l'instar du Congrès américain; soit il devra accepter l'idée qu'il ne pourra pas tout maîtriser, et tout contrôler et se concentrera sur l'essentiel. Quel que soit son choix, il semble qu'à plus ou moins brève échéance, il sera contraint d'admettre que son rôle législatif doit se limiter à l'élaboration des *lois* et des *directives* (lois-cadres) tout en laissant à l'exécutif le pouvoir de compléter les lois par des *règlements d'exécution*, et aux parlement nationaux de transposer les directives dans les législations nationales. Afin que les règlements ne soient pas laissés à la discrétion de l'exécutif communautaire, il est possible d'en concevoir deux catégories: la première catégorie dépendant exclusivement de la Commission en principe, la deuxième devant être soumise à un examen parlementaire à la demande du Parlement européen, c'est-à-dire d'une cinquantaine de députés ou d'un groupe apparenté à une fédération européenne ou de deux autres groupes au minimum, par exemple. De la sorte, au lieu de se disperser, les députés européens pourraient se consacrer davantage aux questions primordiales et à la définition des grandes options, tout en se réservant la possibilité d'intervenir

dans des questions techniques ou de détail lorsqu'ils l'estiment nécessaire. Ainsi cesseraient-ils de donner l'illusion d'un contrôle démocratique effectif en renforçant leur autorité et leur crédibilité. Toutefois, si les réformes n'interviennent pas dans ce domaine, il est à craindre que l'illusion d'une participation démocratique se perpétue de telle sorte que l'accroissement même des pouvoirs du Parlement ne suffira pas à combler de fait le déficit démocratique. Cet accroissement devrait s'accompagner d'une réforme des méthodes et des instruments si l'on veut éviter de submerger les députés européens sous une avalanche d'affaires difficiles sinon impossibles à maîtriser.

Certes, malgré ces difficultés, le Parlement européen est destiné, en tant qu'expression de la légitimité populaire, à assumer en partage le pouvoir législatif et à exercer un contrôle démocratique dans la Communauté. Mais la multiplication des thèmes et des domaines fait peser des incertitudes sur sa capacité réelle à assumer pleinement, dans les conditions actuelles, ses responsabilités qui seront accrues par la dimension des relations extérieures et de la sécurité dans le cadre de l'Union politique. Or, la Commission elle-même, pourtant mieux nantie, n'a pas encore trouvé de solution durable à la surcharge que le marché intérieur et ses nouvelles dimensions font peser sur elle. D'où la nécessité d'adapter les fonctions de la Commission et du Parlement à l'accroissement des tâches et des demandes. Aussi est-il indispensable de doter les institutions communautaires des moyens d'exercer, dans les meilleures conditions, les tâches que les Etats membres oeuvrant séparément ne peuvent plus assumer de manière efficace.

Lorsque les institutions communautaires, comme toutes les autres institutions publiques, sont dépourvues de ressources suffisantes en savoir, en hommes et en moyens, elles deviennent plus perméables et plus vulnérables, et sont davantage exposées à l'influence des groupes d'intérêt. Si les institutions ont besoin de développer autour d'elles des réseaux de groupes et d'experts, elles n'en ont pas moins besoin d'affirmer leur autonomie. Or, cette autonomie représente un certain coût. En effet, depuis qu'il dispose de pouvoirs plus efficaces en vertu du système de «coopération», le Parlement européen est devenu une cible pour les groupes d'intérêt. Autrefois ignoré ou négligé par ces groupes, le Parlement a commencé à attirer les groupes d'intérêt dès son élection directe en 1979. Ce rapprochement a été facilité par la présence en son sein de nombreux députés européens, à l'exemple des députés nationaux issus des organisations professionnel-

les ou apparentés à elles. De plus, les commissions du Parlement européen qui regroupent en règle générale les députés en fonction de leurs attaches, de leurs connaissances ou de leurs intérêts, constituent des cibles privilégiées pour les acteurs sociaux et les groupes d'intérêt. Cibles d'autant plus recherchées que l'on connaît bien l'importance du travail préparatoire accompli par les commissions parlementaires. A tel point que certains parlements ont admis, en droit comme dans la pratique, que des actes techniques ou jugés secondaires relèvent de la compétence des commissions. Cette méthode pourrait bien trouver son application dans le Parlement européen, dans des limites précises, et sous le contrôle des parlementaires qui, à l'occasion, auraient la possibilité de porter en séance plénière une affaire traitée en commission. En effet, certaines affaires en apparence techniques soulèvent parfois des problèmes de principe ou d'options politiques.

Dans la mesure où les groupes d'intérêt orientent leurs actions vers une institution dont ils cherchent à infléchir les décisions, ils peuvent constituer des indicateurs précieux quant au rôle et aux pouvoirs de cette institution, d'autant que, peu enclins à s'adonner à des actes gratuits, ils visent en général un maximum d'efficacité. Ainsi, l'étude des groupes d'intérêt permet d'évaluer leur influence mais aussi l'importance qu'ils accordent à une institution dans un système politique. Dès lors, l'élection directe du Parlement européen ainsi que le renforcement de son autorité ont contribué à transformer les relations du Parlement avec les groupes d'intérêt.

Malgré l'écart qui subsiste entre les parlements nationaux qui disposent de pouvoirs législatifs, budgétaires, d'investiture et d'un contrôle politique, et le Parlement européen qui n'a pas encore à sa disposition des pouvoirs aussi étendus, les groupes d'intérêt ont adopté une approche et une stratégie similaires. Outre l'action traditionnelle qu'ils exercent de l'extérieur, leur approche consiste à placer leur représentant à l'intérieur des institutions en faisant élire les dirigeants des groupements ou des personnes qui leur sont proches; ces «porte-parole» des groupes d'intérêt sont en principe membres des groupes parlementaires des partis avec lesquels ils maintiennent des relations privilégiées; de même, ils siègent dans des commissions dont l'activité a un lien direct avec les objectifs que poursuivent les groupes d'intérêt. Cette stratégie d'infiltration s'appuie sur une série d'actions qui visent à infléchir de l'extérieur les actes parlementaires. A l'instar des moyens de pression classiques, cette activité revêt

les formes les plus diverses qui vont de l'envoi d'études et de documentations spécialisées, de rapports et de lettres jusqu'à la formulation d'avis, de prises de position; des contacts directs suivis en passant par toute une série de moyens d'influence indirects à travers les mass media et l'opinion publique et jusqu'à l'organisation de manifestations de masse. En déployant leur éventail de pressions en fonction de leurs ressources, les groupes d'intérêt utilisent également leurs réseaux de relations avec les partis politiques et leurs dirigeants, avec les groupes parlementaires et les députés; enfin, ils exercent aussi leur influence à travers des auditions qu'organise le Parlement européen, ainsi que par l'intermédiaire d'experts qu'il est amené à consulter, experts qui, dans de nombreux cas, ont des liens plus ou moins étroits avec les groupes d'intérêt.²

² Cf. ma contribution «Le Parlement européen et les groupes d'intérêt», *Parlement européen. Bilan-Perspectives*, op. cit., pp. 520 à 553.

CHAPITRE II

PROCESSUS D'INTÉGRATION INFORMELLE

1. Le Parlement européen, la nouvelle cible des groupes d'intérêt

C'est surtout depuis son élection que le Parlement européen a suscité une attention croissante de la part des groupes d'intérêt. L'exemple des prix agricoles est instructif à cet égard. Tout de suite après le rejet du budget en 1979, le Parlement s'est prononcé, à travers le rapport Delatte, pour la maîtrise des productions excédentaires. Il entendait accorder la priorité à cette question et refusait dès lors d'envisager toute hausse de prix. Les organisations agricoles réagirent avec vigueur. En 1981, de grandes manifestations furent organisées. Les agriculteurs commençaient à abandonner leurs exploitations parce que leurs revenus ne cessaient de diminuer sous l'effet de la politique de contrôle des prix. Cette politique était, en réalité, le seul compromis auquel avait pu aboutir le Conseil. Les efforts de M. Gundelach pour axer la politique des prix sur les revenus et proposer un prélèvement sur la récolte des productions excédentaires furent réduits à néant par les actions des manifestants. Effrayés par ces réactions violentes, les députés du PPE, du Groupe libéral et du Groupe DEP convinrent ensuite de soutenir une hausse commune des prix.³

Un autre exemple est fourni par la proposition de directive sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe, qui fut discutée en 1981-1982. Craignant l'adoption de la directive Vredeling, l'UNICE et le patronat exercèrent de fortes pressions, notamment sur le Parlement euro-

³ Extraits de l'intervention de M. Woltjer, porte-parole du groupe socialiste et membre de la commission de l'agriculture, *Débats du Parlement européen*, n° L 295 du 7 mars 1983, p. 17.

péen. Au cours du débat et de la lutte d'influences que suscita le projet de directive, les organisations et milieux intéressés eurent recours à toutes sortes de tactiques, allant des mesures dilatoires jusqu'aux menaces. Ainsi, les milieux d'affaires européens et américains menacèrent de réviser leurs projets d'investissements si l'obligation d'informer les travailleurs des décisions stratégiques des entreprises et de tenir compte de leur avis était imposée dans la Communauté. Les syndicats modérés de la CES, quant à eux, menacèrent de retirer leur soutien aux institutions européennes en cas de recul sur ce point. En revanche, la position du patronat européen a bénéficié de l'appui d'organisations, de groupes d'intérêt et d'entreprises multiples. Ainsi, par exemple, la filiale française d'une multinationale américaine, dans une lettre adressée au président du Parlement européen, attira son attention sur les dangers que représentait cette proposition de directive et les obligations qui en découlaient, obligations qui pourraient faire perdre à leur usine en France son autonomie et sa liberté de décision.

Le groupement des caisses d'épargne de la Communauté européenne a estimé qu'il était «impératif de tenir compte de la situation particulière des établissements de crédit». En conclusion de leur avis, «les Caisses d'épargne de la Communauté européenne souhaitent que la Commission des Communautés européennes amende sa proposition en tenant compte, d'une part, de la situation particulière du secteur du crédit et, d'autre part, de l'inopportunité de certaines dispositions et obligations de la proposition. Certaines organisations membres, en effet, sont en principe opposées à toute directive en cette matière».⁴

La commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen organisa une audition sur la proposition de la Commission, le 21 octobre 1981. Bien qu'un accord de principe soit intervenu sur l'importance d'informer et de consulter les travailleurs à propos des questions qui ont des conséquences majeures sur leurs activités, cet échange, loin de dégager un consensus, mit en relief les divergences concernant les objectifs et les solutions proposées. A titre d'exemple, l'UNICE fut confirmée dans sa conviction que les principes de base sur lesquels la Commission a édifié ses propositions devaient être examinés de manière approfondie. Par ailleurs, son Secrétaire général consi-

⁴ *Avis sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe*, Bruxelles, le 29 avril 1982, p. 2.

dérait, dans sa lettre au Président de la commission des affaires sociales et de l'emploi, qu'il n'était pas surprenant qu'au lieu de jeter un pont d'entente entre les partenaires sociaux, le projet de la Commission ne pouvait que produire des effets inverses en raison de sa mauvaise conception.⁵ En conclusion, il exprimait l'espoir que la commission parlementaire et le Parlement européen seraient en mesure de préparer le terrain pour la reprise de consultations sérieuses avec la Commission. Selon l'UNICE, de telles consultations, appuyées par les recommandations du Parlement européen, fournissent l'occasion d'un examen approfondi des problèmes et l'opportunité d'une solution par voie de directive. Au fond, l'UNICE remettait en question l'utilité et l'opportunité mêmes de la directive en demandant son réexamen au cours de nouvelles consultations.

Dans une annexe à cette lettre, l'UNICE cherchait à identifier les problèmes clés qui lui semblaient d'un intérêt particulier pour la commission des affaires sociales et de l'emploi: un nombre considérable d'entreprises, soit 46 644 entreprises de plus de 100 employés seraient affectées par la directive; des instruments déjà en vigueur sur les plans communautaire et international devraient être examinés en profondeur (en particulier, le code de conduite de l'OCDE); l'exigence du secret professionnel et l'inefficacité des mesures de sauvegarde telles qu'elles étaient proposées par la Commission; la possibilité de «pass by», tendant à accréditer l'idée erronée selon laquelle les principales décisions ne se prennent pas au niveau local des succursales mais à celui de l'entreprise mère qui exercerait un pouvoir central, idée, par surcroît, contredite par la tendance actuelle à la décentralisation; quant à l'obligation de consulter et de parvenir à un accord, elle risquait de conduire à la paralysie du processus décisionnel dans les entreprises concernées. Quelle que soit la validité des arguments invoqués, l'UNICE visait à déployer une tactique dilatoire et à atténuer, sinon à neutraliser, les effets de la directive.

Après un long processus jalonné par des consultations, des travaux en commission, des auditions et des débats sur la base de trois rapports, le Parlement européen adopta son avis en décembre 1982. En juillet 1983, la Commission transmit au Conseil la «proposition modifiée de directive sur l'information et la consultation des travailleurs», qui a été préparée à la lumière des avis du Comité économique et social (79 voix pour, 61 contre et

⁵ Lettre du Secrétaire général de l'UNICE du 6 novembre 1981.

11 abstentions) et du Parlement européen (161 voix pour, 61 contre et 84 abstentions), et compte tenu des consultations auxquelles il a été procédé avec les milieux intéressés, en janvier et en février 1983.⁶

Dans les considérants figurant dans l'exposé des motifs, la Commission se réfère constamment aux amendements proposés par le Parlement, qui confirment l'impact produit par l'avis du Parlement sur la Commission. En effet, sur de nombreux points, la Commission a suivi l'avis du Parlement. Une évaluation concernant l'importance des accès auprès des institutions communautaires fait apparaître qu'aux côtés de la Commission, le Parlement européen est devenu une cible privilégiée des groupes d'intérêt à la suite de son élection et à mesure que s'est accrue sa participation au processus de décision. La fréquence et l'ampleur des relations avec une institution sont un indice qui permet d'évaluer l'importance que les groupements accordent à cette institution. De toute évidence, les groupes d'intérêt concentrent leurs efforts sur les institutions dont ils espèrent pouvoir infléchir les attitudes et les comportements avec un maximum de bénéfices. Cet indice ne permet pas cependant de déterminer le véritable pouvoir dont disposent les institutions dans la Communauté. Le choix que font les groupes d'intérêt est conditionné par deux critères: l'importance réelle ou estimée des centres de décision et la possibilité des groupes d'intérêt d'avoir accès auprès et de peser plus ou moins efficacement sur l'un ou l'autre, voire sur plusieurs de ces centres. Le comportement des groupes d'intérêt à l'égard des institutions demeure néanmoins un indicateur précieux pour évaluer le poids des institutions et la répartition de leurs pouvoirs dans la Communauté européenne.

En renforçant les pouvoirs du Parlement européen, l'Acte unique a contribué à développer le réseau de relations du Parlement avec les groupes d'intérêt. C'est ainsi que les groupes d'intérêt communautaires ou nationaux qui n'ont pas obtenu satisfaction auprès de la Commission déploient leurs efforts auprès du Parlement européen dans l'espoir d'amender la position commune, si ce n'est d'aboutir à son rejet par le Parlement européen.

Au début de 1991, le Parlement européen est assailli plus que par le passé par les grandes entreprises et plusieurs associations: l'enjeu est la protection du copyright des logiciels (software) sur

un marché estimé à 11 milliards de dollars. La position commune étant un compromis sur le «reverse engineering», la commission des affaires juridiques a adopté une série d'amendements visant à élargir l'utilisation du «reverse engineering».⁷ Ces amendements répondent aux demandes des utilisateurs et de plusieurs producteurs et vendeurs regroupés autour d'I.B.M. Si ces derniers admettent que la position commune, du fait d'un recours limité au «reverse engineering», est un compromis raisonnable entre les factions et associations rivales, en revanche plusieurs membres du Comité européen pour les systèmes interopérables ainsi que l'Association européenne d'utilisateurs des ordinateurs estiment que la proposition de directive n'allant pas assez loin risque d'empêcher que soit assurée la comptabilité de divers logiciels.

Pris entre des feux croisés, le Parlement a choisi en définitive la voie médiane en n'adoptant pas d'amendements en session plénière. Il a préféré entériner le compromis difficilement atteint par la Commission et le Conseil. Cette pratique est bien connue du Parlement suisse qui hésite souvent à modifier les éléments d'un compromis laborieusement échafaudé par les autorités et les principaux groupes d'intérêt. Toujours est-il que le Parlement européen se profile comme un lieu public où se déroulent des débats, des confrontations permettant de jeter un éclairage nouveau sur les objets de controverse et obligeant les autorités comme les groupes d'intérêt à exprimer ouvertement leurs positions. En cela déjà, le Parlement européen remplit une fonction vitale dans une démocratie en formation.

Le Parlement européen assume aussi un rôle important dans la promotion de certaines idées et propositions, comme dans le cas de l'environnement. C'est grâce à ses initiatives, lancées par des groupes danois et allemands agissant de concert avec les Verts, puis soutenues par des députés socialistes, démocrates-chrétiens et certains libéraux, que la voie a été ouverte à la législation communautaire anti-pollution. Le Parlement européen, par l'intérêt qu'il a manifesté à l'égard de l'environnement, a entraîné la Commission dans son sillage en préparant un terrain favorable à la proposition de son Président visant la création d'une *Agence européenne de l'environnement*. En cela, le Parlement a été un fidèle interprète des aspirations et des préoccupations de l'opinion publique européenne. Certes, les problèmes sont ressentis de

⁶ D. Sidjanski, *op. cit.*, p. 552.

⁷ B. James, «Software protection is lobbied hard at EC Parliament», *International Herald Tribune*, April 16, 1991, p 13.

façon plus ou moins aiguë par les opinions publiques des pays membres, mais une majorité de 66% estime qu'ils devraient faire l'objet de décisions communautaires.⁸ La courroie de transmission qu'est le Parlement européen permet de traiter, en vertu du principe de subsidiarité, certains problèmes nationaux au niveau européen, sans prétendre pour autant imposer une réglementation trop rigide, compte tenu de la diversité et du pluralisme qui caractérisent la Communauté européenne. En outre, le Parlement européen est doté d'un véritable pouvoir de codécision sous la forme *d'un avis conforme* qui intervient à la fin de la procédure de négociation avant que le Conseil ne se prononce à l'unanimité et que les représentants des gouvernements ne signent le traité *d'adhésion* (art. 237 de la CEE, art. 8 de l'AUE). Quant aux *accords d'association* (art. 238 de la CEE et art. 9 de l'AUE), ils exigent également un *avis conforme* du Parlement avant que n'interviennent la décision du Conseil et la signature de l'accord. Dans les deux cas, cette approbation indispensable du Parlement européen qui peut aussi rejeter le résultat des négociations, s'apparente à une «ratification parlementaire» qui ne peut être acquise qu'à la majorité des membres qui le composent.

En conclusion, on constate que le Parlement européen s'insère dans le circuit décisionnel de la Communauté tant par ses initiatives que par sa participation aux décisions. Le rodage des nouveaux mécanismes étant au point, les rouages s'imbriquent et fonctionnent dans l'ensemble de manière satisfaisante. Ainsi, malgré les problèmes de surcharge que doivent affronter aussi bien la Commission et le Conseil que le Parlement européen, les institutions communautaires ont mis sous toit en 1991 les deux tiers des directives prévues par l'Acte unique. A leur tour, les autorités nationales, parlements et administrations, s'efforcent, en dépit de quelques disparités, de respecter le délai prescrit pour la transposition des directives, tandis que les institutions continuent, dans l'exercice de leurs tâches, de produire un nombre impressionnant de règlements, de décisions, de rapports, de «livres blancs ouverts», et de recommandations tous azimuts. Ainsi, les innovations de l'Acte unique, en se greffant sur le fonctionnement normal des institutions, ont permis de relancer la machine communautaire. L'impulsion donnée par le Conseil européen a non seulement contribué à la mise en oeuvre de l'Acte unique, mais elle a aussi ouvert de nouvelles voies en inaugurant les

négociations intergouvernementales sur l'Union politique dont elle a défini les lignes directrices. Ainsi, le Conseil européen s'affirme aussi bien dans son rôle d'initiateur que de maître d'œuvre de la grande entreprise européenne.

Les *compétences d'exécution* ne sont pas exercées de manière autonome par la Commission comme le laisserait supposer en bonne logique la division du travail entre les institutions. Ainsi, l'exécutif communautaire ne dispose de compétences d'exécution que dans la mesure où elles lui sont conférées par le Conseil dans les actes qu'il adopte. Tout en maintenant ce principe qui attribue au Conseil l'essentiel des pouvoirs exécutifs en sus des pouvoirs législatifs et décisionnels, l'Acte unique confirme toutefois ce qui ressortait déjà de la pratique et de la jurisprudence, c'est-à-dire que la Commission est l'organe exécutif naturel de la Communauté. Il est d'ailleurs précisé que le Conseil ne pourra se résigner d'exercer directement des compétences d'exécution que dans des cas spécifiques. Autrement dit, l'Acte unique fait de l'exécution par la Commission la règle générale.⁹

2. Consultation institutionnalisée et coutumière

La pratique générale des comités de consultation, officiels et officieux, ainsi que des groupes d'intérêt européen forme un des principaux axes du fonctionnement de la Communauté.

Dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique, le Conseil a fixé les modalités de l'exercice des compétences conférées à la Commission et défini les fonctions des *comités consultatifs composés des représentants* des Etats membres et présidés par son représentant de la Commission.¹⁰ Le représentant de la Commission soumet aux comités les projets des mesures à prendre. Les comités formulent leurs avis par un vote à la majorité qualifiée dans un délai que le président est habilité à fixer en fonction de l'urgence des questions. La Commission est censée tenir le plus grand compte de ces avis dans l'adoption des mesures; si les mesures prises ne sont pas conformes aux avis émis par les comités, le Conseil peut arrêter une décision différente à la majorité qualifiée. La décision du Conseil définit plusieurs procédures, mais en règle générale, le Conseil se réserve le droit d'intervenir lorsque

⁸ J. De Ruyt, *L'Acte unique européen*, op. cit., p. 139.

¹⁰ Décision du Conseil du 13 juillet 1987.

les mesures de la Commission ne sont pas conformes aux avis des comités. C'est un principe similaire qui régit le fonctionnement des comités agricoles de gestion qui, malgré leur appellation, ne sont qu'une forme de présence du Conseil auprès de la Commission. C'est la Commission qui gère en réalité les divers secteurs agricoles et prend les décisions. Si le comité de contrôle de gestion s'oppose à la décision de la Commission à la majorité qualifiée, la Commission doit transmettre sa décision au Conseil qui peut adopter une décision différente. Si le Conseil ne se prononce pas dans un délai déterminé, la décision de la Commission continue à produire ses effets. Dans ce système, c'est à la Commission qu'incombe la responsabilité de la gestion des divers secteurs agricoles, sous le contrôle des comités de gestion et, en définitive, du Conseil dont le pouvoir limite l'autonomie de la Commission.

Des nuées de comités et des milliers d'experts gravitent autour des deux principales institutions qui incarnent le pouvoir actif de décision, la Commission et le Conseil. Il est probable que, toutes proportions gardées, les comités y soient plus importants, tant par leur nombre que par leur rôle, que dans les Etats membres. Les raisons en sont multiples: en premier lieu, les nombreux comités composés d'experts nationaux, de fonctionnaires des administrations nationales des pays membres ou des représentants de gouvernements membres s'additionnent à d'autres comités exerçant des fonctions comparables aux comités consultatifs qui sont associés à l'action des pouvoirs publics nationaux. En effet, dans une Communauté plurinationale, la fonction de consultation des groupes d'intérêt lors du processus de décision se double d'une fonction de participation des administrations nationales, indispensable à la préparation des dossiers et à la formation des consensus à divers niveaux. Cette fonction, qui existe aussi dans les Etats fédéraux, revêt des formes diverses dans la Communauté, que ce soit dans les comités ou réunions d'experts nationaux au niveau de la Commission ou dans les groupes de travail du Coreper au niveau du Conseil.

En deuxième lieu, l'organisation communautaire, ne bénéficiant pas de mémoire ancienne et d'une longue tradition, est tenue de s'assurer le concours d'un réseau dense de comités susceptibles de lui fournir des informations, des données et des études sur les règles et pratiques qui varient souvent d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre. Face à cette diversité de traditions, de conceptions ou d'approches et de comportements, la contribution

d'experts nationaux, d'experts indépendants ou de représentants de groupes d'intérêt est utile à la Commission pour dégager une ligne communautaire. En regard des contacts bilatéraux, le travail au sein des comités offre l'avantage d'une confrontation d'approches et de points de vue qui permet de faire ressortir, grâce à un effort commun, les composants essentiels de l'intérêt communautaire ainsi que les limites des résistances nationales ou sectorielles.

En troisième lieu, ce sont les mêmes raisons qui incitent les appareils étatiques à associer à leurs activités des groupes socio-économiques et des experts extérieurs qui sont à l'origine des processus de consultation dans la CE. De fait, ces acteurs socio-économiques fournissent à la Communauté des connaissances techniques dont ils sont les détenteurs privilégiés dans leurs secteurs d'activité. Outre leur savoir, par leurs avis et leurs prises de décisions, ils renseignent les institutions communautaires, dont la Commission au premier chef, sur la répartition des forces au sujet d'un problème spécifique ou d'une solution commune envisagée. C'est leur double apport à l'élaboration des décisions et à la formation de consensus ou de convergences qui contribue à améliorer le processus de la prise de décisions communes et à garantir leur exécution et leur efficacité. Ces diverses considérations aboutissent à une question fondamentale, au centre de nos préoccupations: quel est le rôle effectif des comités lors de l'élaboration et de la prise de décisions communautaires, ainsi que dans leur exécution ?

Selon le schéma général, la Commission assume un rôle actif et prépondérant au cours de la phase d'élaboration. De même, elle participe activement à la phase de prise de décision par le Conseil qui statue en coopération avec le Parlement européen, après avoir pris l'avis du Comité économique et social. Une fois les actes formulés, c'est à la Commission que revient la tâche d'en assurer la gestion et d'en contrôler l'exécution. Ce schéma classique présente toutefois une lacune majeure: il passe sous silence l'apport des comités et des acteurs socio-économiques. C'est pourquoi il est nécessaire d'esquisser, outre le rôle direct des groupes d'intérêt, celui des comités de la CE afin d'évaluer leur contribution dans le processus communautaire.

Dans l'élaboration des règles communautaires comme dans leur application, la Commission s'appuie sur trois types de comités: des comités consultatifs à composition socio-économique, des comités mixtes composés de représentants des partenaires sociaux et des pouvoirs publics, ainsi que des comités d'experts

nationaux. A ce réseau de comités consultatifs s'ajoutent deux comités mixtes de gestion, dont le Conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, et deux comités mixtes de concertation, à savoir le Comité permanent d'emploi et la Conférence tripartite. Le Comité permanent d'emploi présente une composition paritaire d'organisations communautaires des employeurs et des travailleurs (UNICE pour l'industrie, COPA pour l'agriculture, CEEP pour les entreprises publiques, CES - Confédération Européenne des Syndicats). La Conférence tripartite, qui se réunit périodiquement sans être institutionnalisée, comprend, outre les mêmes organisations, socioprofessionnelles, quatre représentants de la Commission (2 vice-présidents et 2 membres), le président et le secrétaire général du Conseil, ainsi que les ministres des Etats membres.

Le tableau déjà mentionné fait état des réseaux des comités constitués qui au niveau de la Commission et du Conseil se composent d'environ *trois cents* organismes.¹¹ Outre les comités professionnels ou mixtes, ils comprennent de nombreux comités dont les membres sont des experts nationaux ou gouvernementaux, des fonctionnaires, de hauts responsables d'organismes publics tels que les banques centrales. La densité des réseaux varie selon les secteurs d'activité communautaires et correspond à l'intensité et à l'importance de l'action communautaire dans divers domaines. Cette corrélation entre l'intensité du pouvoir communautaire et la densité des réseaux des comités consultatifs a été également observée à propos du développement des réseaux des groupes d'intérêt au niveau communautaire.

Malgré l'existence de ce réseau dense de comités qui, selon toute probabilité, connaîtra un nouvel essor dans la perspective de 1992, la Commission pratique une large consultation lors de l'élaboration de ses propositions.¹² A cette consultation, devenue coutumière, sont associées, d'une part, les organisations professionnelles constituées au niveau communautaire (UNICE, COPA, CES, organismes par secteur et par branche) et, d'autre part, les experts nationaux convoqués à titre officieux par la Commission. Cette double consultation, menée de front, complète la consultation plus officielle des comités consultatifs au sein desquels les organisations professionnelles communautaires

exercent des tâches de soutien et de coordination. Cependant, qu'il s'agisse des comités consultatifs, des organisations professionnelles communautaires ou des experts nationaux, quelle que soit l'importance de leurs contributions, elles revêtent seulement la forme d'avis ou d'opinions de portée consultative. Institution collégiale par excellence, la Commission assume seule la responsabilité de ses propositions ou de ses décisions après avoir entendu les avis de nombreux experts, de comités consultatifs et des groupes d'intérêt.

Le rôle des comités au niveau du Conseil se caractérise par leur intervention directe et officielle dans le processus de décision. Dès lors, il n'est pas surprenant de constater qu'à l'exception des comités d'organisations professionnelles, les réseaux de comités ou de groupes de travail offrent une densité comparable à celle qui caractérise le tissu de réseaux déployé autour de la Commission, d'autant que plus d'un comité fonctionne simultanément sur les deux niveaux.

Tout en donnant un caractère général et permanent à la consultation, l'intervention du *Comité économique et social* ne modifie pas de manière substantielle les paramètres du processus de décision. En effet, le Comité économique et social est un organisme de consultation qui, sous une forme institutionnalisée et générale, associe diverses catégories d'acteurs socio-économiques nationaux à l'élaboration des normes et des politiques communautaires. Certes, on peut se demander, d'une part, si les multiples comités consultatifs n'exercent pas une fonction consultative prépondérante au détriment du Comité économique et social et, d'autre part, si celui-ci ne devrait pas assumer, au sein du réseau consultatif, un rôle de coordination, voire de supervision. Je suis d'avis, à propos de la première question, que la fonction de consultation institutionnalisée et générale du Comité économique et social est utilement complétée par les tâches sectorielles limitées qui sont confiées aux nombreux comités consultatifs, d'autant que, le Comité économique et social n'est pas en mesure de couvrir, de par sa composition relativement restreinte, la multiplicité des domaines économiques et sociaux. Son action générale vise les grandes décisions communautaires, que ce soient les règlements généraux ou les directives sur lesquels il donne ses avis officiels et publics. De leur côté, les divers comités, fonctionnant pratiquement à huis clos, assument des tâches ponctuelles, sectorielles et le plus souvent très spécialisées et techniques. Ils associent à l'action communautaire de larges cercles profes-

¹¹ Comités Luxembourg, Office des Publications officielles de la Communauté.

¹² D. Sidjanski, «Les groupes de pression dans la CE», *Il Politico*, 1982.

sionnels ou administratifs directement concernés et mieux outillés pour assister la Commission. Aussi est-il évident que l'un ne peut se substituer aux autres et vice-versa, le Comité économique et social et les divers comités consultatifs remplissant chacun des tâches distinctes. Quant à la deuxième question, il me semble que le Comité économique et social est déjà suffisamment occupé dans l'exercice de ses tâches pour assurer une fonction de coordination qui, de surcroît ne se justifie guère entre comités fort différents tant par leur composition et leur fonction que par leur spécialisation. Par voie de conséquence, toute supervision ne pourrait conduire qu'à une centralisation aux effets négatifs entraînant un appauvrissement des apports riches et multiples de comités et d'experts qui forment la trame de ce réseau polyvalent. En revanche, il apparaît indispensable de développer l'intercommunication entre les comités et le Comité économique et social.

Comment évaluer dès lors cet *effet comité* en fonction de l'analyse qui précède? Une première conclusion concerne l'efficacité du contrôle politique sur les comités que l'on peut subdiviser en deux catégories, comités consultatifs et comités d'experts nationaux ou gouvernementaux. Les comités consultatifs socio-économiques, institutionnalisés ou non, constituent un accès privilégié pour les groupes d'intérêt communautaires ou nationaux; l'influence de ces comités, présents à divers niveaux auprès de la Commission, est variable, difficile à évaluer, mais plus marquante dans les domaines spécialisés et techniques que sous une forme générale.¹³ Les différentes analyses ont mis en exergue, à quelques exceptions près, l'influence des comités d'experts nationaux ou de représentants gouvernementaux dans des matières techniques ou spécialisées. Ceux-ci semblent en effet avoir accru leur emprise sur les décisions considérées comme moins importantes, plus techniques ou routinières. De surcroît, leur contribution aux décisions importantes n'est pas négligeable comme en témoigne le rôle du Coreper dans la préparation des décisions et la recherche des consensus. Le champ économique et technique de la Communauté tend à accentuer le penchant technocratique des sociétés développées. Dans ces conditions, comment contrebalancer le poids des structures technocratiques, qu'elles soient d'origine nationale ou communautaire?

¹³ D. Sidjanski, «Le Comité économique et social et les acteurs sociaux», *Revista Relações internacionais*, n° 2.

La réponse réside principalement dans le renforcement de la légitimité démocratique et du contrôle politique au sein de la Communauté.

Certes, le Parlement européen a acquis un pouvoir et une autorité accrues grâce à son élection directe ainsi qu'à l'Acte unique européen, mais la question reste de savoir si le Parlement européen et ses commissions disposent de la capacité et des moyens effectifs de contrôler les décisions à contenu économique et technique. Pour l'heure, à l'exception de décisions à portée générale ou impliquant des options politiques, le doute subsiste quant à l'efficacité de ce contrôle. D'autre part, il est ressorti que, faute de temps ou de moyens, le Conseil était souvent amené à confier toute une série de décisions à ses comités et des groupes de travail composés de représentants des administrations nationales, à l'exception des domaines politiques sensibles ou qui font l'objet de divergences marquées. Les comités gouvernementaux exercent à ce niveau une influence significative. Reste la Commission, institution à la fois politique et technique, qui dispose d'un droit de proposition et assure le suivi du processus de décision, notamment au sein du réseau des comités et groupes de travail du Conseil. Mais à ce niveau aussi, les matières considérées comme moins importantes ou techniques sont confiées aux fonctionnaires de la Commission et soumises à une procédure écrite accélérée. En revanche, les décisions globales et les questions sensibles sont traitées au plus haut niveau au sein de l'institution collégiale. Cette distinction parfois fragile entre décisions importantes ou moins importantes, politiques ou techniques, déploie cependant des effets continus tout au long du processus de décision. Peut-on en conclure pour autant à l'existence d'un gouvernement de comités dans la Communauté?

Quel jugement peut-on porter sur le système communautaire concernant une série de décisions moins importantes d'ordre technique ou sectoriel? En effet, des décisions fondamentales telles que l'adoption de l'Acte unique, la réforme de la politique agricole ou des décisions de politique globale relèvent des hautes instances politiques de la Commission, du Conseil, et du Conseil européen ou du Parlement européen. Il en va de même des décisions qui fixent une nouvelle direction, abordent des domaines nouveaux ou donnent une impulsion au processus d'union européenne. Ce sont autant d'exemples qui illustrent le rôle décisif joué par Delors, Mitterrand, Kohl ou Thatcher, ou d'autres leaders politiques qui assument la présidence des Conseils et de leurs comités.

Leur influence et leur impulsion ont marqué, dans l'adoption comme dans la mise en oeuvre de l'Acte unique, l'achèvement de l'espace sans frontières, le développement des politiques communes, les négociations sur l'Union économique et monétaire ou l'Union politique. Ainsi, dans des domaines multiples et diversifiés, où l'impulsion et la volonté politique sont essentielles, les comités sont des structures de soutien, qui contribuent à la préparation des dossiers et à la formation de consensus autour d'orientations clairement définies. Leur contribution est néanmoins importante, car l'efficacité du système communautaire repose moins sur le pouvoir de contrainte que sur le pouvoir d'impulsion, de coordination ou de synergie des forces vives. D'où le besoin d'associer ces comités aux divers stades du processus décisionnel. A ce titre, l'action communautaire, tout en confirmant une tendance générale, préfigure une nouvelle conception du pouvoir politique communautaire. Cette évolution a été annoncée depuis longtemps par Bertrand de Jouvenel dans sa définition de la politique comme addition ou concours de volontés. Ma conclusion exprime en définitive une dualité: tout en reconnaissant l'importance des comités dans le processus communautaire, elle exclut l'hypothèse d'un gouvernement de comités, hypothèse d'autant moins crédible que la Communauté aborde une nouvelle phase dynamique largement tributaire de la volonté et du soutien politiques, ainsi que de la participation des forces politiques et sociales.

3. Participation informelle

Le processus d'intégration implique une participation active de nombreux cercles et réseaux d'intéressés sous des formes diverses aux niveaux communautaires, nationaux et régionaux. A ces divers niveaux, ou espaces de participation, correspondent des institutions propres autour desquelles se déploient des cercles plus ou moins denses de participants socio-économiques: groupes d'intérêts, entreprises, agents économiques, lobbyists, experts, chercheurs et enseignants qui participent plus ou moins directement à ce processus en fonction du degré et de l'intensité de leurs intérêts.

Outre les gouvernements nationaux ou les autorités régionales, les parlements nationaux, mais surtout les administrations nationales et régionales, prennent une part active et suivie aux proce-

sus de consultation et de décision communautaires. Tous les parlements ont un organe interne chargé des affaires européennes, que ce soit une commission, une sous-commission ou une délégation à l'exemple du parlement français, mais leur participation et leur influence varient d'un pays à l'autre. Dans tous les parlements, ces commissions exercent le rôle de courroies de transmission des informations qui circulent dans les deux sens, d'instruments de contact avec les institutions européennes, Commission et Parlement européen en particulier, ainsi qu'avec leurs gouvernements et leurs administrations. Elles participent à la transposition des directives, à l'examen des dossiers communautaires ainsi que, dans la plupart des cas, à la formulation d'avis et de positions à l'intention de la Communauté. En Angleterre, tant que le parlement examine une proposition de la Commission et n'a pas émis son avis, le ministre représentant le gouvernement au Conseil de la Communauté a pris l'habitude de ne pas donner son accord définitif. La collaboration du Parlement danois avec le gouvernement dans le domaine communautaire relève d'une longue tradition. La commission CEE est régulièrement consultée sur toutes les questions majeures que le gouvernement négocie au sein du Conseil. Si le gouvernement est contraint de s'écartier de sa position originelle qui a reçue l'approbation de la Commission CEE, il doit à nouveau consulter la commission CEE avant tout accord définitif au Conseil des ministres. Une liste des propositions communautaires législatives accompagnée de fiches de synthèse est régulièrement soumise à la commission CEE. Le gouvernement lui adresse également les dossiers figurant à l'ordre du jour du Conseil, en discute avec la commission CEE et lui transmet des rapports à l'issue de chaque réunion du Conseil. Ces diverses pratiques ont favorisé une étroite collaboration entre le gouvernement et la commission CEE du Parlement danois qui joue un rôle actif, notamment dans la transposition des directives communautaires.

Le Parlement bicaméral allemand présente un trait original du fait d'une plus grande participation des Länder depuis la ratification de l'Acte unique européen. En raison même des transferts des pouvoirs à la Communauté européenne qui tendent à restreindre leurs pouvoirs et en vertu du partage des compétences dans l'Etat fédéral allemand, les Länder ont été associés de façon plus étroite à la formation des décisions politiques européennes. Il s'avère, en effet, que les pouvoirs ainsi transférés en matière législative ne sont plus du ressort principal des deux Chambres

mais du gouvernement fédéral qui représente l'Allemagne au Conseil des ministres. L'accord intervenu à ce sujet impose l'obligation au gouvernement fédéral de consulter le Bundesrat pour toutes les décisions communautaires qui «relèvent de la compétence législative exclusive des Länder ou touchent à leurs intérêts propres». Le gouvernement doit tenir compte des avis du Bundesrat et, au cas où il serait contraint de s'en écarter pour des raisons majeures de politique étrangère, il doit en communiquer les motifs. Dans ces conditions, les représentants des Länder doivent être associés, à leur demande, aux travaux des comités consultatifs auprès de la Commission et du Conseil. Il est tout aussi intéressant de rappeler que, dans sa réponse aux demandes du Bundesrat, le gouvernement fédéral s'engage à préserver et à promouvoir les principes fédéralistes et les principes de subsidiarité dans la Communauté européenne. En outre, l'accord fait état de la responsabilité propre des Länder au titre des mesures de relance de l'économie, de leur responsabilité principale en matière d'éducation et de culture, et confirme la complémentarité des compétences communautaires dans les nouvelles politiques de la recherche, du développement et de l'environnement. Dans des domaines qui relèvent de la compétence des Länder, ceux-ci ont approuvé de nombreuses directives. Ainsi, dans le cadre des programmes «Erasmus» et «Comett», les Länder ont déployé une action directe auprès de la Commission à Bruxelles où ils ont ouvert des bureaux d'information et de liaison. Le gouvernement fédéral et les Länder ont établi une liste commune des comités et groupes de travail où les Länder pourront se faire représenter auprès de la Commission et du Conseil dans la mesure où des matières relevant de leur législation exclusive ou concernant des intérêts essentiels seront traitées.¹⁴ Les Länder cherchent ainsi, par des moyens divers, à compenser l'extension des compétences de l'Etat fédéral consécutive au développement des compétences communautaires. La conception des *Länder* est clairement exprimée dans la résolution du Bundesrat du 31.1.1986: «L'Union européenne doit avoir une structure fédérale. Elle doit garantir la position constitutionnelle des Länder d'Allemagne fédérale, de même que la diversité traditionnelle et les droits des régions comme composante garantie d'un ordre étatique européen. Le droit des communes à s'administrer elles-mêmes doit être res-

pecté. Les instances centrales de décision ne doivent recevoir des compétences que pour les secteurs dont le transfert au niveau européen est absolument indispensable à la réalisation de l'Union politique et pour des problèmes qui ne peuvent être réglés de façon cohérente et efficace qu'au niveau de la Communauté, ou encore de l'Union. Par ailleurs, les Etats membres et leurs régions doivent rester compétents pour les affaires qui les concernent d'après le principe de subsidiarité. Les compétences de l'Union européenne et des Etats membres ou encore de leurs régions, doivent être délimitées sans équivoque. Il faut tenir compte de la structure fédérale de certains Etats membres et il faut surtout que la sphère fondamentale de pouvoir étatique souverain, attribuée aux Länder de l'Allemagne fédérale, leur soit conservée avec des compétences clairement définies. Il doit leur être par ailleurs accordé un large droit de participation aux décisions de l'Union conformément à leur importance à l'intérieur de la structure d'Etat de l'Allemagne fédérale».

¹⁴ Accord entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder en exécution de l'art. 2 de la loi du 19 décembre 1986 relative à l'Acte unique européen.

TROISIÈME PARTIE

L'AVENIR FÉDÉRALISTE DE L'EUROPE

Septième section

L'ÈRE DU FÉDÉRALISME

CHAPITRE I

GLOBALISATION VERSUS DIFFÉRENCIATION

1. La double tension

Le monde de la civilisation technologique subit une double tension : l'attraction de la globalisation sous l'effet de la nouvelle révolution technologique et la fascination du singulier culturel et national. Face à la tendance à l'uniformisation et à l'imitation d'un modèle commun se manifeste la volonté de se distinguer par l'héritage historique et par l'identité nationale ou régionale. Face à la masse et au gigantisme se dressent les valeurs, la qualité et la beauté du détail, de la miniature («*small is beautiful*»). Face à l'intégration de l'Europe de l'Ouest qui respecte les diversités nationales et régionales s'amplifie la fragmentation du bloc de l'Europe de l'Est sous la pression des nationalismes intolérants, autant de tendances puissantes, opposées ou convergentes, dont les unes soutiennent, alors que les autres font éclater les unions multinationales. Ces mouvements qui ébranlent l'ordre international établi à l'issue de la 2^e Guerre mondiale imposent un choix inévitable: renforcer les unions en formation, créer des institutions nouvelles susceptibles de servir de piliers à une ONU revigorée, ou assister à la «balkanisation», au retour en force des Etats-Nations, voire à la prolifération des micro-États ou des Etats-ethnies. Ces maladies infantiles risquent de réactiver, à leur tour, les rivalités nationales et les irrédentismes ethniques en Europe occidentale. Limités pour l'heure à quelques régions périphériques telles que l'Irlande du Nord, le pays basque et la Corse, ces mouvements pourraient bien prendre une ampleur

insoupçonnée ou réveiller les ambitions de la grandeur nationale. Certes, à la différence du processus de dissolution et d'éclatement qui se déroule à l'Est dans un vide politique et au mépris des échanges économiques, ces mouvements indépendantistes et ces tentations nationalistes s'insèrent dans une structure communautaire qui unit sans les détruire, les Nations et les Régions. De plus, ces poussées correspondent davantage à un besoin de réaménagement ou de répartitions nouvelles des pouvoirs à divers niveaux au sein de la Communauté européenne qu'à la volonté débridée d'indépendance. D'autant plus que les Nations et les Régions vivent dans une association librement consentie que sous-tend un tissu d'interdépendance économique et sociale, qui ne peut être détruit sans provoquer des crises graves. Cette lecture positiviste et rationnelle de la réalité communautaire ne prend pas suffisamment en considération l'hypothèse, certes marginale sans être pour autant négligeable, de la force irrationnelle mais combien puissante et menaçante des nationalismes renaissants.

En septembre 1990, le Président Richard von Weizsäcker a lancé un avertissement clair en inaugurant la 41^e année académique du Collège d'Europe: le développement cosmopolite et égalitaire inévitable de la civilisation et de la technologie conjointement avec la mobilité croissante, fait éclore de toutes parts le désir de protéger la culture autochtone régionale, ainsi que l'identité historique et nationale. Cependant, selon le Président de la RFA, ce désir légitime ne doit pas revêtir la forme du nationalisme et de la politique de puissance. En revanche, l'Europe dans son ensemble doit devenir une communauté régie par les règles normatives telles qu'elles étaient envisagées par Emmanuel Kant puis instituées par les traités de Rome et suggérées par l'Acte final d'Helsinki: une communauté qui, pour la première fois, est à la portée des Européens. Dans la grande tâche qui les attend, les Européens peuvent réussir mais ils peuvent aussi échouer. Cette tâche exige non seulement une vision à long terme mais aussi une action immédiate. Car la liberté nouvellement conquise dans certaines parties de l'Europe peut conduire dans des directions opposées: vers la coopération internationale, vers l'Union ou, au contraire, vers une nouvelle instabilité. L'histoire européenne a montré plus d'une fois comment l'effondrement de la stabilité imposée par une puissance dominante peut être remplacée par une instabilité foncière: en effet, un mouvement de libération héroïque peut ouvrir la voie aux particularismes dangereux et finalement au chaos. C'est le sens du concept bien connu de «balkanisation». Et le Président von Wei-

zsäcker de rappeler que nous sommes confrontés à un choix clair: unir l'Europe ou retomber dans les divisions vieilles et latentes entre Etats et groupes nationaux.¹

Quelle méthode peut-on proposer face aux bouleversements qui ont ébranlé le confort de l'ordre établi ? De toute évidence, ce ne peut être qu'une approche flexible, ouverte sur la complexité de la réalité et les valeurs des sociétés européennes fondées sur la personne humaine et son épanouissement dans les communautés à dimensions variables; une méthode progressive, respectueuse des valeurs fondamentales et de la diversité. C'est sans conteste la méthode fédéraliste. Grâce à cette approche, il semble possible de concilier sans les détruire, les deux courants opposés: un développement fondé sur la division du travail accentuée par l'impact de la haute technologie; l'autre, issu de la force d'attraction des communautés par ressemblance et mû par la volonté d'affirmer l'originalité culturelle et l'appartenance nationale ou locale.

2. Facteurs de changement et de régionalisation

Selon W.W. Rostow, quatre facteurs principaux provoquent ou accélèrent les changements au niveau mondial: la nouvelle révolution technologique, l'émergence des pays nouvellement industrialisés, la menace sur l'environnement et la fin du conflit Est-Ouest.²

Ces facteurs contribuent à la globalisation, concept qui recouvre une série de phénomènes concomitants et se manifeste sous diverses réalisations: marchés financiers mondiaux, réseaux d'entreprises mondiales, nouvelles technologies d'information et de communication, échanges de produits industriels, de services et de matières premières. L'intégration des marchés de l'électronique ainsi que d'autres secteurs de haut de gamme technologique, suscite des mouvements transnationaux qui, à plus d'un titre, tendent à éroder le pouvoir des Etats. A divers degrés, ces phénomènes globaux affaiblissent l'emprise des Etats sur le comportement d'autres grands acteurs qui relèvent théoriquement de leur contrôle. Ils repoussent les frontières des prises de décisions au

¹ Discours inaugural prononcé par le Président Richard von Weizsäcker à la cérémonie de l'ouverture de la 41^e année académique du Collège d'Europe, le 24 septembre 1990, Collège d'Europe, *Information*, décembre 1990, pp. 9 et 10.

² W.W. Rostow, «The coming Age of Regionalism», *Encounter*, June 1990, pp. 3 à 7.

niveau mondial. Tel est le constat qui figure dans un document de l'OCDE.³

Les développements que Rostow considère comme révolutionnaires concourent à accélérer les mouvements d'intégration régionale. D'autant qu'ils coïncident avec la nécessité d'organiser à l'échelon régional la riposte à la menace qui pèse sur l'environnement ainsi que de renforcer la capacité concurrentielle en mettant en commun les ressources d'une région; ou de coordonner les aides aux pays en développement et aux pays de l'Europe de l'Est.

3. Un monde multipolaire

La globalisation dont les Etats-Unis ont été le moteur central est devenue multipolaire à la suite de l'émergence de nouveaux pôles de croissance tels que la Communauté européenne et le Japon, autour desquels se forment des cercles de coopération. L'interaction des grands pôles de haute technologie et la concurrence des Etats-Unis et du Japon ont accéléré le processus d'intégration au sein de la Communauté européenne. L'objectif 1993 a incité les agents économiques et les gouvernements, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté, à adapter leurs stratégies à cette nouvelle dimension du marché unique. La perspective de 1993 n'est pas non plus étrangère à la création d'une association continentale qui réunit les Etats-Unis, le Canada, et dans un proche avenir, le Mexique. Ce processus d'entraînement mutuel sous la pression de la concurrence illustre un cas d'application de l'*effet d'engrenage* au plan mondial.

Dépassé par le haut en raison de la globalisation, l'Etat national est simultanément débordé par le bas dans la mesure où il est envahi par un mouvement de régionalisation intérieure. L'émergence des régions à l'intérieur de la Communauté européenne et dans plusieurs de ses Etats membres oeuvre en faveur d'une plus grande diversification. Elle donne lieu à la mise en place des échelons intermédiaires, soit entre les Etats et la Communauté internationale, soit entre les citoyens, leurs collectivités locales et les autorités centrales. Les nouvelles structures socio-économiques et politiques contribuent ainsi à accroître la diversité et la

complexité des sociétés les plus avancées. Cette tendance s'appuie à la fois sur l'efficacité des réseaux de communication et sur la propagation des micro-ordinateurs. Elle est également soutenue par l'évolution des nouvelles technologies de production qui, par contraste avec la production de masse, permettent une souplesse accrue et une adaptation rapide aux marchés différenciés aux plans régional et local. Ainsi les nouvelles technologies sont à la fois créatrices d'un espace global et porteuses de promesses d'une riche diversité.

Dans le monde en mutation, la disparition brusque d'une superpuissance qui symbolisait la plus grande concentration du pouvoir dans l'histoire, témoigne de la fragilité des forteresses édifiées sur des structures rigides à vocation totalitaire. C'est d'ailleurs la volonté d'entreprendre la révolution technologique qui, entre autres, a motivé les réformes de Gorbatchev dont les effets de débordement imprévisibles ont conduit à l'éclatement de l'empire soviétique et du bloc de l'Est. L'écroulement aussi inattendu que rapide des puissances fondées sur le monopole politique et sur le dirigisme économique est une preuve de l'incompatibilité irréductible entre, d'une part, la révolution technologique et les aspirations à la liberté, et d'autre part, les systèmes de domination centralisés. Le rejet du dirigisme totalitaire a suscité des réactions extrêmes et des mouvements nationalistes parfois violents. Ainsi, après avoir vécu la menace d'une domination totalitaire, le monde vit dans la crainte de la propagation de conflits entre nations et entre ethnies. Cette tendance à l'émettement et à la réactivation des conflits inter-nations et des violences interethniques contraste avec la tendance à la globalisation et à l'interdépendance.

Dans le contexte du nouveau désordre international, la seule superpuissance qui subsiste n'a plus la volonté et encore moins la capacité d'imposer un nouvel ordre international à ce magma de 170 Etats nationaux. La dispersion des pouvoirs au sein de la communauté internationale rend de moins en moins réalisable la domination par un seul pays, fût-il une superpuissance. D'où le recours inévitable à la coopération et à la régionalisation. Les coopérations et les unions régionales constituent des piliers de la communauté internationale. L'émergence d'une multiplicité de niveaux différents n'est pas sans rappeler une certaine application du principe de subsidiarité. A chaque niveau devraient correspondre les fonctions et les pouvoirs qu'il est le plus apte à exercer. C'est la voie que propose le fédéralisme.

³ Centre de développement de l'OCDE, *Programme de recherche 1990-1992*, p. 27.

CHAPITRE II

L'ACTUALITÉ DU FÉDÉRALISME

1. Du fédéralisme prudhonien aux tendances actuelles

La prophétie de Proudhon est en train de se réaliser dans sa partie positive: «Le XX^e siècle ouvrira l'ère des fédéralismes, où l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans»⁴.

Le XX^e siècle s'est engagé sur la voie du fédéralisme international à la suite de plusieurs expériences réussies du fédéralisme au plan national - Etats-Unis d'Amérique, Confédération helvétique. Les multiples organisations internationales et régionales et l'avancée que représente la Communauté européenne sont là pour témoigner de la vigueur et de l'ampleur de cette évolution. Fondé sur la liberté et le respect de la personne, sur l'autonomie des collectivités et leur participation, sur la capacité d'adaptation et sur une approche ouverte, le fédéralisme participe moins d'un système ou d'un modèle que d'une méthode, d'un esprit et des institutions diversifiées qui forment leur support. Si le fédéralisme se fonde nécessairement sur les principes démocratiques, une communauté démocratique peut néanmoins se doter d'une organisation centralisée, non fédérative. Cependant, tant le besoin des petites et moyennes communautés s'intégrant dans de plus vastes configurations, que la complexité des sociétés modernes et l'expansion de la science, de la technologie et de l'économie semblent annoncer un développement inattendu du fédéralisme. Nous sommes aux antipodes de la définition du Littré de 1865 que Denis de Rougemont se plaisait à évoquer : «Fédéralisme s.m. Néologisme. Système, doctrine du gouvernement fédératif. Le fédéralisme était une des formes politiques

⁴ P.-J. Proudhon, *Du principe fédératif*, Paris, Editions Bossard, Paris 1921, pp. 155 et 156.

employées par les sauvages, Châteaub. Amérique, gouvernement. Pendant la Révolution, projet attribué aux Girondins de rompre l'unité nationale et de transformer la France en une fédération de petits Etats. Aux Jacobins, on agita gravement la question du fédéralisme, et on souleva mille fureurs contre les Girondins, Thiers, Hist. de la Révol. Conv. Nat., ch. I.» Or, paradoxalement, le fédéralisme apparaît comme une forme de gouvernement d'avenir. Les Français ont vécu longtemps dans la peur du fédéralisme qui était souvent perçu comme menaçant d'éclatement la République, une et indivisible. C'est la crainte devant l'affaiblissement possible du pouvoir central dans un pays qui semble d'autant plus marqué par le poids d'un système unitaire qu'il est fortement diversifié: diversité géographique et culturelle, neuf langues et plus de 400 sortes de fromages.

A contre-courant des idées centralisatrices, la France a eu son prophète du fédéralisme. Avec deux ans d'avance sur le Littré, Proudhon publie, en 1863, *Du principe fédératif* qui est, aux côtés des écrits des Fédéralistes américains, un des ouvrages-clés de la pensée fédéraliste. Selon Proudhon, la science constitutionnelle se résume en trois propositions : «1^o Former des groupes médiocres, respectivement souverains, et les unir par un pacte de fédération; 2^o Organiser en chaque Etat fédéré le gouvernement d'après la loi de séparation des organes; - je veux dire : séparer dans le pouvoir tout ce qui peut être séparé, définir tout ce qui peut être défini, distribuer entre organes ou fonctionnaires différents tout ce qui aura été séparé et défini; ne rien laisser dans l'indivision; entourer l'administration publique de toutes les conditions de publicité et de contrôle; 3^o Au lieu d'absorber les Etats fédérés ou autorités provinciales et municipales dans une autorité centrale, réduire les attributions de celles-ci à un simple rôle d'initiative générale, de garantie mutuelle et de surveillance, dont les décrets ne reçoivent leur exécution que sur le visa des gouvernements confédérés et par des agents à leurs ordres....». Quelques lignes plus bas, il précise son idée du partage des pouvoirs : «ce n'est pas seulement entre sept ou huit élus, sortis d'une majorité parlementaire, et critiqués par une minorité opposante, que doit être partagé le gouvernement d'un pays, c'est entre les provinces et les communes : faute de quoi la vie politique abandonne les extrémités pour le centre, et le marasme gagne la nation devenue hydrocéphale».

Pour Proudhon, le principe fédéral est d'une portée universelle: «Le système fédératif est applicable à toutes les nations et à

toutes les époques puisque l'humanité est progressive dans toutes ses générations et dans toutes ses races, et que la politique de fédération, qui est par excellence la politique de progrès, consiste à traiter chaque population, à tel moment que l'on indiquera, suivant un régime d'autorité et de centralisation décroissantes, correspondant à l'état des esprits et des moeurs»⁵. Sa vision de l'Europe est d'une actualité surprenante. «Ainsi, au rebours de ce qui se passe dans les autres gouvernements, l'idée d'une confédération universelle est contradictoire. En cela se manifeste une fois de plus la supériorité morale du système fédératif sur le système unitaire, soumis à tous les inconvénients et à tous les vices de l'indéfini, de l'illimité, de l'absolu, de l'idéal. L'Europe serait encore trop grande pour une confédération unique: elle ne pourrait former qu'une confédération de confédérations. C'est d'après cette idée que j'indiquais, dans ma dernière publication, comme le premier pas à faire dans la réforme du droit public européen, le rétablissement des confédérations italienne, grecque, batave, scandinave et danubienne, prélude de la décentralisation des grands Etats, et par suite, du désarmement général. Alors toute nationalité reviendrait à la liberté; alors se réaliseraient l'idée d'un équilibre européen prévu par tous les publicistes et hommes d'Etat, mais impossible à obtenir avec de grandes puissances à constitutions unitaires». C'est l'annonce d'une Europe des régions au sein d'une fédération des fédérations. Avec le recul du temps et à la suite de l'effondrement du communisme, Proudhon a pris sa revanche sur Marx.

Pour la France, Proudhon proposait d'assembler ses diverses nationalités par un lien fédéral en respectant leur autonomie et leur originalité. Aujourd'hui, l'évolution même de la France traditionnellement centralisatrice s'apparente au puissant courant actuel de décentralisation, de régionalisation et du fédéralisme: à l'intérieur, l'autonomie des régions, tentée sans succès par de Gaulle en 1969, prendra son envol sous le président Mitterrand au début des années 80; à l'extérieur, la construction de la Communauté européenne issue d'une initiative française Schuman-Monnet, puis poursuivie non sans quelque ambiguïté par le général de Gaulle, est relancée avec vigueur par le Président Mitterrand. Paradoxalement, c'est le pays du centralisme et de la souveraineté une et indivisible qui a largement contribué au

lancement et au développement de l'Union européenne! Le fédéralisme inscrit dans les faits s'impose comme une nécessité pressante.

Cette forme de gouvernement a fait ses preuves dans l'organisation des grands ensembles complexes tels les Etats-Unis d'Amérique et l'Inde ou des ensembles multinationaux telle la Confédération helvétique. En revanche, le «fédéralisme centralisé» qui n'avait de fédéraliste que la forme extérieure a abouti à un échec tant en ex-Union soviétique qu'en ex-Yugoslavie. Ces deux Etats communistes multinationaux ont éclaté sous la pression des nationalismes virulents. Le processus de désintégration des communautés multinationales loin d'avoir pris fin, menace de se transformer en guerres interethniques. C'est une quête parfois violente de nouvelles formes de coopération multinationales. Comme en Union soviétique, le processus de transition à la démocratie effective et au fédéralisme réel s'annonce difficile dans les pays qui ont longtemps vécu dans l'étau communiste. Parallèlement, en Amérique latine, c'est, en pleine crise économique, le retour à la pratique démocratique et à une plus grande autonomie des Etats membres, des Etats fédéraux tels que le Vénézuéla, l'Argentine et le Brésil. Le mouvement de décentralisation, de régionalisation s'inscrit dans un vaste courant fédératif qui, sous des formes diverses et dans des conditions différentes, déferle sur le monde. La réussite de certaines expériences plus anciennes des Etats-Unis d'Amérique ou de la Confédération helvétique n'y est pas étrangère. Mais, c'est surtout l'originalité de l'expérience en plein développement, la dynamique et la promesse d'une fédération à l'échelle européenne qui forment à la fois le point de référence et le pôle d'attraction à l'heure actuelle. Une nouvelle dynamique fédéraliste est en train de naître qui, débordant les limites de l'organisation gouvernementale, attire dans son sillage les pratiques d'organisation de la vie sociale. La révolution fédéraliste a commencé.

Le fédéralisme fait partie intégrante de la culture européenne et se fonde sur son unité et sa diversité. Les principes du fédéralisme qui postulent un homme libre et responsable s'affirment progressivement aussi bien dans la construction de l'Europe unie, dans l'Europe des régions que dans l'organisation des entreprises, dans la programmation de la recherche et dans l'utilisation des micro-ordinateurs. Ces tendances et ces signes diversifiés, mais apparentés et convergents, qui se con-

firment dans la transformation interne de plus d'un pays centralisé, se développent en particulier au sein de la Communauté européenne, moteur principal de l'union de l'Europe. Avec le processus de conversion et de transition à la démocratie des pays à régime autoritaire, dictatures militaires ou régimes socialistes qui formaient une constellation autour de l'URSS, le cheminement vers l'Union européenne constitue le changement historique le plus marquant depuis la fin de la dernière guerre mondiale.

L'opposition à l'Union européenne et à la mise et à l'exercice en commun de certains pouvoirs ne date pas d'aujourd'hui. En 1948, au Congrès de La Haye, les tenants de l'approche fédérale se sont heurtés à la résistance des partisans de la thèse «unioniste» ou de la coopération intergouvernementale, défendue par les Anglais, à quelques exceptions près, contre la majorité des continentaux. Dans ce sens, M^{me} Thatcher n'a fait que refléter une attitude britannique que l'adhésion à la Communauté européenne semblait avoir reléguée aux oubliettes. Cette attitude s'oppose au courant majoritaire qu'exprime la troïka franco-germano-communautaire Mitterrand-Kohl-Delors, qui cherche à promouvoir l'Union fédérale de l'Europe.

Dans sa défense de l'Europe des Patries, chère à de Gaulle, M^{me} Thatcher s'est attaquée à la fois à l'Union économique et monétaire, à la Charte sociale et au pouvoir centralisateur et bureaucratique de la Commission. Elle l'a fait au nom de la souveraineté britannique, de sa conception libérale et anti-étatique. En substance, elle s'oppose à une Communauté qui, selon son évaluation, tendrait à évoluer vers une fédération européenne. A ce titre, elle reprend la thèse traditionnelle du gouvernement britannique à l'encontre du projet Briand (1929) ou celle des participants britanniques au Congrès de La Haye (1948) qui, «unionistes», se sont opposés aux fédéralistes européens représentés notamment par Denis de Rougemont et Henri Brugmans. Mais à une différence fondamentale près: aujourd'hui, le Royaume-Uni est membre à part entière de la Communauté européenne qui, à la suite de l'Acte Unique Européen et du traité de Maastricht, accentue sa marche vers une fédération européenne. L'Acte unique crée un espace sans frontières exposé à la concurrence, et encadré par une série de politiques correctives d'aide aux régions moins développées, ou promotionnelles en matière de recherche et d'industrie. Les «quatre libertés» - libre circulation des biens, des personnes, des

services et des capitaux répondant aux voeux les plus chers de M^{me} Thatcher, expliquent son acceptation de l'Acte unique qui, par surcroît, fixe d'autres objectifs et obligations: l'Union économique et monétaire, la politique sociale, la coopération politique en matière de relations extérieures et de sécurité font partie d'une conception d'ensemble qui conduit progressivement vers une fédération européenne. Ces développements exigent - comme le montrent les exemples des Etats-Unis ou de la Suisse - un minimum de pouvoir central et de moyens administratifs. Certes, dans une certaine mesure M^{me} Thatcher a rendu un service évident en critiquant les velléités parfois excessives de réglementation communautaire. Mais dans un même élan, elle a confondu la défense de l'identité nationale et l'opposition à l'union fédérale. Elle a freiné dangereusement et avec vigueur la marche vers une Communauté fédérale européenne au moment même où les changements explosifs et prometteurs en Europe de l'Est demandent une action commune, s'appuyant sur une Communauté solide. Sa persistance dans une «opposition dogmatique» a provoqué des remous au sein de son parti conservateur et a contribué à son départ. Son attitude n'a pas été étrangère au tournant européen pris par le congrès du parti travailliste. Malgré sa résistance et ses critiques, le renforcement de la Communauté européenne est apparu aux yeux d'un nombre croissant de ses mêmes partisans, comme une nécessité à terme, sinon immédiate.

Les exigences économiques et sociales, la concurrence internationale ainsi que la transformation brusque des pays socialistes et des rapports de force dans le monde, tout appelle un renforcement du pôle d'attraction communautaire, noyau solide et central de l'union et de la nouvelle configuration de l'Europe tout entière. Ces arguments s'imposent avec d'autant plus de vigueur que, de toute évidence, l'argument de l'identité nationale apparaît comme spéieux. En effet, rares sont ceux qui à présent soutiennent l'idée, ou s'abritent derrière l'idée, selon laquelle l'Union européenne sonnerait le glas de l'identité nationale. L'Union dans la diversité, tel est le principe qui anime le processus de formation de la Communauté Européenne à l'instar de l'expérience vécue par les cantons suisses. L'Union sauvegarde les identités nationales de la France ou de la RFA, des Pays-Bas ou du Portugal. Et même comme en Belgique où cette identité nationale était menacée de l'intérieur par le conflit entre Flamands et Wallons, l'Union européenne a contribué au

maintien de l'union nationale.⁶ D'autant plus que l'orientation de l'Acte unique et l'avenir de la Communauté européenne témoignent d'une lente progression vers des formes fédérales. Or, la gestion collective des parcelles de souveraineté que les Etats membres n'ont plus la capacité d'exercer séparément, non seulement ne porte pas ombrage à leurs identités nationales mais semble bien au contraire stimuler l'éclosion de la dynamique régionale. Les régions tendent à s'affirmer dans le cadre national et européen, de même que les identités nationales profitent leurs diversités au sein de la Communauté européenne. Malgré certaines velléités de centralisation et d'uniformisation qui se sont manifestées au début du processus d'intégration, la décentralisation et le rôle des Etats ainsi que des Régions s'imposent irrésistiblement dans la Communauté européenne. Par conviction ou par nécessité, les principaux dirigeants et acteurs sur la scène européenne s'inspirent des principes du fédéralisme et recourent aux méthodes qui lui sont propres. La majorité pratique le fédéralisme comme M. Jourdain fait de la prose. J'ai la conviction que les principes, l'esprit et la méthode du fédéralisme répondent le mieux à la complexité des sociétés européennes, voire des sociétés humaines et à leurs besoins de développement.

2. Fédération européenne, point de rencontre de Denis de Rougemont et de Jean Monnet⁷

On a coutume d'opposer le fédéraliste au fonctionnaliste: Denis de Rougemont pour qui l'unité de la culture européenne forme le fondement de la fédération européenne à Jean Monnet qui cherche à construire l'Union, secteur par secteur, du charbon et de

⁶ Jacques Zeegers, «Mais l'Europe ça peut être naturel sans douleur... et fortifiant! Demandez aux Belges», *Le Temps stratégique*, «La Suisse à pieds joints dans l'Europe», novembre 1989, pp. 73 à 80. «Dans certains pays, il est des citoyens pour craindre de perdre leur identité dans l'Europe. Les Belges pensent au contraire que l'Europe parce qu'elle les a projetés hors de leurs frontières, les a incités à dépasser un régionalisme dont les limites sont évidentes, les aide à mieux définir leur identité. Certes, l'évolution politique interne du pays a renforcé les particularismes et beaucoup de gens, désormais, se sentent plus flamands ou wallons que belges. N'empêche, dans le grand mélange européen, les uns et les autres prennent conscience de leur originalité et surtout de la richesse de leur situation» (p. 78).

⁷ Cf. notre «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», *Revue du Marché commun*, n° 341, novembre 1990.

l'acier à l'économie tout entière afin d'aboutir à l'Union politique. Mais à travers cette opposition artificielle perce la similitude de buts à atteindre, la fédération européenne ou les Etats-Unis d'Europe. Dans son ouvrage du même titre, Jean Monnet s'y réfère à plusieurs reprises: la CECA «marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une *Communauté fédérale* pacifique plus vaste, plus prospère, au sein de laquelle les nations européennes mettront en commun leurs ressources et leurs capacités et pourront ainsi, dans la *liberté et la diversité*, vivre au rythme du monde moderne»⁸. Un des principes fondamentaux du fédéralisme est clairement exprimé dans ce texte non pas sous la forme d'un concept mais dans sa substance pratique. La Communauté fédérale assure à la fois la dimension indispensable dans le monde moderne par la mise en commun des ressources et la diversité des nations dans leur liberté. Cette idée centrale se retrouve plus loin: «Ce qui est en jeu finalement, c'est la conciliation entre les droits que conservent les Etats et un marché commun où se situent leurs productions et leurs échanges. Et ce problème fondamental se posera dans toute structure européenne qui ne serait pas la constitution d'un Etat unitaire et centralisé: si l'Europe parvient à la création de cette *fédération* dont la Communauté du Charbon et de l'Acier, selon la déclaration du 9 mai 1950 du Gouvernement français, doit être la première étape, l'expérience concrète que nous avons instituée aura par avance préparé les solutions aux problèmes les plus difficiles que susciterait une structure *fédérale*».

D'après Jean Monnet, ce problème d'équilibre fédératif entre pouvoir commun et autonomie des Etats membres connaît déjà un début de solution. «La naissance de la Communauté a déjà montré que les institutions fédérales peuvent unir effectivement les Etats hautement développés du XX^e siècle.... Une Europe fédérée est indispensable à la sécurité et à la paix du monde libre». Cette finalité est inscrite aussi dans la Déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950: «La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la *Fédération européenne*, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles

⁸ Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont 1955, p. 17. Souligné par nous. Les passages suivants figurent aux pp. 110, 127 à 129, 148 et 149.

ont été les plus constantes victimes.... Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une *Fédération européenne* indispensable à la préservation de la paix».

La différence qui distingue les deux grands Européens ne porte pas sur les objectifs mais sur la façon de les atteindre. Denis de Rougemont souhaite un saut qualitatif par la création d'une Europe fédérale; tandis que Jean Monnet, visionnaire et fédéraliste, mais aussi homme d'action pragmatique, évalue les obstacles réels à cette approche globale et immédiate. En accord avec Robert Schuman, il propose une démarche progressive, par étapes et par secteurs. Cette expérience limitée se fonde sur deux secteurs-clés de base qui constituent, à l'époque, deux principaux leviers de la reconstruction de l'économie européenne. De surcroît, ces deux secteurs correspondent aux ressources dont disposent les deux puissances ex-ennemis, le coke allemand et le minerai français, tous deux indispensables à la production de l'acier. D'où est née l'initiative de Jean Monnet visant à supprimer les frontières afin de reconstituer le bassin économique naturel dans cette région franco-allemande. Depuis, les techniques de production de l'acier ont été modifiées par l'utilisation du pétrole, mais la solidarité de fait bâtie sur les deux secteurs initiaux a survécu.

La réussite de cette première expérience commune forme la base de sa stratégie: par la démonstration de son efficacité, elle devait entraîner d'autres secteurs et ainsi en multipliant les réseaux des solidarités et des institutions, jeter les fondements d'une Fédération européenne. Sur le fond, Jean Monnet est proche de Denis de Rougemont dont il se distancie quant aux moyens à mettre en oeuvre et à leur échelonnement dans le temps. Sa méthode n'est pas fonction d'une programmation abstraite mais d'une évaluation concrète des possibilités de réaliser progressivement une Fédération européenne. Une deuxième distinction porte sur le contenu de cette Fédération. Alors que Denis de Rougemont pose les principes du fédéralisme et définit les grandes orientations de la Fédération à la lumière des expériences suisse et américaine, Jean Monnet s'intéresse principalement à l'action concrète qui, en s'inscrivant dans le canevas fédéraliste, s'oriente dans la bonne direction. Les deux attitudes d'ailleurs complémentaires s'expliquent: l'homme d'écriture agit par sa

pensée et sa plume tandis que l'homme d'action agit par ses conceptions concrètes et par la preuve de leur efficacité.

Malgré cette convergence quant au but final, Jean Monnet s'est montré prudent à l'égard de *l'Europe des Régions* si chère à Denis de Rougemont. Peut-être pensait-il que dans une Communauté européenne encore fragile, les forces centrifuges des Régions et des Nations risquaient de freiner, voire d'empêcher l'Union. En revanche, Denis de Rougemont pariait avec enthousiasme sur les Régions contre les Etats-Nations. Certes, pour faire passer ce message, il en accentue et en exagère même l'importance, d'autant que l'Etat-Nation se dresse en obstacle principal à la Fédération européenne. Cette approche quelque peu manichéenne répond plus à une volonté de vaincre cet obstacle qu'à une conception de fond. C'est davantage un moyen de lutte que la traduction fidèle de la pensée fédéraliste complexe et créative de Denis de Rougemont. La Région est une réalité vivante, un nouvel espace d'activités et de participation qui s'épanouit à l'intérieur des Etats et s'insère dans le complexe européen. Toute activité, toute fonction, toute réalité doit pouvoir trouver son expression libre dans les structures et les processus fédératifs. Contrairement à l'idée selon laquelle l'Etat-Nation constituerait l'ennemi à détruire, Denis de Rougemont a admis à son corps défendant que l'Etat et la Nation forment un niveau de l'édifice fédéral. D'ailleurs, selon ses propres principes fédéralistes, le fédéralisme est constructif et non destructif, et il se fonde sur les réalités existantes. Or, l'Etat et la Nation existent, il faut bien les accepter même si c'est à contrecœur. Dès lors, dans ses conférences et écrits du début des années quatre-vingt, comme dans les discussions avec ses collaborateurs, il adopte une nouvelle attitude:

«Je ne propose pas de les détruire, c'est impossible. Je propose de les dépasser, à la fois par en haut et par en bas, et cela, c'est devenu possible au XX^e siècle. Dépasser l'Etat-Nation par en haut, signifie *Fédération* continentale, et par en bas, signifie *Régions*». L'Europe des régions est une Europe fédérale dont un des fondements dynamiques est la Région. Son idée même d'un Sénat européen des Régions vise à assurer une participation plus directe notamment des Länder allemands ou des Provinces espagnoles au sein de la Communauté fédérale. C'est à l'intérieur de cette Communauté fédérale européenne que sont appelés à s'articuler les divers et multiples espaces de participation: Région, Etat, Fédération européenne.

Ainsi, les pensées, les idées fondamentales de ces deux grands européens, libérées de la pression de la conjoncture politique et de l'opportunité tactique, se rejoignent et s'unissent à l'instar de deux puissants courants qui, par leur conjonction, forment et animent le puissant élan vers la Fédération européenne.

«Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture». Constat souvent cité, attribué à Jean Monnet dont je n'ai pas pu retrouver la source, scelle son rapprochement avec Denis de Rougemont, pour qui l'unité de la culture européenne forme la base de l'union fédérale. Par des voies différentes, leurs pensées incarnent le principe fédéraliste de l'union dans la diversité. Elles reflètent cette correspondance intime entre pluralisme culturel et fédéralisme. La base de l'unité européenne étant une *culture pluraliste*, on ne peut fonder sur elle qu'une *union fédérale*. En effet, celle-ci garantit l'épanouissement des potentiels différenciés sur un fond culturel commun et dans un ensemble à forme fédérative.

3. Des principes du fédéralisme selon Denis de Rougemont

Le fédéralisme est à la fois un esprit, une attitude face aux autres et à la société, et une méthode, une approche de la réalité, un style d'organisation sociale. Ce n'est pas un modèle figé que l'on peut plaquer sur des sociétés différentes mais une quête continue des solutions, des structures, des processus adéquats qui s'appuie sur quelques principes de base. C'est aussi une méthode vivante qui oeuvre souvent par ajustements progressifs dans le respect des fonctions et des organismes existants.

Au travers du parcours sinuex de l'histoire, on perçoit en profondeur une tendance vers l'élargissement de la sphère de la liberté, vers la reconnaissance des personnes et des communautés ainsi que vers la constitution de nouvelles unions plus amples. Pour donner une image simplifiée de ce processus fédératif, j'ai emprunté à Hegel, dans ma thèse de 1954,⁹ le schéma de l'évolution de l'idée du droit, schéma certes simplificateur à l'extrême mais utile pour la lecture générale du fondement historique de la démocratie et du fédéralisme. Le fil conducteur à travers le temps

⁹ *Fédéralisme amphictyonique*, Lausanne, F. Rouge et Cie, Librairie de l'Université, 1956, pp. 5-6. En relisant Proudhon, j'ai trouvé une référence à «l'Amphictyonie grecque» à la page 124 de l'ouvrage cité.

est le degré de reconnaissance de la qualité de personne. Pendant la période de l'empire oriental, seul le tyran a la qualité de personne dotée d'un vouloir libre. Le droit émane de cette personne unique, les autres étant ses objets ou ses instruments, la communauté répond à la notion de possession et offre l'exemple de la sphère la plus réduite de la qualité de personne. Dans le monde grec, la qualité de personne est conférée à un nombre plus large d'individus : la reconnaissance est pratiquée entre Grecs, les autres faisant partie de la sphère des objets ou des instruments. Cependant, l'école stoïcienne ouvre une première brèche en affirmant l'égalité entre hommes libres et esclaves et en propageant la notion du genre humain. Mais le principe dominant demeure la reconnaissance entre Grecs. Le monde romain maintient la relation sujet-objet, maître-esclave, tout en en élargissant la base par l'assimilation de certains barbares. La communauté repose sur la distinction entre *jus civile* régissant les rapports entre Romains et *jus gentium* assurant les relations entre Romains et les peuples subordonnés. La communauté s'édifie sur le *principe de domination*. Ce n'est qu'avec l'avènement du christianisme que la reconnaissance de la personne humaine se généralise progressivement et s'impose comme principe fondamental. Ce principe de la reconnaissance des personnes mais aussi des communautés de personnes est le fondement de la liberté, de la démocratie et du fédéralisme.

Par une voie différente, Denis de Rougemont aboutit à la même conclusion: la notion nouvelle de *personne*, définie lors du Concile de Nicée, est l'apport essentiel du christianisme.¹⁰ Les anciens Grecs avaient dégagé les notions de l'être distinct, c'est-à-dire de l'individu. A leur tour, les Romains avaient forgé le concept de citoyen. Mais aussi bien l'individu que le citoyen romain évoluaient dans un monde clos où, en tant que sujets, ils s'opposaient aux barbares et aux esclaves qui constituaient des objets. Leurs relations se caractérisaient par une inégalité fondamentale. A l'encontre de cette conception restrictive, le christianisme libère par la conversion ou la révolution individuelle - tout homme, noble ou esclave. Il introduit la pleine reconnaissance de la personne, de l'autre, et l'étend à tout être humain considéré dans sa dignité. L'homme libre et responsable, tendu vers l'accomplissement de sa fin, est reconnu comme tel au sein d'une communauté où il est appelé à s'épanouir. C'est sur ce même

fondement que viendront s'édifier les notions du couple, de la famille et du fédéralisme telles que les conçoit Denis de Rougemont.

Dans un effort de clarification et de conceptualisation - démarche étrangère à l'approche pragmatique de Jean Monnet - Denis de Rougemont esquisse les principes et les vertus du fédéralisme.¹¹ Tout d'abord, le renoncement à l'hégémonie, le renoncement à l'esprit de système, car fédérer, c'est réunir des éléments hétéroclites. Le fédéralisme ne connaît pas de problème de minorités: sauvegarder la qualité propre de chaque minorité, tel est le but d'une fédération; de même que préserver la qualité propre des Nations ou des Etats fédérés, ou des Régions fédérées. En outre, le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité; c'est le contraire de la simplification totalitaire, de l'uniformité imposée par le pouvoir central. En vérité, une fédération se forme de proche en proche par le moyen des personnes et des groupes. Elle naît et croît dans un espace de liberté, de démocratie et de pluralisme, dans la multiplicité des idées, des cultures, des partis et des régions et dans un tissu social complexe et diversifié. Le fédéralisme évoque le courant qui circule de bas en haut. Il s'élabore à partir de la base et n'est pas imposé d'en haut à l'instar de la décentralisation, terme que Denis de Rougemont n'aimait pas employer. Comme la région, le fédéralisme est naturel et fonctionnel et ne résulte pas d'une contrainte artificielle.

Ce tableau des principes du fédéralisme est complété par le rappel des vertus qui caractérisent l'esprit du fédéralisme à l'exemple des vertus républicaines définies dans *L'Esprit des lois* de Montesquieu. Parmi ces vertus, figure le respect du réel et notamment des réalités régionales, mais aussi le respect du petit par opposition à la vénération du gigantisme dans l'Etat centralisé. Autre vertu, la tolérance, c'est-à-dire l'acceptation de l'altérité de l'autre, la reconnaissance de la personne d'autrui, vertu qui assure à tout un chacun son épanouissement. Principes et vertus du fédéralisme sont autant d'idées-forces qui sont projetées au plan de la société sous la forme du fédéralisme.

Plus récemment, deux éléments se situent au centre des préoccupations de Denis de Rougemont: le *principe de subsidiarité* et la *dimension des Régions*. Citant souvent l'observation d'un di-

¹⁰ *L'Aventure occidentale de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1957, p. 60 ss.

¹¹ *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 70 à 78, et «Notes pour une éthique du fédéralisme» dans *Werner Kägi*, édité par U. Häfelin, W. Haller, D. Schindler, 1979, pp. 259 à 263.

plomate américain, D. Moynihan à propos des Etats-Unis, il transposait la subsidiarité en termes européens. «Ne confiez jamais à une grande unité ce qui peut être fait dans une plus petite. Ce que la famille peut faire, la municipalité ne doit pas le faire. Ce que la municipalité peut faire, les Etats ne doivent pas le faire. Et ce que les Etats peuvent faire, le gouvernement fédéral ne doit pas le faire». Le même principe s'applique à l'Europe fédérée qui ne doit se charger que des tâches qui dépassent la capacité des Etats européens pris séparément. Les compétences d'une commune, d'une région, d'un Etat, d'une fédération européenne, doivent être définies par la dimension des tâches à accomplir. A divers niveaux correspondent des pouvoirs autonomes. A mesure qu'augmentent les dimensions des tâches - transports, énergie, emploi, inflation, défense - le niveau de décision s'élève jusqu'à devenir continental ou mondial.

En vertu du principe de subsidiarité ou de la notion *d'exacte adéquation* proposée par Guy Héraud, chaque collectivité et chaque niveau doivent recevoir ou disposer de pouvoir pour résoudre des questions qui, soit en raison de leur *nature*, soit en raison de leurs *dimensions*, peuvent être le plus efficacement et le mieux résolues à ce niveau.¹² Estimant que le principe de subsidiarité est essentiellement une forme de défense de l'autonomie, conçu à partir de l'idée que la fédération se construit à partir de la base, Guy Héraud lui substitue la notion d'*exacte adéquation* qui répond au processus d'union, c'est-à-dire au cas d'une fédération à faire. En réalité, la fédération européenne se construit à la fois de bas en haut - au moyen de transferts des Etats membres vers la Communauté - et de haut vers le bas, des institutions communautaires vers les Etats membres, les régions et les communes.

Le principe de subsidiarité s'applique tant aux collectivités publiques qu'aux organismes privés. Il conduit à décharger l'Etat de ses surcharges en faveur de la Fédération européenne mais aussi en faveur des régions, des communes ou des secteurs privés (privatisation). Il conduit à rechercher à quel niveau, par quelle collectivité publique ou privée, la fonction est le plus efficacement exercée en raison des ressources et des capacités disponibles. En conséquence, lorsque les niveaux existants n'offrent pas de moyens adéquats, il y a lieu de recourir à une *mise en commun* des ressources et des capacités, au niveau de la Communauté

¹² Guy Héraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris, Presses d'Europe, 1968, pp. 49 et 50.

européenne par exemple. Ce processus d'adéquation et d'union obéit à une méthode fédéraliste dans la mesure où il applique le principe de subsidiarité et renonce à procéder par voie de centralisation sans distinction. C'est pourquoi, prévu explicitement par le Projet d'Union du Parlement européen de 1984, il a été repris dans le Rapport du comité Delors sur l'Union économique et monétaire qui préconise une approche et une union fédérales. De même, le principe de subsidiarité est largement appliqué tant dans l'Acte unique européen que dans les programmes de recherche et de développement. Ces derniers ont la particularité de l'appliquer dans le cadre d'une collaboration des collectivités publiques et des entreprises privées. Le principe de subsidiarité est aussi à la base des directives de la Communauté européenne, qui obligent quant aux objectifs communs qu'elles définissent tout en laissant le choix des moyens adéquats aux Etats membres. De la sorte, elles permettent une meilleure adaptation des moyens d'exécution aux conditions particulières des Etats membres.

Dans l'ensemble, ce principe qui garantit l'autonomie adéquate mais aussi la responsabilité des Etats membres ou des Régions (Länder, Cantons ou Provinces) a son complément dans le principe de participation. Le niveau de décision s'élève avec la dimension accrue des tâches auxquelles correspondent les divers espaces de participation. Dans les fédérations, la participation revêt une forme double sinon multiple: la participation de l'ensemble du peuple par sa représentation au sein d'un *Parlement* et la participation des Etats ou des collectivités membres par l'intermédiaire d'un *Sénat* ou d'une Chambre des Etats. Quant aux Régions, elles peuvent constituer des circonscriptions électORALES de la chambre du Peuple, être associées au processus de décision au sein de la Fédération à travers les Etats membres ou par des représentants siégeant au Sénat, ou à l'aide d'autres formes de participation.

Ainsi, les Régions, espaces de participation civique constitués par des grappes de communes, selon Denis de Rougemont, sont un niveau d'activités où les citoyens peuvent prendre en main leurs affaires communes. Piliers de la Fédération européenne, elles forment un nouvel étage entre communes, Etats membres et la Communauté. Elles tissent ainsi un nouveau réseau de solidarités multiples et diversifiées. Les formules et les articulations diverses, existantes ou à inventer, peuvent assurer la participation des Régions aux processus communautaires. Ainsi, dans le cas de la RFA, les Länder demandent une participation plus directe au

processus de décision aux niveaux national et communautaire et dans la même intention établissent des représentations à Bruxelles. La méthode fédéraliste exige que l'on évite des formules rigides et préfabriquées ou des interdits doctrinaires. Et que l'on accepte la quête continue des solutions souples et adéquates dans un esprit fédéraliste, dans le respect des principes fondamentaux et des conditions réelles.

4. Le fédéralisme à l'âge des pyramides renversées et des micro-ordinateurs

L'orientation dynamique en fonction des principes du fédéralisme, les formules flexibles et créatives qui en résultent font que la méthode fédéraliste ouverte sur l'avenir a pu s'adapter aux changements, voire stimuler le développement économique et technologique. Rien d'étonnant de constater dès lors que la méthode fédéraliste pénètre même dans les sphères d'activités économiques et oriente la gestion de diverses fonctions en s'appuyant sur des réseaux de micro-ordinateurs.

En proposant de renverser la pyramide, Jan Carlzon adopte une approche fédéraliste pour restructurer et dynamiser SAS.¹³ Son propos n'est pas d'appliquer la méthode fédéraliste mais de libérer des énergies dans la société qu'il dirige en brisant le carcan de la structure verticale ou pyramidale pour y substituer une organisation qui répond à la société horizontale et à l'homme nouveau. Ressource essentielle de l'Occident et de l'entreprise, l'homme éprouve le besoin authentique d'assumer des responsabilités, de prendre part à l'entreprise commune ainsi que d'être gouverné par une autorité réelle. Or, la structure hiérarchique et pyramidale de l'organisation de l'Etat mais aussi de l'entreprise se dresse à l'encontre de ces aspirations. D'où la nécessité de renverser la pyramide qui sclérose des pans entiers de la société occidentale. Et Jan Carlzon d'expliquer comment, en renversant la pyramide SAS, il a réussi à dynamiser cette société.

Dans l'entreprise à structure pyramidale, même les décisions peu importantes remontent jusqu'au sommet. Cette centralisation à outrance surcharge la direction générale tout en déresponsabilisant les cadres et la base. Dans le modèle horizontal, la répartition

des rôles est différente. La direction générale définit une vision d'ensemble, les objectifs et l'orientation stratégique de l'entreprise. Ces décisions sont des directives, mais elles indiquent uniquement une ligne de conduite, une politique et ne précisent aucune mesure de mise en oeuvre. Sur ce point, la coïncidence est surprenante avec les directives communautaires et leur utilisation pour la réalisation d'un espace économique sans frontières.

Ainsi, la pyramide est aplatie, les départements verticaux décloisonnés et organisés selon une décentralisation par objectif. Cette nouvelle organisation est animée par un *leader* qui n'impose pas sa volonté mais cherche à persuader, à entraîner tout le personnel en proposant une vision d'ensemble et un projet collectif. Le but est de faire partager à tous cette vision d'ensemble afin que chacun, en assumant les responsabilités qui lui sont confiées, oriente ses initiatives vers des objectifs communs. Cela suppose une large diffusion de l'information sur ces objectifs qui exige en contrepartie un *engagement* de la part du personnel. Une bonne communication - information et dialogue - est indispensable dans la recherche du juste équilibre dans la répartition des pouvoirs. Il s'agit de bien faire comprendre les objectifs afin de partager la vision d'ensemble, de mettre en évidence le rôle que chacun assume dans l'entreprise et surtout d'associer tous les membres d'une communauté ou d'une entreprise à la volonté de réaliser en commun ces objectifs. C'est la description de l'action politique telle que la définit Bertrand de Jouvenel : action additive des concours d'autres hommes.

Jan Carlzon ne plaide pas pour autant en faveur de la démocratie dans l'entreprise au sens du choix populaire ou de l'autogestion. Selon lui, on ne peut pas élire une stratégie d'entreprise au suffrage universel! En revanche, si chacun doit avoir une chance de proposer son point de vue, tous ne participent pas aux décisions fondamentales. Le leader - et non plus le chef - définit une stratégie pour l'entreprise après consultation, crée des conditions de fonctionnement de l'entreprise. Tel un chef d'orchestre, il perçoit l'ensemble au travers des détails tout en laissant les employés libres d'assumer des responsabilités dans leur sphère d'activités qui s'inscrivent dans une vision cohérente. D'où le besoin d'une définition claire des objectifs et de la stratégie de l'entreprise.

Bien qu'il s'agisse d'entreprises, l'approche utilisée et les orientations proposées évoquent irrésistiblement l'optique fédéraliste sans que le terme lui-même soit employé expressément.

¹³ Jan Carlzon, P.-D.G. de SAS, *Renversons la pyramide*, Paris, InterEditions, 1986. Pour les passages cités, voir pp. 134, 161 et 221.

Dans le dernier chapitre consacré à «l'homme nouveau et la politique», Jan Carlzon conclut : «Ce dont nous avons besoin maintenant est une nouvelle stratégie qui, partant de la réalité sociale contemporaine, montre un chemin vers l'avenir susceptible d'être reconnu par une grande majorité d'entre nous comme la voie du progrès.» Et d'insister ensuite sur l'absence de visions d'avenir dans les programmes politiques. «La politique ne prend plus appui sur une idéologie ou une vision d'avenir.» Ces réflexions anticipent sur les critiques récentes de Darmon, directeur du Budget des Etats-Unis, à l'égard des principaux acteurs dans la société américaine qui, obsédés par la conjoncture, ont perdu le sens d'une vision à long terme. A cette critique générale fait écho l'interprétation de la structure du pouvoir dans l'entreprise américaine proposée par Jan Carlzon: «Beaucoup de gens pensent que les Etats-Unis sont le pays le plus démocratique du monde, mais c'est quand même là qu'on trouve la conception la plus autoritaire du rôle de chef dans le monde occidental». Cette remarque appelle une réflexion sur la rigidité des structures dans les entreprises américaines ainsi que sur le mariage insolite entre le pouvoir politique de type fédératif et le pouvoir de type autoritaire dans l'entreprise. Les structures du pouvoir dans les entreprises en Suisse mériteraient aussi d'être analysées à la lumière de cette réflexion.

Dans sa conclusion, Jan Carlzon aboutit à des remarques de portée générale et politique: «L'homme politique doit posséder les mêmes qualités (que les compétences du leader dans une entreprise) : savoir conduire les êtres humains dans une direction ambitieuse qui les grandisse, en faisant partager une idéologie à laquelle la majorité d'entre eux puisse s'identifier. Enfin, l'Homme Nouveau constitue un fait social qu'il est impossible de contourner. La pyramide sociale va s'aplatir et se débarrasser des cloisons qui favorisaient le corporatisme. Un nouveau type de solidarité risque d'abandonner les politiciens à leurs défroques dépassées. Le monde politique doit tenir compte de l'aspiration profonde de l'Homme Nouveau à partager l'information et à comprendre les choix opérés. Celui-ci veut être activement associé à la vie de la cité et à la construction de l'avenir. Je ne connais pas de meilleure synthèse que l'histoire des deux tailleurs de pierre. Tous deux sont en train de tailler un bloc de granit. Interrogés sur ce qu'ils font, le premier répond sur un ton excédé:

- Vous ne voyez pas ? Je taille à angle droit dans un bloc de granit.

Enthousiaste, l'autre ajoute :

- Moi, je participe à la construction d'une cathédrale!»

Ce courant en faveur du recours au fédéralisme qui déborde le domaine politique et s'étend à l'économie, voire à la gestion d'entreprises, est soutenu par l'évolution parallèle de l'informatique. Au début de l'aire des ordinateurs, c'est le règne des ordinateurs géants de la macro-informatique. Il en résulte un renforcement des entreprises géantes capables d'acquérir des ordinateurs géants et d'en assurer l'utilisation. Cette phase renforce le courant centralisateur en imposant une série de contraintes qui traduisent, selon Joël de Rosnay, une certaine forme de pouvoir.¹⁴ Le langage uniforme et spécialisé, l'équipement uniforme, ainsi que l'intolérance à l'égard des solutions différencierées et décentralisées, autant de facteurs qui contribuent à une forte centralisation du pouvoir et au contrôle des activités périphériques. C'est la prolifération d'organisations géantes, centralisées et pyramidales.

L'apparition des micro-ordinateurs va renverser le courant en permettant de développer les relations horizontales qui remplacent dans une large mesure les relations verticales. Dès lors, l'informatisation des entreprises et des administrations offre la possibilité de substituer une organisation en réseaux à une organisation pyramidale. L'expansion des réseaux tend à changer l'organisation de la société. Joël de Rosnay constate que la diffusion de l'information s'effectuait traditionnellement de manière pyramidale, hiérarchique du «haut vers le bas». Aujourd'hui, grâce à la constitution des réseaux, on voit apparaître une information partagée, horizontale, une information qui commence à remonter vers les centres de décision. On passe d'une logique de l'énergie - exclusive, conduisant à des systèmes centralisés et hiérarchisés - à une logique de l'information fondée, comme les systèmes biologiques, sur la complémentarité, la synergie et les interdépendances. A son avis, la prolifération des micro-ordinateurs personnels accélère et accentue cette tendance. En nécessitant des investissements limités, elle contribue à généraliser leur utilisation, responsabilise les utilisateurs, permet des interconnexions dans des réseaux locaux. Des nouvelles formes d'organisations responsabilisantes apparaissent fondées sur l'apport et la participation de chacun. La convergence des conclusions de Jan

¹⁴ Joël de Rosnay, *Cerveau planétaire*, Paris, Olivier Orban, 1986, p. 24 et 139.

Carlzon et de Joël de Rosnay est frappante. Tous les deux portent leur attention sur l'entreprise, l'un, sous l'angle de la gestion, l'autre, dans l'optique des micro-ordinateurs. Tant l'un que l'autre constatent que l'organisation des entreprises évolue des formes centralisées, pyramidales, vers des formes horizontales, participatives et responsabilisantes. «Renversons la pyramide» correspond à la fois à une tendance observée et à une nécessité reconnue au sein de l'entreprise et de la société.

Ces deux approches dont l'une repose sur l'expérience d'un gestionnaire et l'autre sur l'expérience d'un chercheur-utilisateur de micro-ordinateurs, convergent vers une conclusion commune: ce nouveau type de relations pénètre la société entière dans laquelle les micro-ordinateurs rendent possibles la formation de multiples réseaux de communications ainsi que des sous-ensembles autonomes et interconnectés. C'est dans ce milieu nouveau que se développent l'*«Homme nouveau»*, les communautés nouvelles et la nouvelle répartition des pouvoirs. Ces nouvelles formes d'organisation, de communication et de pouvoir se retrouvent à divers niveaux de la société: aux niveaux local, régional, national et européen, voire international. Grâce à la télématique - divers moyens de transmission et d'échanges et même de dialogue suivi - les relations sont à la fois autonomes au sein de divers réseaux, horizontales et en même temps intégrées dans des communautés plus vastes. L'autonomie et la responsabilité se développent à des niveaux multiples et dans des réseaux de communication complexes. Le rappel de deux intuitions prémonitoires de Denis de Rougemont s'impose ici: «le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité et le fédéralisme c'est l'autonomie et j'ajouterais la participation - des Régions plus les ordinateurs» -, et en particulier les micro-ordinateurs.

Plusieurs conséquences en résultent pour le fédéralisme:

1. Exercice des pouvoirs autonomes aux niveaux des communes, des Régions, des Etats et de la Communauté européenne et leur imbrication effective dans des ensembles qui, grâce à leur flexibilité et à leur efficacité, répondent le mieux aux besoins et aux aspirations.

2. Participation plus effective des personnes et de diverses organisations et communautés aux décisions et au fonctionnement de la communauté politique. Les micro-ordinateurs tendraient-ils à rendre possible une certaine forme de participation directe, ou de démocratie directe? Dès à présent, on prévoit que les nouvelles technologies de communication et d'échanges per-

mettront d'assurer un flux et un dialogue continu entre le centre communautaire et les centres fédérés, nationaux ou régionaux.¹⁵

3. Garantie de diversités complexes, recherche d'équilibres dynamiques entre unités de base et communauté globale facilitant le double courant de bas vers le haut et de haut vers le bas, condition nécessaire pour le bon fonctionnement d'une Fédération grâce aux réseaux de communication horizontaux et verticaux.

4. Extension de la méthode fédéraliste qui se répand dans l'organisation des sociétés politiques et tend à s'introduire dans les organisations économiques, tant publiques que privées, en raison du développement de l'autonomie et de la participation des membres et des services dans le cadre d'objectifs généraux définis par le leader ou la direction. La définition de l'orientation commune repose à la fois sur les informations provenant des membres et des unités à l'intérieur de l'entreprise, sur le diagnostic de la situation environnante et la vision de l'avenir. Ainsi la tendance actuelle semble se rapprocher de l'idée du fédéralisme intégral d'Alexandre Marc.

5. Ces divers signes, cette convergence d'expériences et de technologies s'insèrent dans une évolution qui stimule une explosion de diversités et d'autonomies tout en assurant leur intégration plus harmonieuse et leur participation plus effective au sein d'une Communauté européenne complexe. Cette évolution ouvre en même temps la possibilité de diverses combinaisons d'intégration et de coopération organisées autour de divers pôles de développement politiques et économiques. L'Europe solidaire à plusieurs cercles concentriques ou, plus correctement, à plusieurs réseaux dont le principal noyau, pôle d'attraction et moteur de développement, est formé par la Communauté européenne. Rien d'étonnant qu'à ces diverses tendances fédéralistes corresponde une orientation fédéraliste plus marquée de la Communauté européenne.

¹⁵ Selon le Professeur D. Tsichritzis, cette technologie de pointe qui est en voie de réalisation a pour objectif d'assurer une liaison ininterrompue entre les centres gouvernementaux et administratifs de Bonn et de Berlin. Cette expérience-pilote pourra servir de modèle aux relations entre les centres communautaires et les centres nationaux et régionaux.



CHAPITRE III

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE SOUS LE SIGNE DU FÉDÉRALISME

1. Un fédéralisme sectoriel

La Communauté européenne est engagée sur la voie du fédéralisme. Tout en n'étant qu'une fédération partielle et incomplète, la Communauté européenne renforce en se développant ses traits fédératifs, comme il ressort clairement de l'Acte unique européen. Cependant, si elle est à la recherche de formes de participation des Régions au niveau communautaire, l'autonomie parfois excessive des Etats membres et leur participation parfois trop encombrante constituent à l'heure actuelle plutôt des obstacles que des contributions à l'Union européenne. En effet, ici le problème est inverse de celui qui se pose dans certains Etats fédéraux où il s'agit de sauvegarder les autonomies des Etats membres face à l'emprise et à l'expansion de l'Etat central. L'embryon institutionnel de la Communauté européenne rencontre des difficultés à affirmer son pouvoir autonome à l'égard des Etats membres dont plusieurs sont de vieilles nations européennes. De sorte que lorsqu'on évoque les velléités centralisatrices de Bruxelles, il est bon de rappeler que ce pouvoir naissant est bien moins solide et puissant que le pouvoir central dans plusieurs Etats fédéraux, et notamment dans la Confédération helvétique. Certes, au début de la Communauté européenne, on pouvait craindre certaines velléités centralisatrices sous l'influence prépondérante de la France (uniformisation, utilisation du règlement-loi). Entre-temps, la France et la Communauté ont évolué dans le sens de plus de différenciation ou de régionalisation. Le tournant pris et la confirmation apportée par l'Acte unique européen sont la preuve que la Communauté européenne est engagée dans la quête d'une nouvelle forme ou d'une nouvelle constellation de pouvoirs au sein de l'Union. Loin de tendre vers un

modèle fédéraliste unique - le fédéralisme offre de nombreux «modèles» - la Communauté est à la recherche d'une forme d'organisation originale à la fois adéquate et dynamique; adéquate en relation avec les exigences, les tendances de la réalité et les nouvelles formes de pouvoirs; dynamique par son ouverture sur l'avenir, sa flexibilité et sa capacité d'adaptation rapide dans une articulation de structures et de processus fédératifs. Bien que parfois présent dans les discours du président Jacques Delors, le terme de fédéralisme n'a pas encore acquis le plein droit de cité dans la Communauté européenne. Il n'en reste pas moins que la Communauté européenne pratique le fédéralisme dans de multiples domaines de son activité, sans le dire ou sans le savoir, à l'exemple de M. Jourdain.

A la différence d'une Fédération, la Communauté européenne n'assume pas la responsabilité de la défense commune, elle n'est dotée ni d'une armée ni d'une police européenne. D'une politique extérieure, elle ne possède que quelques éléments embryonnaires tels que la politique commerciale commune qui comprend la capacité de négociation en la matière, ou sa politique d'aide au développement d'ailleurs concurrente avec celles des pays membres; le Conseil européen s'achemine néanmoins vers la formulation de positions communes face aux problèmes mondiaux ou ceux de l'Europe de l'Est. Dans le domaine économique même, les compétences de la Communauté sont limitées, comme en témoigne l'absence jusqu'en 1992 d'une politique économique communautaire et d'une politique monétaire, dont le Système monétaire européen (SME) constitue une première ébauche. Cependant, le Comité Delors a prévu en 1990 des étapes menant à l'union économique et monétaire dotée d'un système de Banques centrales, d'une Banque centrale européenne et d'une monnaie unique. L'essentiel des propositions du Comité a été repris dans le traité de Maastricht.

Dans les domaines mêmes qui font partie de sa sphère d'action ou de réglementation, les pouvoirs de la Communauté européenne sont souvent limités, limitation qui n'a pas empêché l'adoption abusive de certains règlements minutieux et tracassiers. Mais dans l'ensemble nous sommes loin d'une Fédération telle que la Confédération helvétique, et encore bien plus loin d'un «pouvoir centralisé». Limités, les pouvoirs de la Communauté européenne s'exercent principalement sous la forme de régulation, d'impulsion et plus rarement dans les domaines de politique commune (ex.: la PAC) ou de gestion de fonds communautaires. D'ailleurs,

dans l'accomplissement de ses tâches de régulation, la Communauté européenne recourt souvent aux *directives* qui obligent quant à l'objet qu'elles définissent mais laissent les pays membres libres du choix des moyens. L'espace sans frontières est en train d'être construit au moyen d'environ 300 directives. Lorsque la Communauté européenne utilise les règlements généraux, sortes de «lois communautaires», qui sont directement exécutoires selon une technique bien connue des systèmes fédéraux, elle confie - comme la Confédération helvétique - leur exécution aux Etats membres. Ces quelques exemples confirment que la Communauté européenne constitue une forme hybride, disposant de pouvoirs limités mais réels en matière socio-économique et technique incomparablement plus réduits que ceux d'une Fédération. Mais la Communauté européenne est en pleine évolution: elle tend à s'élargir passant de 6 à 9, puis de 10 à 12 et envisageant de nouvelles adhésions; elle tend à approfondir ses activités et à les étendre à des domaines tels que l'environnement, les régions, la recherche; et elle a été dotée d'une ébauche d'union politique. C'est l'évolution que l'Acte unique européen a entérinée et qui doit être complétée par l'Union économique et monétaire et par l'Union politique inscrites dans le traité de Maastricht.

2. Un système institutionnel hybride

Les catégories classiques ne permettent pas de saisir la réalité du système communautaire qui, dans une perspective traditionnelle, apparaît comme une mixture d'éléments hétérogènes. Ainsi, les fragments confédéraux côtoient à la fois des traits fédéraux et internationaux, le tout s'inscrivant dans un système de combinaison et d'imbrication des pouvoirs. Alors que le Conseil européen et le Conseil des ministres, institutions à la fois intergouvernementales et communautaires, s'apparentent aux conférences confédérales, l'institution originale qu'est la Commission se profile comme un futur exécutif. Mais celui-ci ne peut exercer pour l'heure qu'un pouvoir «gouvernemental» limité en étroite collaboration avec le Conseil des ministres et le Conseil européen. A ce titre, comme dans l'accomplissement des tâches normatives, le tandem Commission - Conseil fonctionne selon une règle générale: la Commission propose, le Conseil dispose en consultation ou en coopération avec le Parlement européen. Contrairement aux systèmes nationaux, le Parlement est loin

d'exercer pleinement les fonctions législatives dans la Communauté européenne. Et pourtant, depuis son élection en 1979, il représente le «peuple» ou plus exactement les peuples européens de la Communauté européenne. Sous cet angle, il se rapproche d'une chambre des représentants du Peuple alors que le Conseil - principal organe de décision - où siègent les Etats membres, préfigure une chambre des Etats. Quant au gouvernement de la Communauté européenne, il est difficile à situer dans une institution car les fonctions gouvernementales encore fragmentaires mais en croissance sont réparties entre la Commission, le Conseil et le Conseil européen. Cependant, c'est le Conseil européen qui, aidé par la Commission et par le Conseil des ministres, exerce l'essentiel du pouvoir lorsqu'il s'agit d'options à haut contenu politique ou de matières politiques par excellence.

Dans le domaine socio-économique, la Communauté européenne se présente comme une union complexe dont le pouvoir actif repose sur une Commission, institution collégiale de 17 membres qui n'est pas sans rappeler le Conseil fédéral suisse (Exécutif stable, élu par le Parlement, mais sans responsabilité devant celui-ci) et un Conseil, préfiguration du Conseil des Etats qui exerce, en tant qu'émanation des gouvernements membres, à la fois certaines fonctions exécutives et la fonction législative en dernière instance. La question demeure ouverte de savoir quelle sera l'évolution de ce complexe institutionnel. Dès à présent, on constate qu'à la suite de l'Acte unique européen, la Communauté européenne, enrichie de l'expérience de ses succès et de ses échecs, s'oriente vers des solutions décentralisées. Même en matière de législations, au concept des règles communes, uniformes, tend à se substituer le concept d'harmonisation et de décentralisation, l'objectif étant d'éliminer les entraves à la libre circulation et à la réalisation d'«un espace européen sans frontières» ainsi que de créer un environnement favorisant le développement des activités d'agents économiques et sociaux.

En parallèle avec le principe de la *double participation* des Etats membres et du peuple, s'affirme le principe de l'*Union dans la diversité*. Aussi lit-on dans l'introduction au *Rapport général* de la Communauté européenne de 1988 que «l'interdépendance entre les pays européens impose sa logique de coopération face aux divergences d'intérêts; elle conduit à prendre en charge la diversité en reconnaissant les différences, à apprendre à vivre et à prospérer à douze». Et le président Jacques Delors de renchérir: «Que l'on se rassure: les particularités nationales ne disparaîtront

pas plus que ne se sont effacées les spécificités régionales. Il est vrai que pour donner aux Européens le sentiment qu'ils appartiennent à un même ensemble, les gouvernements ont décidé de multiplier les signes d'une Europe des citoyens: passeport européen, échange d'étudiants, compétitions sportives, manifestations culturelles... Mais rien, dans tout cela, ne décèle une volonté d'uniformisation. Après tout, chaque pays pourra cultiver l'héritage de son Histoire, ses traditions, ses coutumes, ses spécificités. Notre Europe ne sera unie que dans la diversité»¹⁶.

Deux innovations de l'Acte unique en sont la preuve: le recours aux *directives* et à la règle de la *reconnaissance mutuelle*. En effet, la mise en oeuvre du marché intérieur repose sur un tissu d'environ trois cents directives qui obligent quant aux objectifs qu'elles définissent mais laissent le choix aux Etats membres quant aux moyens. Dans le même esprit et compte tenu des diversités et des difficultés réelles, le principe de reconnaissance mutuelle se substitue dans de nombreux cas aux rapprochements des législations nationales et à plus forte raison à des réglementations uniformes. En vertu de ce principe, un diplôme obtenu ou un produit homologué dans un des pays membres sera automatiquement reconnu dans les autres pays membres. Ces différentes formes d'instruments et d'actions communautaires convergent vers une application généralisée, bien que parfois imparfaite, d'un principe fondamental du fédéralisme, à savoir le *principe de subsidiarité*. A titre d'exemple, le Conseil européen de juin 1989 considère dans sa résolution finale que le Rapport Delors répond pleinement au mandat. Il estime que la réalisation de l'Union économique et monétaire devra tenir compte du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires, respecter le principe de subsidiarité et répondre à la diversité des situations spécifiques. Dans le même sens, la dernière étape prévoit le plein fonctionnement du Système européen des Banques centrales (SEBC), selon un *schéma fédéral*, et avec une Banque centrale européenne, institution communautaire *autonome* à part entière, responsable de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique monétaire commune. En outre, dans cette structure de type *fédératif*, les banques centrales nationales auront la responsabilité d'exécuter des opérations, conformément aux décisions prises par le conseil du SEBC. Quant à l'Ecu, il offre, selon le

¹⁶ Jacques Delors, «Europe: les embarras de la souveraineté», in *Politique internationale*, n° 41, automne 1988, p. 295.

rapport, le potentiel nécessaire pour devenir, après une phase de transition en tant que monnaie parallèle, une véritable monnaie commune. Tel est l'objectif final proposé par le Rapport Delors.¹⁷ De toute évidence, ce projet reproduit le schéma de la Federal Reserve américaine (FED) et s'inspire de l'exemple de la Bundesbank. Cette orientation vers des sous-systèmes et des institutions autonomes est proche de l'idée des *Agences européennes* que Denis de Rougemont appelait de ses voeux. C'est dans cet esprit que la Commission a recommandé de créer une *Agence d'environnement autonome* au sein du système communautaire.

Le principe de la *differenciation* est aussi présent sous la forme de la diversité d'intérêts sectoriels et régionaux dans la Communauté européenne. La consultation des groupes socio-économiques, organisés au niveau communautaire, constitue un des axes de ce processus qui permet à la Commission de recueillir les avis des groupes communautaires et d'évaluer leur soutien. Dans ces conditions, ce n'est pas un hasard si environ six cents organisations communautaires forment un dense tissu de communications et de relations autour de la Commission. De même sous l'angle des *Régions*, la politique régionale soutenue par les actions d'accompagnement du Fonds de développement régional (FEDER), assure l'insertion des *Régions européennes* dans l'ensemble communautaire. La récente création d'un Comité consultatif des régions les associe au processus de décision et renforce les structures régionales, tout en accordant de nouvelles possibilités d'expression de la différence des régions et des minorités au sein de la Communauté européenne.

Le principe de la *protection des minorités* s'inscrit notamment dans la surreprésentation des petits et moyens Etats dans les institutions et processus communautaires. Les petits et moyens Etats disposent d'un membre chacun à la Commission par comparaison avec deux membres pour chacun des cinq grands. Au Conseil, chaque Etat membre a un représentant et les petits et moyens Etats sont largement privilégiés dans la pondération des votes à la majorité qualifiée de 54 voix sur 76 (Luxembourg = 2; Danemark et Irlande = deux fois 3; Belgique, Grèce, Portugal, Pays-Bas = quatre fois 5; Espagne = une fois 8; France, Italie, République fédérale allemande, Royaume-Uni = quatre fois 10). Cette pondération évite de donner une place dominante aux

grands qui même unis ne peuvent imposer leur volonté dans la Communauté. Pour parvenir à rassembler la majorité qualifiée, ils ont besoin de l'appui de plusieurs membres petits et moyens. Le poids des petits et moyens Etats est accentué lorsque le recours à l'unanimité est exigé pour certaines décisions fondamentales (exemples: Union économique et monétaire, harmonisation de la fiscalité).

Le Parlement européen comprend aussi une représentation renforcée des petits et moyens Etats par rapport à leur population en millions: Luxembourg (0,36) = 6; Irlande (3,5) = 15; Danemark (5) = 16; Grèce, Portugal, Belgique (10) = trois fois 24; Pays-Bas (14,5) = 25; par comparaison avec: Espagne (38,5) = 60 et France, Italie, République fédérale allemande, Royaume-Uni (55 à 61 ou 80) = quatre fois 81, soit un total de 518 députés européens. A la Cour, chaque Etat membre a un juge et le Comité économique et social, suivi par le Comité des Régions, ne fait pas exception à cette tendance à renforcer la présence des conseillers des petits et moyens Etats.

Le système communautaire se caractérise également par le fait qu'il instaure un *bon équilibre* entre les grands pays membres dont aucun n'occupe de manière permanente une place dominante, et dont l'influence est contrebalancée par les petits et moyens pays qui forment des sous-ensembles plus ou moins stables à l'exemple des trois pays du Bénélux. Cet équilibre est renforcé par l'absence de coalitions permanentes malgré le rôle de moteur joué par la France et l'Allemagne ainsi que par l'action de la Commission dont les petits et moyens Etats sont les plus fidèles défenseurs. En cherchant à dégager l'intérêt communautaire, la Commission garantit l'équilibre général d'autant mieux que ses propositions ne peuvent être amendées qu'à l'unanimité des membres du Conseil. Ainsi, paradoxalement, l'unanimité protège et renforce l'intégrité de ses propositions et son poids de négociation.

Ces quelques traits fédératifs de la Communauté européenne se doublent de l'accroissement, certes encore insuffisant mais réel, de sa dimension démocratique. La participation du Parlement européen se développe grâce à plusieurs facteurs: son élection directe, son emprise croissante sur le budget communautaire ainsi que sa coopération au processus législatif dans le cadre de l'Acte unique et son pouvoir de codécision prévu par le traité de Maastricht. A mesure que son rôle s'accroît, les partis politiques tendent à prendre une part plus active au processus d'union:

¹⁷ Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, juin 1989.

limités au début à l'activité de leurs groupes parlementaires au Parlement européen, les partis appartenant aux trois grandes familles politiques européennes (socialiste, démocrate-chrétienne et libérale) ont créé des fédérations de partis. Bien qu'encore embryonnaires, ces fédérations ont plusieurs caractéristiques en commun avec les partis suisses dont les membres cantonaux constituent la base où se déroule leur activité principale. Sous le chapeau communautaire ou fédéral, c'est la diversité nationale ou cantonale qui s'exprime au sein d'unions de partis.

3. Evolution fédéraliste ou régionaliste dans les Etats membres

L'évolution observée dans les pays de la Communauté européenne s'oriente dans l'ensemble vers des formes d'organisation sinon toujours ou déjà fédératives du moins plus régionales ou décentralisées. 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 la Communauté européenne. Son influence s'exerce dans le sens du fédéralisme et renforce les tendances dégagées plus haut. 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 œuvre du principe de subsidiarité. Elle donne l'exemple de son application: 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. Le processus de régionalisation et de fédération se déploie graduellement à l'intérieur des membres de la Communauté. De fait, un deuxième Etat membre évolue sous une forme originale vers une structure fédérale: la Belgique qui, tout en ayant évité un éclatement, apporte son appui au «parti fédéral» dans la Communauté européenne.

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 Provinces s'affirmer jusqu'à devenir de vrais pouvoirs politiques et économiques. Plus récemment, les Régions en Espagne ont connu un épanouissement rapide et constituent désormais des espaces politiques, des centres de développement économique et culturel. D'autres Etats membres se sont engagés aussi sur la voie de 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. Autant de signes d'une lente marche vers le fédéralisme bâti désormais à la fois sur les Etats membres et sur les Régions. Ainsi émerge à l'intérieur de la Communauté européenne une *Europe de Régions*, prônée par Denis de Rougemont: mouvements parallèles et concomitants, dont l'un a pour objectif de créer une *Fédération européenne*, et l'autre de faire surgir les *potentiels régionaux* et les richesses locales à l'intérieur de la Communauté européenne et de ses Etats membres. C'est le principe de subsidiarité qui s'inscrit dans les faits à divers niveaux de l'Union européenne.

4. Une conclusion ouverte sur l'avenir

L'application des principes du fédéralisme permet d'éviter de nombreux *conflits* en amortissant les chocs et en évitant la concentration des antagonismes au centre. Dans les communautés politiques centralisées, les conflits, les contestations et les révoltes, même si leurs sources sont locales ou régionales, remontent automatiquement au pouvoir central qui seul a la capacité de décision. En revanche, dans un système fédératif, les tensions et les troubles multiples peuvent trouver des solutions locales ou régionales dans la mesure où ces différents niveaux disposent des pouvoirs susceptibles d'arbitrer les conflits ou de répondre aux demandes nouvelles. Ainsi, par contraste avec mai 1968 qui a eu pour scène principale Paris et les contestataires pour interlocuteur principal le gouvernement français, les mouvements de contestation violents à Zurich ont été gérés par les autorités du Canton et, de ce fait, n'ont affecté que marginalement l'ensemble de la Confédération.

La diversité de situations et de besoins jointe à la pratique fédéraliste incite à rechercher le *consensus*, le compromis ou le rapprochement des positions ainsi qu'à éviter des mesures uniformes et rigides en privilégiant les politiques mieux adaptées

aux conditions particulières. A ce titre, et grâce à sa flexibilité, le fédéralisme est plus apte à accueillir et à gérer la révolution technologique. L'orientation actuelle de la Communauté européenne va aussi dans ce sens. La règle de la différenciation, de la reconnaissance mutuelle comme le recours aux directives ou au principe de subsidiarité en sont autant de confirmations. Plus de tolérance et de compréhension mutuelles, la place privilégiée réservée aux petits et moyens membres, et la participation des régions et des groupes multiples ne font que contribuer à renforcer cette tendance générale. D'autant plus que si le fédéralisme s'édifie vers le haut dans la construction européenne, il envahit également les structures des Etats membres qui sont, soit de type fédéral ou quasi-fédéral à l'exemple de la RFA, de la Belgique ou de l'Espagne, soit régionalisés à l'instar de l'Italie ou en voie de régionalisation à l'exemple de la France. Les principes et la méthode fédéralistes se répandent à l'intérieur de la plupart des membres de la Communauté européenne, pénètrent dans leurs économies, leurs entreprises et transforment insensiblement leurs sociétés mêmes. Le fédéralisme en tant qu'approche, méthode et mode d'organisation est soutenue et stimulée par la généralisation des micro-ordinateurs et des réseaux de communication. D'autant que le fédéralisme se révèle, grâce à sa flexibilité et à son adaptabilité comme une réponse efficace aux exigences multiples de la société postindustrielle, de l'homme nouveau et de l'ère postnationale.

En effet, le fédéralisme n'impose pas un modèle «suprême et figé», mais propose un ensemble de principes et d'expériences articulés au sein de «l'union dans la diversité». L'Union fédérale rassemble les collectivités et les forces tout en stimulant l'élosion des potentiels locaux, régionaux et nationaux, qu'elle oriente vers des objectifs communs. Elle permet ainsi l'épanouissement des ensembles autonomes et diversifiés tout en assurant leur participation à la réalisation d'ambitions et de buts partagés au sein de constellations dynamiques. Cette méthode qui génère des synergies diverses à orientation commune s'affirme aussi dans les entreprises et dans la gestion des hommes. Ainsi, se créent et multiplient les nombreux réseaux horizontaux de communication et de participation qui contrebalancent les relations verticales dont l'Etat centralisé est le symbole. Cet Etat - qui n'est qu'un état dans la chaîne des communautés et des associations d'hommes - cherche à retrouver aujourd'hui sa véritable place, certes importante, mais intermédiaire entre Régions et communautés

d'Etats, telle la Communauté européenne. L'idée d'un Etat suprême, totalement souverain et indépendant s'efface devant les réalisés et l'expérience de pouvoirs partagés et exercés en commun dans une Communauté qui porte la marque de la solidarité, de l'interdépendance et du fédéralisme. Dès lors, à plusieurs, les Etats tendent à assumer la responsabilité de leur sécurité, la coordination de leurs politiques extérieures ainsi que leur développement économique, social et démocratique. Dans cette configuration, l'Etat échappe à la surcharge en exerçant en commun certaines fonctions au sein de la Communauté européenne ou en laissant d'autres aux régions. Mais en même temps, son rôle de l'Etat-gendarme ou de l'Etat-interventionniste ou de l'Etat-Providence évolue et s'enrichit d'un rôle d'impulsion, d'incitation, de soutien et de coordination. Privée de puissance publique, la Communauté européenne a développé et mis en valeur davantage que l'Etat traditionnel cette *fonction motrice et innovatrice* en réponse à un double besoin d'union et d'innovation. Cette nouvelle fonction s'incarne de manière exemplaire dans les programmes de recherche scientifique et technologique où la Communauté assume un rôle moteur, de soutien et de coordination entre divers participants: Etats, collectivités publiques, universités et instituts de recherche, entreprises du secteur public et du secteur privé. Les programmes Comett, Esprit et bien d'autres illustrent notre propos en créant une nouvelle synergie triangulaire entre les secteurs public et privé, et les universités. Ce même principe d'*interfécondation* est à l'origine, à un niveau différent, des parcs scientifiques et technologiques. Ainsi, la méthode fédéraliste qui combine flexibilité, autonomie et participation en vue d'objectifs communs, trouve, à des degrés multiples, une application de plus en plus riche et étendue.

L'orientation commune en fonction des objectifs partagés à moyen ou à long terme anime ces processus qui assurent le concours libre des hommes et des communautés. C'est la force du *Projet européen* et de ses composantes en regard de ce que Richard Darmon appelle le «cultural now-nowism» ou l'obsession du présent, de la conjoncture qui submergent les valeurs américaines. Cet abus du présent aux dépens du futur, et ce refus d'une vision à plus long terme portent en eux les germes du déclin. Les recommandations de Darmon ne sont pas sans rappeler les programmes communautaires et les objectifs de 1993. L'invention de 1993 est «l'oeuf de Colomb» de Jacques Delors. Cette «obligation ardente» issue du consensus des Etats membres et entérinée

par l'Acte unique européen, a donné, après une stagnation prolongée, une nouvelle impulsion au processus d'union qui s'est concrétisée dans l'Union européenne créée par le traité de Maastricht.

Le processus d'union s'accélère en fonction de l'objectif 1993, ainsi que sous la pression de facteurs externes et internes. Les préparatifs, la restructuration et les regroupements battent leur plein dans les pays de la Communauté européenne mais aussi chez ses voisins et chez ses partenaires économiques. Les Eurobaromètres sont là pour témoigner de l'ampleur de l'effet 1993 et de son écho dans l'opinion publique. Les pressions externes viennent renforcer ce mouvement en agissant en stimuli puissants: à la compétition menaçante des Etats-Unis, et plus encore du Japon, se joint le grand changement en Europe de l'Est. Entre deux lectures de cet événement majeur, la vision du président Mitterrand l'emporte sur celle du Premier ministre anglais. Au mouvement précipité des réformes et de la démocratisation des pays socialistes, à la déstabilisation des systèmes communistes en Europe, une seule réponse efficace: l'accélération du processus d'union et l'action commune et coordonnée en faveur des pays socialistes en voie de démocratisation. De surcroît, l'unification allemande et plus récemment la crise du Golfe ont fait apparaître la nécessité urgente de doter la Communauté européenne d'une capacité suffisante en matière de relations extérieures et de sécurité. C'est autour d'une Communauté dynamique et unie que pourra se construire une grande Europe à plusieurs dimensions sous le signe de la démocratie et du fédéralisme.

Huitième section

TRAITÉ DE MAASTRICHT : APPROFONDISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

CHAPITRE I

L'UNION À VOCATION FÉDÉRALE

Quarante ans d'intégration économique ont ouvert la voie à l'intégration politique. La mise en commun des ressources, la gestion de l'union douanière, des institutions et des politiques communes, la portée politique des décisions économiques ainsi que le poids politique du commerce et des relations économiques extérieures, sont autant de facteurs qui impriment une dimension politique de la Communauté européenne. Sans déboucher automatiquement sur l'Union politique, ces facteurs en ont bâti progressivement les fondements et les structures tout en créant des habitudes de travail en commun. Le marché intérieur parachevé par l'Acte unique vient de recevoir son complément naturel, l'Union économique et monétaire. De même, l'instauration d'un espace sans frontières a engendré le besoin d'un minimum d'instruments de politiques intérieures, telle la libre circulation des personnes qui a incité les Etats membres à développer la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Les nouveaux besoins ont rendu nécessaires les nouvelles fonctions qui ont entraîné, à leur tour, l'innovation institutionnelle.

L'espace sans frontières comprend un premier volet qui porte sur les problèmes soulevés par l'entrée et la libre circulation des ressortissants des pays tiers, la politique d'immigration et d'asile. Le deuxième volet concerne la coopération judiciaire, le troisième la lutte contre le terrorisme, la drogue, la criminalité internationale ainsi que la coopération policière et la création de l'Euro-

pol. Plus d'un de ces domaines touche la fibre sensible de la souveraineté nationale. L'octroi des visas, les conditions de séjour et la politique d'immigration et d'asile sont des éléments constitutifs de la politique intérieure des Etats membres. Mais ce sont aussi des questions qui préoccupent l'opinion publique. D'après le sondage réalisé au printemps 1991, le sentiment d'une présence trop envahissante des ressortissants des pays tiers est répandu : 50% des personnes interrogées sont de cet avis.¹ Dans les pays à fort taux d'immigration, (Allemagne, Belgique, France, Angleterre), ce sentiment dépasse la moyenne. Quant à l'accueil des immigrés et des demandeurs d'asile, trois personnes sur cinq, et un peu moins pour les demandeurs d'asile, sont en faveur des restrictions qu'un tiers souhaite étendre à l'avenir. L'intolérance, voire la xénophobie et la violence raciale sont à l'origine des mouvements et des partis extrémistes qui, de surcroît, éveillent et exacerbent ces sentiments par leurs discours et leurs actions. Désormais, ces problèmes de politique intérieure tendent à revêtir une dimension européenne et appellent une coopération organisée. Cette coopération qui vise à compléter et à coordonner les actions des gouvernements nationaux, implique le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La coopération politique fait appel à une méthode à dominante intergouvernementale qui la distingue de la méthode communautaire. Dans ce contexte, les institutions communautaires telles que la Commission et le Parlement européen ont un rôle effacé, alors que le Conseil, avec l'aide d'un Comité de coordination, assume le rôle central. Bien que le processus de décision en matière de politique intérieure s'apparente étroitement aux mécanismes de la politique extérieure et de sécurité commune, il s'en distingue cependant par les traits suivants: l'absence du Conseil européen qui néanmoins ne manquera pas d'orienter les grandes décisions; le rôle du Comité de coordination composé de hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur et d'autres ministères compétents; le rôle de la Commission qui n'a pas la faculté de prendre des initiatives au même titre que les Etats membres dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale, de la coopération policière ni, chose surprenante, dans le domaine de la coopération douanière (art. K.3, par. 2) tout en étant pleinement associée aux travaux du Comité de coordination; les effets de cette coopération nouvelle sur les administrations nationales qui

ont été tenues en marge de l'intégration jusqu'à présent, laissent entrevoir des adaptations, voire l'émergence de nouvelles structures au sein des ministères de l'intérieur et de la justice ainsi que l'élargissement de l'euroosphère.

1. Saut qualitatif ou simple étape?

Lors du Conseil européen à Maastricht des 9 et 10 décembre 1991, la Communauté européenne a franchi le seuil de l'intégration politique. Elle s'est engagée dans le processus de l'exercice en commun des attributs essentiels de la souveraineté nationale, à savoir: politique étrangère et de sécurité, défense commune à terme, union économique et monnaie unique, citoyenneté européenne, sécurité juridique et affaires intérieures. Autant de domaines qui sont qualifiés de secteurs politiques par excellence et qui font partie des attributions de la Confédération suisse comme du pouvoir fédéral en Allemagne et aux Etats-Unis. Suivant la méthode inaugurée par Jean Monnet, le Conseil européen de Maastricht a défini les objectifs, fixé les échéances et réparti les tâches entre les institutions de la Communauté. De surcroît, il a inclus une clause de révision à l'exemple de celle qui figurait dans le Projet Fouchet du général de Gaulle, clause qui prévoit la convocation d'une conférence intergouvernementale en 1996 dans la perspective d'un renforcement de l'Union. C'est dire que les impulsions données et les décisions fondamentales prises à Maastricht sont davantage un commencement qu'un aboutissement. D'où la difficulté d'en prévoir toutes les implications dès à présent. Car, bien que s'agissant d'un pari de Pascal, la portée réelle ne pourra en être évaluée qu'à la lumière de l'expérience commune et de la cohésion des membres face à l'épreuve.

Il est dès lors naturel que les opinions et les interprétations au sujet de l'importance de Maastricht soient partagées entre deux extrêmes: les uns considérant qu'il s'agit d'un véritable saut qualitatif, les autres estimant que ce n'est qu'une simple étape vers l'Union politique. Chacune de ces perceptions comporte sa part de vérité. Depuis le traité de la Communauté européenne de défense (CED) et de plusieurs initiatives sans lendemain, et à la suite de la consécration de la pratique de coopération politique par l'Acte unique, c'est le premier engagement des Etats membres de la Communauté dans un ensemble de domaines politiques

¹ Eurobaromètre, n° 35, juin 1991, pp. 40-41 et T. 38 à 42.

réputés appartenir aux pouvoirs régaliens. La Communauté ne peut plus être accusée de ne construire qu'un «marché commun des épiciers». En effet, le traité de l'Union politique vise à renforcer et à étendre ce que l'Acte unique européen n'a fait qu'ébaucher timidement. De plus, il innove en établissant un calendrier contraignant pour l'Union économique et monétaire ainsi que pour l'instauration d'une monnaie unique qui doit voir le jour avant l'an 2000. De la sorte, la Communauté se dote d'une nouvelle dimension politique reposant sur quatre volets dynamiques: deux piliers visent à assurer à la Communauté une place sur la scène mondiale qui corresponde à son poids économique; deux autres piliers sont destinés à rapprocher les ordres juridiques et les politiques des Etats membres dans l'espace sans frontières ainsi qu'à intensifier la participation des citoyens. Le pas décisif franchi, l'engrenage d'intégration politique a été déclenché. Telle est l'interprétation qui s'inspire de la conception dynamique des pères fondateurs.

A l'encontre de cette vision porteuse d'espoir, des vues plus prudentes, voire plus sceptiques n'ont pas manqué. En effet d'aucuns considèrent qu'il s'agit d'une simple étape ou d'un progrès modeste. Ils mettent en exergue les faiblesses du système tel qu'il est issu des délibérations du Conseil européen de Maastricht: les conséquences imprévisibles sinon négatives de l'exception britannique, la persistance du déficit démocratique et surtout l'insuffisance des instruments prévus pour faire face aux défis que présentent la transition et les crises en Europe de l'Est. Les doutes se traduisent par des interrogations. Les efforts accomplis par les Douze sont-ils à la mesure des bouleversements qui secouent le système mondial et ses composantes? L'éclatement de l'URSS, la guerre en Yougoslavie, la crise dans les pays en voie de transition démocratique, sans oublier les difficultés et les besoins croissants du Tiers Monde, sont autant de défis qui interpellent l'Europe politique en devenir. Ces changements précipités, qui déstabilisent les systèmes et les équilibres politiques, se déroulent dans un état de crise économique et de pénurie qui rendent encore plus difficile le passage à la démocratie et à l'économie de marché. Dans ce monde en mutation profonde, la Communauté, facteur stable, dynamique et démocratique, s'est-elle dotée de moyens et d'instruments qui lui permettent de faire face aux conflits qui minent l'ex-forteresse communiste? Dispose-t-elle des ressources à la mesure des demandes d'aide qui lui sont adressées et des espoirs qu'elle a suscités? La réponse à ces

questions ne pourra être fournie qu'au vu des résultats de l'action de la Communauté et de ses membres.

2. L'architecture générale et objectifs de l'Union

Suivant l'exemple du Projet d'Union européenne proposé par le Parlement européen en 1984, le Traité instituant une Union européenne rassemble les divers éléments - traités, instruments, acquis communautaire - dans un cadre institutionnel unique qui doit assurer la cohérence et la continuité des actions menées en vue de la réalisation des objectifs de l'Union. Réunis dans un seul «traité-constitution», ces divers instruments donnent lieu à une répartition des pouvoirs et à des processus de décision différents. Dans les domaines des trois Communautés européennes, la répartition des attributions consacre le pouvoir actif du tandem Commission-Conseil, qui agit avec la participation du Parlement européen. S'inscrivant dans le prolongement de l'Acte unique de 1987, le traité d'Union européenne de 1992 étend le vote à la majorité qualifiée et renforce le rôle du Parlement européen. Il cherche à rendre le fonctionnement de la Communauté à la fois plus efficace et plus démocratique dans les domaines économiques et sociaux. En revanche, le clivage apparaît clairement entre le volet économique à dominante communautaire et le volet politique à prédominance intergouvernementale. En effet, en matière de politique étrangère et de sécurité commune qui constitue l'innovation majeure de l'Union, le Conseil européen et le Conseil des ministres ont un rôle prédominant, alors que la Commission est réduite à un rôle plus effacé bien que son Président soit membre du Conseil européen.

Dans le domaine politique, la Commission ne dispose pas de droit de proposition exclusif en vertu duquel ses propositions sont, dans le cadre de la Communauté économique, à l'origine des décisions du Conseil. Cependant, elle est pleinement associée aux travaux de la présidence et du Conseil dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Il en va de même de la justice et des affaires intérieures. Dans l'un comme dans l'autre de ces domaines, la Commission a la faculté, au même titre que chaque Etat membre, de soumettre des propositions au Conseil. De toute évidence, le terme de proposition revêt, dans ce contexte, une signification générale qui la distingue du sens juridique que lui attribuent le traité de Rome et le volet Communauté

europeenne du Traité de Maastricht. Il s'agit d'un droit d'initiative que la Commission ne possédait pas auparavant dans le cadre de la coopération politique européenne. Sans disposer de pouvoirs comparables à ceux dont elle est dotée dans la Communauté européenne, la Commission méritera à l'avenir le rôle qu'elle saura se tailler, dans une large mesure, grâce à sa compétence, à sa capacité et à son dynamisme ainsi qu'à la personnalité de son Président et de ses membres.

Il s'ensuit que l'architecture de l'Union européenne repose sur deux piliers: la Communauté européenne et l'Union politique. Au titre de la Communauté, le traité sur l'Union européenne approfondit et étend l'action communautaire. Il accomplit un pas décisif dans la direction d'une monnaie unique et d'une Banque centrale européenne. Il renforce la politique dans les domaines de l'environnement, de la recherche, de la formation et l'étend à d'autres secteurs tels que la santé, les réseaux transeuropéens, la protection des consommateurs, la culture et l'éducation. Le caractère communautaire de ces politiques a été confirmé dans plusieurs cas par l'extension du vote à la majorité qualifiée. De plus, le processus de décision tel qu'il s'est développé dans le cadre du traité de Rome et de l'Acte unique a enregistré quelques progrès au titre de la participation du Parlement européen. C'est ainsi qu'aux côtés de ses pouvoirs consultatifs originels, le Parlement a été associé plus étroitement à l'exercice de la fonction législative du Conseil sous la forme de «coopération» d'après l'Acte unique et de «codécision» dans le domaine communautaire de l'Union européenne. De surcroît, dans sa nouvelle structure, la Communauté prévoit des recours plus fréquents à l'avis conforme.

En revanche, les procédures qui relèvent de la coopération intergouvernementale, exceptionnelles dans le cadre communautaire, constituent la règle dans les domaines de l'Union politique. Bien qu'ayant adopté un centre *unique de décision* - autrefois proposé par le rapport Tindemans et le projet de traité de l'Union européenne du Parlement européen - le traité de Maastricht est doté de pouvoirs différents selon qu'ils portent sur les affaires communautaires ou sur les affaires étrangères et intérieures. Il en résulte une distinction entre, d'une part, les processus de décision communautaires dans les domaines du marché intérieur, des politiques d'accompagnement et de l'Union économique et monétaire et, d'autre part, les processus de décision en matière de politique étrangère et de sécurité commune ainsi que de politique

intérieure. Tout en maintenant la distinction entre les domaines communautaires et les domaines de la coopération politique, le traité de Maastricht confirme en substance la «vocation fédérale» de l'Union. Malgré que cette mention fût supprimée à la demande de l'Angleterre, la vocation fédérale s'inscrit dans les orientations de l'Union européenne. Sacrifiée dans la forme, elle s'affirme dans le fond et dans l'esprit du traité de Maastricht. Telle est la tendance qui, malgré les lacunes et les faiblesses de cette nouvelle construction, constitue la marque principale et l'apport prometteur de l'Union européenne. Cependant, seule l'expérience et le comportement des responsables politiques, communautaires et nationaux, pourront confirmer ou infirmer cette interprétation qui se fonde sur les effets d'entraînement de la dynamique communautaire: les vifs débats suscités par la ratification du traité de Maastricht en Allemagne et en France, ou ceux suivis d'un vote négatif au Danemark, apportent une preuve concrète de la portée politique de ce nouvel acte européen qui prévoit l'exercice en commun des parcelles importantes des souverainetés nationales.

Les dispositions communes comprennent, d'une part, les principes qui définissent les objectifs, guident et orientent les actions des institutions communes et, d'autre part, elles confirment la mission et le mode d'organisation du Conseil européen. Cet ensemble de dispositions définit les objectifs de l'Union européenne qui «marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens». Ce premier article met l'accent sur la nature dynamique du concept de l'union par opposition au concept statique de l'unité. En effet, l'union implique un processus d'association et de rassemblement des peuples et des hommes, à savoir l'action politique par excellence selon Bertrand de Jouvenel. De surcroît, la référence aux destinataires de l'Union n'est pas sans évoquer une des idées-forces de Jean Monnet: «Nous ne coalisons pas les Etats, nous unissons les hommes». Dans cet esprit, l'article introductif traduit le souci des gouvernements membres de réduire la distance entre les citoyens et les centres de décision, distance qui s'est accrue du fait de l'instauration d'un pouvoir au niveau européen. En cherchant à rapprocher les citoyens des structures décisionnelles, on vise à créer des espaces de participation et, par voie de conséquence, à mettre en œuvre les principes de subsidiarité et de démocratie participative. Au fond, il s'agit d'éviter une centralisation qui ne répond pas aux critères d'adéquation efficace.

ce et de participation effective, et de préserver la décentralisation et l'autonomie des centres de décision à divers niveaux. Ainsi de proche en proche, on édifie l'Union européenne sur deux principes fondamentaux du fédéralisme, le principe d'autonomie des unités membres et le principe de leur participation à la prise de décisions communes. Certes, dans sa phase actuelle, l'Union européenne est exposée davantage aux forces centrifuges des puissances nationales qu'aux risques d'une trop grande concentration du pouvoir communautaire. En effet, le pouvoir communautaire naissant ne résiste pas à une comparaison avec les pouvoirs de la Confédération helvétique ou des Etats-Unis d'Amérique. Cependant, il est sage d'orienter dès le début la construction européenne, encore embryonnaire et malléable, selon les principes du fédéralisme.

3. Principe de subsidiarité

Fondée davantage sur l'esprit que sur la lettre du traité, cette interprétation libre est maintes fois confirmée par des références au principe de subsidiarité, que le traité d'Union a érigé en principe fondamental. En réalité, selon les dispositions communes, les objectifs de l'Union doivent être réalisés dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3B: «La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent Traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent Traité».

Le principe de subsidiarité s'apparente à une approche générale et à une norme directrice dont les premiers jalons sont posés par la démarche philosophique d'Aristote et de Saint Thomas d'Aquin. Au XIX^e siècle, il a fait l'objet, sous des appellations diverses, des réflexions de Proudhon et il a été mis en pratique dans la Confédération helvétique. Dans l'Encyclique du Quadragesimo Anno du Pape Pie XI, du 15 mai 1931, la subsidiarité est

définie comme un principe d'organisation de la société: «Ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes»². A la même époque, les fondateurs du personnalisme, Emmanuel Mounier et Denis de Rougemont, réunis autour de la revue *Esprit*, lui accordent une place privilégiée dans leur réflexion sur le rôle de la personne humaine au sein de la société moderne. Fondement de la pensée fédéraliste de Denis de Rougemont, l'idée de la subsidiarité sous-tend la conception du fédéralisme intégral d'Alexandre Marc.

Fait rare dans l'histoire d'un principe, la subsidiarité a réussi à susciter un soutien quasi unanime. Cette unanimité surprenante s'explique par la portée générale de ce principe qui permet à tout un chacun de lui attribuer un sens propre. Ainsi, dans le domaine européen, ce principe d'inspiration fédéraliste peut exprimer deux préoccupations opposées: selon les uns, il peut constituer une barrière protectrice des pouvoirs des Etats membres ou des Régions; à l'inverse, selon les autres, il peut en revanche permettre d'élargir les champs des compétences de l'Union et renforcer ses pouvoirs notamment dans un souci d'efficacité et d'intérêt commun. La première interprétation à but défensif n'est pas sans rappeler le sens que l'on attribue en Suisse à l'action des fédéralistes: est fédéraliste celui qui défend les prérogatives des Cantons contre l'empiétement du pouvoir central de la Confédération. Il n'en reste pas moins qu'il existe une différence fondamentale entre un Etat fédéral constitué et une Union européenne embryonnaire à vocation fédérale.

En Suisse, en Allemagne ou aux Etats-Unis, l'Etat fédéral exerce les principaux pouvoirs régaliens, alors que dans la Communauté européenne ces pouvoirs appartiennent essentiellement aux Etats membres qui, pour des raisons de nécessité ou d'efficacité, en ont attribué ou se proposent d'en attribuer certaines parcelles aux institutions communes. C'est l'exercice partagé des fragments de leurs souverainetés nationales par leur mise en commun. Dans les Etats fédéraux, les autorités centrales, dotées de larges pouvoirs politiques, ont la tentation de les accroître au-

² *Quadragesimo Anno, Actae Apostolicae Sedis*, XXIII, 1931, p. 203, paragraphe 126-127, cité par Jean-Marie Pontier, «La subsidiarité en droit administratif», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1986, pp. 1515-1537.

delà du strict nécessaire, tandis que dans le cas de l'Union européenne, les institutions communautaires sont loin de disposer du minimum de pouvoirs indispensables à la réalisation des objectifs communs. Aussi l'Union européenne est-elle encore fort éloignée du stade atteint par l'Etat fédéral multinational en Suisse ou par les institutions de la Fédération américaine. Est-il besoin d'insister sur le fait que le partage des pouvoirs au sein de l'Union européenne penche fortement en faveur des Etats membres qui détiennent l'essentiel des attributs de la puissance publique? Cependant, les pouvoirs traditionnels dont sont dotés les Etats membres ne sont pas toujours à la hauteur de leurs responsabilités actuelles ou de leurs tâches nouvelles. D'où la nécessité d'Unions d'Etats dont les Etats américains et les Cantons suisses ont pris conscience autrefois et les Etats européens aujourd'hui.

Dans l'intégration européenne, le principe de subsidiarité s'inscrit dans la finalité de la Communauté et de l'Union en formation. Tout en permettant d'éviter les débordements inutiles, il vise à optimiser la répartition des pouvoirs dans l'espace communautaire ainsi qu'à faciliter la réalisation de nouvelles tâches qui dépassent la capacité des Etats pris séparément. Cette répartition est fonction des objectifs que les Etats membres se proposent d'atteindre au moyen de l'Union européenne. En effet, assigner des objectifs à un Etat ou à une communauté d'Etats est un acte constitutif, politique par excellence. Dans la deuxième phase, la question se pose de savoir comment répartir, en fonction des avantages comparatifs, les tâches et les pouvoirs entre diverses institutions et à divers niveaux des structures d'autorité. Cette démarche suppose une évaluation des avantages comparatifs compte tenu de la répartition des valeurs et des priorités dans une société. Dans cette optique, l'application du principe de subsidiarité s'appuie sur l'évaluation des avantages comparatifs, qui offre une base plus objective à l'attribution des tâches et à la distribution des pouvoirs. A ce stade aussi, il s'agit cependant d'un acte éminemment politique qui, à l'exemple du choix des objectifs, s'exprime dans la loi fondamentale de l'Etat, c'est-à-dire dans la constitution. C'est pourquoi en Suisse notamment, toute nouvelle définition d'objectifs ou toute nouvelle répartition des tâches (ex: protection de l'environnement) exige une réforme constitutionnelle par la voie de référendum constitutionnel. Il en va de même pour toute modification de la répartition des pouvoirs et en particulier pour l'attribution de nouvelles compétences ou de nouveaux pouvoirs. Dans les Etats fédéraux qui ont tendance à

renforcer le pouvoir central, le principal souci est de freiner ce glissement vers une centralisation accrue. Dans l'Union européenne, en revanche, le principal souci consiste à renforcer l'autorité des institutions communautaires bien trop faible en regard du poids des Etats membres. La volonté que les Etats membres manifestent en faveur de l'Union traduit la perception que leurs dirigeants ont de la nécessité de l'Union et de leur évaluation du rapport coût-bénéfice et des avantages comparatifs.

Dans leur effort d'union, les hauts responsables politiques communautaires et nationaux s'appuient sur le soutien de l'opinion publique qui exprime sa perception du partage efficace des tâches. A ce titre, les Eurobaromètres fournissent des informations précieuses. Ainsi, le sondage d'opinion effectué en octobre 1991 donne un tableau des décisions que l'opinion publique souhaite attribuer aux institutions communautaires ou, au contraire, réservier aux autorités nationales³. Cette répartition confirme, à quelques fluctuations près, les tendances générales: la coopération avec les pays en voie de développement (78%) et la recherche scientifique et technique (73%) figurent depuis longtemps en tête des domaines devant faire l'objet de décisions communautaires, suivis de la politique étrangère (69%). Viennent plus loin la monnaie (54%), le taux de la TVA (49%) et la sécurité et la défense (49%). Dans l'ensemble, les domaines qui sont attribués par l'opinion majoritaire aux institutions communautaires sont généralement confiés au pouvoir central dans les Etats fédéraux. Comme on pouvait s'y attendre, les opinions varient selon les pays. Cependant, dans les quatre domaines qui recueillent un soutien élevé en faveur de l'action communautaire, le seuil de la majorité absolue est dépassé dans tous les pays, l'Italie et les Pays-Bas figurant en tête du classement. L'opinion est plus partagée au sujet de la TVA et de la sécurité. Quant à la monnaie, tous les pays sont en faveur des décisions communautaires, à l'exception d'une opinion hésitante au Luxembourg et fortement en faveur des décisions nationales au Royaume-Uni. Cette tendance de l'opinion anglaise s'est accentuée à la veille de Maastricht au moment où l'Union monétaire et une monnaie unique étaient sur le point d'être acceptées par le Conseil européen. Dans une série de domaines, dont l'éducation, la santé et la sécurité sociale, l'opinion est favorable à l'action nationale. Dans tous les Etats fédéraux, l'éducation est de la compétence des Etats mem-

³ Eurobaromètre, n° 36, décembre 1991, pp. 28 à 31.

bres, l'action du pouvoir central ne revêtant qu'un caractère subsidiaire.

Alors que dans un Etat fédéral la structure et la répartition des pouvoirs sont clairement définies et ne sont modifiées que par des retouches, l'Union européenne se caractérise par un processus et une structure en plein développement dont les formes inédites sont loin d'être définitives. Bien au contraire, la quête de nouvelles formes d'organisation communautaires est la marque principale du processus d'intégration. En effet, ce processus de «création continue», selon l'expression des pères fondateurs, ne se laisse pas enfermer dans un moule rigide. D'où la méthode dite Monnet qui consiste à définir les objectifs, les orientations et les échéances, tout en laissant les tâches d'élaboration et d'exécution des normes aux institutions communes. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que, innovant dans le domaine des relations entre Etats, le traité de Rome a prévu l'imprévisible dans son article 235: s'il s'avère nécessaire pour l'accomplissement des objectifs du traité, la Communauté peut entreprendre certaines tâches jusque-là exercées par les Etats membres. C'est l'application positive du principe de subsidiarité. Dans le même esprit, la Cour de justice a établi un parallélisme entre les compétences intérieures et les compétences extérieures de la Communauté.

Dès les années 80, le principe de subsidiarité inonde le débat européen. Mentionné pour la première fois officiellement dans l'avis de la Commission sur l'Union européenne en 1975, le principe de subsidiarité va connaître une fortune extraordinaire. Placé au centre du système communautaire proposé par le Parlement européen en 1984, il fera ensuite une apparition timide dans la partie que l'Acte unique consacre à la protection de l'environnement. A la suite de son inscription dans la Charte sociale de 1989, c'est le traité de Maastricht qui le consacre officiellement en tant que principe fondamental de l'Union européenne. De toute évidence, ce principe définit une orientation générale concernant les compétences que les institutions communautaires exercent en partage avec les compétences des Etats membres, et des Régions dans certains cas. Mais ce principe général ne permet pas de déterminer les limites précises entre les compétences communautaires et les compétences nationales. Ces limites qui évoluent dans le temps font l'objet d'une évaluation coût-bénéfice, efficacité-opportunité et d'une évaluation des avantages comparatifs, soit, en dernière instance, d'une décision politique des Etats membres. Décision politique qui peut être prise à l'una-

nimité aux termes de l'article 235 lorsqu'elle porte sur les adaptations des pouvoirs nécessaires au bon fonctionnement de la Communauté. Cependant, lorsqu'il s'agit, soit d'accroître les pouvoirs communautaires de manière substantielle, soit de les étendre à des domaines nouveaux, le recours à la procédure de révision s'impose. C'est la procédure suivie lors de l'adoption de l'Acte unique européen de même que lors de l'élaboration du traité de Maastricht. Sur la base de ces actes politiques fondamentaux et du partage des pouvoirs qu'ils définissent, la Cour de justice aura à se prononcer sur le respect de ces règles et le bon usage des pouvoirs par les institutions communautaires et les autorités nationales⁴.

Il résulte des considérations qui précèdent que le principe de subsidiarité s'annonce à la fois en tant qu'un critère d'orientation positif pour les compétences nouvelles et comme un garde-fou contre l'emballement du pouvoir central. A ce titre, Jacques Delors a rappelé que «dans tout système d'inspiration fédérale, tel que la Communauté européenne, le principe de subsidiarité apporte un contrepoids permanent aux mécanismes de spill-over qui tendent dans un monde complexe, à charger excessivement l'échelon du pouvoir central»⁵. Cependant, une référence abusive à la notion de subsidiarité de la part du Conseil et des Etats membres pourrait bien servir de prétexte pour refuser un progrès relevant de l'action communautaire ou pour réduire la portée d'une décision prise.

Complexe et polyvalent, le principe de subsidiarité a pris une place importante et peut-être démesurée dans le débat européen sur l'avenir fédéraliste de la Communauté européenne. Principe fondamental, il est présent, sous des formes diverses, sous-entendues ou expresses, dans les multiples dimensions de l'Union européenne. Inscrit dans le Rapport sur l'Union économique et monétaire, il constitue le principe directeur de l'innovation du traité de Maastricht qui prévoit la création d'une Banque centrale européenne et l'instauration d'une monnaie unique. La subsidiarité se reflète dans les activités originales en matière de recherche et de technologie notamment, qui reposent sur une coopération

⁴ Valéry Giscard d'Estaing, *Rapport sur le principe de subsidiarité*, Parlement européen, 1990/1991.

⁵ Cité par V. Monet dans sa thèse sur *La dynamique intégrationniste des Communautés européennes à travers la Coopération politique européenne (CPE) et l'Acte unique*, Université de Lausanne, Dorigny, 1992, p. 447, Cf. Jacques Delors, *Le nouveau concept européen*, Paris, Editions Odile Jacob, 1992, p. 169.

étroite et multiforme associant Communauté, Etats, collectivités publiques, universités et instituts de recherche, associations et entreprises privées. Au sein de ces réseaux coopératifs, la Commission assume un rôle d'animation, d'incitation et de coordination. Bien que le traité de Maastricht demeure en général muet sur les accords partiels entre Etats membres, Régions et autres organismes publics et privés, la formule de coopération telle qu'elle est appliquée dans les domaines de la recherche et de la technologie est destinée à un avenir prometteur. D'ailleurs, les Etats fédéraux classiques eux-mêmes ont développé diverses formes d'accords et de concordats. Certains de leurs services sont parfois confiés aux organismes parastataux ou privés. Un vaste champ est ouvert à l'imagination créatrice dans la mesure où elle ne se laissera pas enfermer dans des modèles rigides de l'Etat fédéral, et, qui pis est, de l'Etat-Nation, ou dans les conflits idéologiques opposant le secteur public au secteur privé.

En réponse aux besoins concrets, l'action subsidiaire de la Communauté s'affirme non seulement sous des formes multiples de coopération ou de coordination mais aussi en tant qu'action d'encouragement et d'appui qui complète les efforts des Etats membres. Les exemples abondent: la politique régionale, la protection de l'environnement ainsi que toute une série de nouvelles activités communautaires dans les domaines tels que la santé publique, la protection des consommateurs, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, l'industrie. Ce sont autant d'actions complémentaires qui accompagnent les activités principales et qui illustrent le processus d'engrenage amorcé dès la création de la Communauté européenne.

Dans un même esprit mais dans un contexte différent, les apports subsidiaires de l'Union jalonnent les initiatives communautaires de politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Ces innovations s'inscrivent dans la dynamique du processus d'intégration et dans sa double dimension intérieure et extérieure. Ainsi l'instauration d'un espace sans frontières entraîne la nécessité d'une nouvelle chaîne d'actions communes et de coopérations sectorielles. La coopération douanière, la coopération en matière civile et pénale, les règles et actions communes relatives à l'entrée et à la circulation des ressortissants des pays tiers, la coopération policière dans la prévention et la lutte contre le terrorisme, la toxicomanie, la criminalité internationale, sont autant d'exemples qui apportent la preuve que le concept du

processus d'engrenage tel qu'il a été conçu à l'origine par Ernst B. Haas est, à son tour, en voie d'être débordé. En effet, élaboré à partir d'une analyse de la dynamique intérieure de la Communauté, il n'a pas pris suffisamment en compte les facteurs extérieurs. Selon P. Soldatos, cette analyse néglige «l'externalisation du processus intégratif et de son insertion progressive et croissante dans le système international»⁶. Et pourtant, comme l'atteste l'histoire, cette dimension extérieure a été souvent un facteur décisif dans la création des Etats fédéraux qui se sont formés, à l'exemple de la Suisse, en réponse commune face aux menaces extérieures.

Certes, le rôle du facteur extérieur a été parfois exagéré dans un souci d'influence politique plutôt que d'explication scientifique: le général de Gaulle s'est référé à plusieurs occasions au «fédérateur extérieur» en cherchant à souligner le poids excessif des Etats-Unis dans les affaires européennes. Aujourd'hui cependant, les liens d'intercommunication et d'interaction entre éléments extérieurs et intérieurs apparaissent clairement dans le traité de Maastricht. Ainsi par exemple, la compétition internationale incite-t-elle la Communauté à accroître sa capacité concurrentielle, de même que son poids économique l'oblige à assumer plus de responsabilité politique au niveau mondial. Parallèlement, le processus d'union politique a subi une accélération à la suite de l'effondrement de l'aile communiste de la grande Europe et de l'insécurité qui en est résultée.

Afin de rendre compte de l'ensemble des facteurs qui conditionnent la formation d'unions fédératives et leur fonctionnement, trois dimensions peuvent être proposées: une dimension causale, une dimension finaliste et une dimension substantielle⁷. La première dimension comprend les facteurs qui sont le plus souvent invoqués lors de la formation et de l'évolution des unions fédératives, tels que la proximité géographique et la parenté culturelle, l'interdépendance économique et technique et les menaces extérieures. La deuxième dimension se réfère aux causes finales, c'est-à-dire aux finalités que se proposent de réaliser certains groupements humains au moyen d'union, de mise en commun de ressources, d'institutions et de politiques communes. Les finalités expriment les systèmes de valeurs, les idées-forces et les buts que s'assignent les membres d'unions

⁶ *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation. Théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylants, p. 198.

⁷ Cf. *Fédéralisme amphictyonique*, op. cit., pp. 2 et 3.

fédératives. Quant à la dimension substantielle, elle implique un ensemble de facteurs qui caractérisent la nature fédérative d'une communauté. Dans notre approche du fédéralisme, cette dimension est formée d'un ensemble de principes et de règles de base qui conditionnent l'existence et le développement d'une communauté fédérative, tels qu'énoncés dans la section consacrée au fédéralisme.

4. Principes démocratiques et citoyenneté européenne

Dans la logique de la subsidiarité s'inscrit le principe fédéraliste du respect de l'identité nationale des Etats membres qui, tous sans exception, sont censés pratiquer les principes démocratiques. Ainsi, il est clairement énoncé que seuls les Etats européens respectant les droits de l'homme et les principes démocratiques peuvent être admis en tant que membres de la Communauté. Le traité de Maastricht impose expressément ces conditions. De plus, par sa référence au Conseil de l'Europe et à la Convention des droits de l'homme, le traité sur l'Union européenne attribue une grande responsabilité au Conseil de l'Europe qui est appelé à se prononcer sur la qualité démocratique des Etats candidats. En effet, en admettant en son sein certains Etats de l'Europe de l'Est, il leur reconnaît officiellement le caractère démocratique et leur ouvre, de ce fait, l'antichambre de la Communauté européenne. Cette exigence de démocratie n'est pas sans rappeler les préceptes d'Emmanuel Kant. Dans son ouvrage sur la *Paix perpétuelle* une des conditions *sine qua non* de l'existence d'une communauté de paix était l'homogénéité des régimes politiques des Etats membres. C'est la condition que le Congrès de La Haye a réaffirmée en 1948 face à la menace des régimes totalitaires, et qui prend aujourd'hui tout son sens au sein de l'Union européenne. De toute évidence, l'appartenance à l'Union n'est pas compatible avec les régimes, voire avec les sociétés qui ne sont pas démocratiques. Plus que jamais, la stricte application de cette exigence fondamentale est nécessaire pour garantir la nature et l'avenir démocratiques de l'Union européenne. D'où la question de savoir si la reconnaissance des nouveaux Etats de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Union soviétique, selon les critères définis le 16 décembre 1991 par le Conseil des affaires étrangères de la Communauté, est l'équivalent d'un certificat de bonne conduite démocratique. D'où aussi l'importance de l'admission des Etats de l'Europe de l'Est au sein du Conseil de l'Europe.

Parmi les autres principes et objectifs que se donne l'Union, figurent la cohésion économique et sociale sur le plan intérieur et l'identité de l'Union sur la scène internationale. Un système institutionnel unique est chargé de garantir la cohérence et la continuité des actions communes à l'intérieur comme à l'extérieur, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire. Ces objectifs ainsi que la révision prévue pour 1996 témoignent de la volonté des Etats membres de faire progresser l'Union et d'assurer l'efficacité des mécanismes communautaires. Les objectifs communs que se proposent les Etats membres doivent être atteints conformément aux dispositions du Traité et dans le respect du principe de subsidiarité qui, à son tour, acquiert toute sa dimension dans cette perspective évolutive de l'Union.

Depuis la création de la Communauté, la citoyenneté européenne n'a cessé de s'affirmer. En instituant l'ordre juridique communautaire, la Communauté a contribué à faire du citoyen européen un bénéficiaire et un justiciable des droits communs. En contrepoids au pouvoir direct ou immédiat qu'exercent les institutions communautaires sur les citoyens, ceux-ci ont acquis des droits ainsi que des accès auprès de la Cour de justice. De plus, ils ont bénéficié d'une participation accrue, participation sous une forme médiatisée par des organisations socio-économiques et des comités consultatifs, puis dès 1979, participation directe aux élections du Parlement européen. Dans le même esprit, le Comité des Régions pourra comprendre des représentants régionaux élus aux côtés des représentants de diverses catégories socio-professionnelles.

A son tour, le traité de Maastricht élargit la sphère de la citoyenneté européenne. Il garantit le droit de libre circulation et de séjour sur le territoire des Etats membres à tout citoyen de l'Union. Il accorde, en outre, le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales à tout citoyen de l'Union résidant dans un autre pays de la Communauté. Ces droits sont exercés dans les mêmes conditions que les droits des ressortissants de l'Etat de sa résidence. Les modalités d'application de ces dispositions peuvent prévoir des dérogations lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient. Le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas ont déjà introduit la pratique du vote aux élections municipales. Pour la plupart des autres pays, les droits de vote et d'éligibilité aux élections municipales exigeront des révisions constitutionnelles et, le cas échéant, des dérogations concernant le droit d'éligibilité.

té. Cependant, l'exercice de ces droits ne semble pas susceptible de bouleverser les paysages politiques locaux, tout en étendant les espaces de participation. Dans cette même perspective, les prochaines étapes à envisager pourront ouvrir aux citoyens européens la participation au niveau régional et, dans un avenir plus lointain, aux autres institutions représentatives des Etats membres. Une deuxième innovation concerne la protection des citoyens de l'Union dans les Etats tiers où l'Etat dont ils sont ressortissants n'a pas de représentation diplomatique ou consulaire. Dans ce cas, ils bénéficieront de la protection de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat. Une troisième innovation porte sur les droits de pétition et de recours au médiateur communautaire. Suivant une coutume assez répandue, ces droits ne sont pas exclusivement réservés aux citoyens de l'Union mais sont accordés à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre.

Ce sont les principales dispositions qui instituent la citoyenneté européenne et qui visent à réduire la distance entre citoyens et institutions de la Communauté. Ces dispositions viennent renforcer d'autres mesures telles que la protection de la santé publique, la protection des consommateurs ainsi que la participation des citoyens dans le cadre des programmes européens de la formation professionnelle, d'échanges d'étudiants et d'enseignants et de nombreux programmes de recherche communautaires. A titre d'exemple, les actions de formation et de reconversion professionnelles feront l'objet de programmes élaborés en coopération avec les Etats membres, les entreprises concernées et les organismes de formation professionnelle. Elles se dérouleront sur les lieux de travail ou dans les établissements d'éducation ou de formation.

L'introduction de la notion de citoyenneté européenne dans le traité de l'Union, proposée par le gouvernement espagnol à la fin de 1990, a été approuvée par 60% de l'opinion de la Communauté. Les Espagnols sont en tête des opinions favorables avec 78%, suivis de près par les Grecs, les Italiens et les Portugais et, de plus loin, par les Irlandais et les Français (62%). Les Belges, les Néerlandais et les Allemands sont moins favorables, tandis que les Anglais et les Luxembourgeois ferment la marche devant les Danois qui sont les seuls à manifester une majorité défavorable de 54% contre 28% d'opinions positives⁸.

⁸ Eurobaromètre, n° 35, juin 1991, pp. 19 et 20.

CHAPITRE II

L'APPROFONDISSEMENT DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

1. Monnaie unique et convergence économique

Le traité de Maastricht accomplit un progrès qualitatif en développant la dynamique communautaire dans deux directions principales: l'établissement de l'Union économique et monétaire et le renforcement de la cohésion économique et sociale. Cette double innovation forme l'axe central du processus d'intégration en prolongement de la dynamique du marché intérieur et des politiques d'accompagnement. Il est généralement admis que le maintien d'un équilibre entre unités membres au sein de l'Union constitue un élément essentiel dans toute fédération. Dans une perspective de moyenne ou de longue durée, la cohésion dans une fédération est exposée aux menaces d'une domination d'un ou de quelques-uns de ses membres ou à des tensions qui peuvent naître d'une forte disparité entre économies nationales ou entre développements régionaux. Dans le souci de réduire les disparités existantes dans la Communauté, les gouvernements signataires ont cherché à renforcer la solidarité socio-économique au sein de l'Union. C'est ainsi que la Communauté vise à réduire les écarts entre les régions et à promouvoir la cohésion entre les Etats membres. Suivant cette logique, elle poursuit à la fois son œuvre d'intégration et sa quête en vue d'un meilleur équilibre économique et social.

Simultanément, le traité de Maastricht enclenche le processus, en principe irréversible, de la mise en commun d'un des attributs essentiels de la souveraineté nationale: la monnaie, symbole du pouvoir exclusif du souverain. Pris par le Conseil européen et les gouvernements à la demande des milieux économiques, cet engagement est une illustration de l'effet d'engrenage qui, selon un rythme progressif ou par des sauts qualitatifs, a induit le déve-

loppelement de la Communauté. A leur tour, les échéances contraintes prévues par le traité de Maastricht vont stimuler les activités des opérateurs économiques, des banquiers et des financiers, qui adapteront leurs stratégies et leurs comportements en fonction de cette finalité.

Cet engagement implique la création d'une Banque centrale européenne et d'une monnaie unique, l'Ecu, et ouvre une nouvelle étape de l'intégration européenne grâce au transfert de souverainetés monétaires des Etats membres à la Communauté. L'Union monétaire sera gérée par un Système européen des Banques centrales dont le noyau sera constitué par une Banque centrale européenne indépendante. Cette étape impose la convergence des politiques économiques nationales et le respect d'une discipline budgétaire commune. Cet ensemble d'objectifs, de règles et d'institutions attestent, de manière concrète, la vocation fédérale de l'Union européenne. En effet, la monnaie unique incarne un pouvoir régional dont sont dotés les Etats fédéraux.

Le cheminement qui conduit à l'Union économique et monétaire est long et sinueux: esquissée dans le «mémorandum Barre» en 1968, sous la forme d'une coordination des politiques économiques jumelée à une coopération monétaire, l'Union économique et monétaire a fait l'objet, deux ans plus tard, du «Rapport Werner». Sa réalisation prévue par le Conseil a été empêchée par la crise monétaire internationale. Le retard qui en est résulté dans la mise en œuvre de la décision du Conseil illustre, d'une manière brutale, les liens qui, dans ce domaine sujet à une globalisation rapide, créent une étroite interdépendance entre les facteurs endogènes et les forces exogènes dont l'interaction conditionne le processus d'intégration. Afin d'éviter la paralysie générale, un système réduit de «by pass» est institué dès 1972 sous la forme de «serpent monétaire». Malgré la stagnation de l'économie mondiale et du processus d'intégration, le Système monétaire européen (SME) voit le jour en 1979: il inaugure une nouvelle étape reposant sur trois mécanismes, à savoir les taux de change, le crédit et l'unité monétaire, l'Ecu. La valeur de l'Ecu, «panier des monnaies», est égale à la somme de quantités fixes de chaque monnaie communautaire, calculées en fonction de l'importance économique de chaque pays. Depuis le 21 septembre 1989, les monnaies des douze Etats membres entrent dans la composition de l'Ecu selon les pourcentages suivants : DM = 30,1%, FF = 19%, UKL = 13%, LIT = 10,15%, HFL = 9,40%, B/LFR = 7,90%, PTA = 5,30%, DKR = 2,45%, IRL = 1,10%, Esc = 0,80%,

DRA = 0,80%. Bien que le SME n'ait jamais réussi à créer un Fonds monétaire européen, il a préparé le terrain pour l'Union économique et monétaire. Cette évolution fluctuante est exemplaire par ses progrès, mais aussi par ses retards ou ses résultats incomplets, du processus d'intégration qui évoque l'image d'une spirale ascendante.

A présent, la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire s'articule selon un programme en trois phases dont la première a commencé en juillet 1990 conformément à une décision du Conseil européen de Madrid. Cette première phase prévoit la participation de tous les Etats membres au mécanisme des taux de change - ce qui à l'exception de la Grèce est le cas aujourd'hui -, la libéralisation des capitaux et la surveillance multilatérale des politiques économiques nationales. La deuxième phase doit débuter le 1^{er} janvier 1994 par la création de l'Institut monétaire européen (IME) et par une série de mesures concernant l'indépendance des banques centrales, la composition définitive du panier de l'Ecu, la convergence économique et la réduction de la dette et des déficits publics. L'IME est dirigé par un Conseil composé d'un Président nommé d'un commun accord par les chefs d'Etat ou de gouvernement - sur recommandation du Comité des gouverneurs et après consultation du Parlement européen et du Conseil - et des gouverneurs des Banques centrales dont l'un des gouverneurs assume la vice-présidence. Le fait que le Président soit nommé par les hautes autorités nationales souligne l'importance qui est accordée au Conseil de l'IME.

La troisième phase commencera au plus tôt le 1^{er} janvier 1997 et au plus tard le 1^{er} janvier 1999. Dès son début, la valeur de l'Ecu est irrévocablement fixée. La décision concernant le passage à la troisième phase relève du Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement. Statuant à la majorité qualifiée sur la base des rapports de l'IME et de la Commission, de l'avis du Parlement européen et des recommandations du Conseil des ministres, il doit décider si la majorité des Etats membres remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique. Cette décision fondamentale créant une monnaie unique se caractérise par trois traits essentiels: en premier lieu, elle s'appuie sur les rapports et les recommandations de l'IME, de la Commission et du Conseil, ce dernier statuant à la majorité qualifiée. Ces rapports et ces recommandations portent sur le degré de stabilité des prix, le respect des marges normales de fluctuations au sein du SME, le caractère durable de la convergence économi-

que et la discipline budgétaire visant à éliminer les déficits publics excessifs. En deuxième lieu, au cours de ce processus le Conseil, réuni tant au niveau des ministres qu'au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, statue à la majorité qualifiée. A ce propos, il est intéressant de noter que le traité ne se réfère pas au Conseil européen, mais au Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement. Serait-ce une façon de s'assurer que le Président de la Commission, qui est aussi membre du Conseil européen, ne prendra pas part à cette décision ? Cette distinction peut être attribuée aussi au fait que, dans ce cas, le Conseil réuni au niveau des plus hauts responsables nationaux décide à la majorité qualifiée, selon une procédure précise propre au Conseil. Une conséquence peut être tirée de cette distinction: le Conseil de la Communauté est formé certes des représentants des Etats membres au niveau ministériel, mais rien ne s'oppose à ce qu'à l'avenir le Conseil puisse également se réunir au niveau le plus élevé et prendre des décisions à la majorité qualifiée. En troisième lieu, le traité fixe, suivant la méthode Monnet, les échéances précises. Mais, qui plus est, fidèle à sa vocation, il organise l'Union monétaire dans le cadre du Système européen des Banques centrales (SEBC), système décentralisé au sein duquel les pouvoirs sont partagés entre la Banque centrale européenne (BCE) et les Banques centrales nationales. Ainsi, si la BCE est seule habilitée à autoriser l'émission de la monnaie dans la Communauté, c'est elle mais aussi les Banques centrales nationales qui peuvent émettre des billets de banque. En outre, les gouverneurs des Banques centrales siègent au Conseil des gouverneurs de la BCE aux côtés des membres de son directoire. Comme dans le cas de l'IME, le Président et les membres du directoire sont nommés par les gouvernements des Etats membres réunis au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement européen et du Conseil des gouverneurs de la BCE.

Les critères fixés pour cet examen de passage à la monnaie unique sont au nombre de cinq: stabilité des prix, situation des finances publiques - déficit budgétaire et dette publique - participation d'au moins deux ans au SME dans les marques étroites, taux d'intérêt à long terme. Ces critères imposent des conditions d'une discipline communautaire: 1. le taux d'inflation ne doit pas dépasser, depuis un an au moins, de plus de 1,5% celui des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats quant à la stabilité des prix. Pour 1991, les trois pays de référence sont: le

Danemark (2,3%), le Luxembourg (2,6%) et la Belgique (2,8%). Le taux d'inflation acceptable à présent serait donc autour de 4%. Ce premier critère de portée relative s'ajuste sur la performance des trois Etats membres qui enregistrent la plus grande stabilité des prix. 2. Le rapport entre le déficit public et le PIB ne doit pas dépasser 3% sauf circonstances exceptionnelles. Ces exigences établissent un lien précis entre la convergence économique et la stabilité monétaire. Dans une certaine mesure, c'est la thèse allemande relative à la nécessité des politiques convergentes préalables à l'instauration d'une monnaie unique qui est reprise en substance. Cependant, le traité n'érigé pas cette condition en un préalable, tout en reconnaissant qu'une monnaie forte doit reposer sur les fondements économiques qui garantissent la stabilité du pouvoir d'achat et permettent de promouvoir un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble de la Communauté. Une fois de plus, le traité traduit en définitive les conceptions diverses et concilie notamment les thèses française et allemande. En outre, il définit les objectifs généraux et confie aux institutions leur mise en œuvre. C'est ainsi que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres. Dans une phase ultérieure, le Conseil, sur la base de la conclusion du Conseil européen, adopte à la majorité qualifiée une recommandation fixant les grandes orientations. Puis, avec l'aide de la Commission, il surveille l'évolution économique et procède régulièrement à une évaluation d'ensemble. Cette surveillance multilatérale donne lieu à des recommandations qui, sans être contraignantes en soi, acquièrent toute leur signification dans le contexte de l'Union monétaire et des disciplines qu'elle impose. A son tour, la politique monétaire commune conditionne la convergence des politiques économiques des Etats membres. C'est un exemple de l'indispensable cohérence et de l'inséparable liaison entre politiques économiques et politique monétaire au sein de la Communauté.

La création d'une Banque centrale européenne à l'intérieur du Système européen des Banques centrales et l'adoption d'une monnaie unique constituent un progrès décisif vers une Communauté fédérale. Ce progrès implique un minimum indispensable de centralisation bien en deçà de la pratique traditionnelle des Etats fédéraux tels que la Suisse et l'Allemagne. Décision fondamentale, s'il en est, qui aboutit à l'abandon des monnaies nationales. La Communauté a fait son choix entre le D-Mark et

l'Ecu, choix qui évite que le D-Mark ne devienne la seule monnaie dominante en Europe. Rien d'étonnant dès lors que l'opinion publique allemande soit agitée par un vif débat au sujet de l'abandon du Mark. Quant à l'Angleterre, elle a obtenu une clause d'exemption qui devrait amortir le choc que va produire la disparition du symbole de la grandeur britannique. L'adoption d'une monnaie unique est un test concret de la volonté des Etats membres de poursuivre la construction de l'Union européenne.

A la lecture de ce texte complexe plusieurs interrogations viennent à l'esprit. En effet, seuls deux membres, la France et le Luxembourg, satisfont dans l'immédiat aux critères imposés. L'Allemagne et le Danemark font partie des admissibles. En effet, le déficit public allemand qui dépasse légèrement le seuil de 3% du PIB est dû à la réunification tandis que la dette publique danoise, bien qu'au-dessus de 60% du PIB, tend à se rapprocher du seuil agréé. A leur tour, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Belgique forment le groupe des candidats sérieux. L'effort des deux pays du Benelux doit porter sur la réduction de la dette et du déficit publics, tandis que la Grande-Bretagne doit chercher à réduire le taux d'inflation et les marges de fluctuation des taux de change de 6% à 2,5%. L'Irlande et peut-être l'Espagne pourraient rejoindre les sept pays à condition de s'imposer une politique de rigueur. En revanche, le Portugal, l'Italie et la Grèce accusent un retard qui semble plus difficile à combler dans les années à venir.

Plusieurs opinions sceptiques se font écho de certaines analyses scientifiques auxquelles répondent des thèses tout aussi fondées mais bien plus optimistes. L'expérience du passé communautaire montre que, malgré des lenteurs et des retards, les objectifs communs ont contribué à imposer progressivement une discipline salutaire aux Etats membres. A ce titre, la lutte contre l'inflation en France est exemplaire et laisse bien augurer des efforts que les gouvernements doivent entreprendre afin de réaliser progressivement les conditions qu'exige l'Union monétaire. En eux-mêmes, ces efforts convergents constitueront un progrès tangible.

En admettant que l'examen de passage soit réussi en 1997 par 7 Etats membres ou que le passage se fasse automatiquement en 1999, il n'en reste pas moins que, contrairement à une profession de foi courante, on recrée une Europe monétaire à deux vitesses à l'exemple du SME. En effet, le SME est un mécanisme hors système communautaire qui, limité au départ, a fait preuve d'une force d' entraînement indéniable en attirant l'un après l'autre tous

les membres de la Communauté à l'exception du Portugal et de la Grèce. C'est sur cette dynamique d' entraînement que se fondent les espoirs de l'Union monétaire, mais aussi sur le soutien actif des opérateurs, des entrepreneurs et des promoteurs de l'Union monétaire. Cette décision fondamentale parie sur l'effet d'engrenage et les réactions positives des marchés financiers ainsi que sur les entreprises et notamment les petites et moyennes qui devraient être parmi les principales bénéficiaires de la fixation des changes invariables. Enfin, l'opinion publique apporte son soutien à l'Union monétaire avec 55% d'avis favorables à la BCE et 54% à l'Ecu, les attitudes se répartissant comme de coutume, de manière inégale selon les pays. D'après le sondage d'octobre 1991, neuf pays se prononcent à la majorité en faveur de la BCE à l'exception du Luxembourg, havre financier (48% pour et 28% contre) et du Danemark (47% pour et 40% contre). Seule l'Angleterre enregistre une opinion négative avec 41% d'avis défavorables et 39% d'opinions favorables. A l'égard de l'Ecu, les attitudes se répartissent différemment: dans le camp des hésitants, l'Allemagne prend la place de l'Irlande, avec 45% d'opinions favorables et 32% d'opinions défavorables. C'est un cas à suivre en raison même du rôle pivot de l'économie allemande et du D-Mark au sein de la Communauté ainsi que de leur influence sur les pays de l'Europe centrale et orientale. En revanche, on constate peu de surprise du côté de l'Angleterre et du Danemark qui sont en majorité défavorables si ce n'est l'hésitation de l'opinion anglaise avec 40% pour et 42% contre et la forte opposition enregistrée au Danemark où 35% seulement se prononcent en faveur de l'Ecu et 54% contre. Ces attitudes laissaient présager de la forte opposition au Danemark. Elles expliquent par ailleurs une certaine réserve du gouvernement anglais à la veille des élections d'avril 1992. Réélu et donc plus libre de ses mouvements, le gouvernement conservateur pourrait bien s'engager plus activement aux côtés de ses partenaires européens.

A l'encontre des futures obligations qu'impose le traité de Maastricht, la Banque centrale allemande vient d'augmenter en juillet 1992 le taux d'intérêt de manière unilatérale. Cette décision a provoqué de nombreuses réactions des gouvernements et des places financières. Les bourses ont enregistré des baisses en chaîne anticipant les retards dans la reprise de la croissance des économies occidentales. De surcroît, bien que le taux Lombard de refinancement des banques commerciales auprès de la Banque centrale allemande n'ait pas subi de changement, cette augmenta-

tion du taux d'intérêt n'a pas été sans effet sur le dollars qui a connu une chute sans précédent. Ainsi une décision qui avait pour objectif de freiner l'inflation en Allemagne a provoqué, en raison de l'interdépendance des grands marchés, des effets en chaîne. Elle fait apparaître en même temps la responsabilité internationale des autorités monétaires et elle soulève deux questions relatives à l'avenir de l'Union économique et monétaire: quelle est la portée de l'indépendance de la Banque centrale allemande qui a servi à ce titre de modèle à la Banque centrale européenne ? Cette décision unilatérale contraire à l'esprit de l'Union économique et monétaire n'est-elle pas de mauvais augure pour la discipline communautaire ?

De manière surprenante, la décision autonome de la Banque centrale allemande n'a pas reçu l'approbation sans réserve du gouvernement allemand. Elle a mis en relief de façon concrète le sens de l'indépendance de l'institution face au pouvoir politique. Est-ce à dire qu'à l'avenir la BCE pourrait s'accorder une telle marge de liberté au sein de la Communauté ? La question est ouverte. Cependant, il apparaît dès à présent que l'action de la BCE s'inscrit dans les orientations générales définies par le Conseil européen. C'est dans ces marges que la BCE pourra user de son autorité indépendante.

Cette décision unilatérale n'est certes pas conforme aux obligations que prévoit le traité de Maastricht qui, faut-il le rappeler, n'était pas en vigueur au moment où elle a été prise. Par défaut, elle apporte la preuve de la nécessité de la discipline communautaire prescrite par le traité de Maastricht. En effet, dans le cadre de l'Union, de telles décisions ne pourront plus être adoptées si ce n'est en consultation, voire en accord avec les autres membres de la Communauté. Dès lors, l'intérêt national devra être en harmonie avec l'intérêt communautaire.

2. Cohésion et politique régionale

Dans une série de domaines, le traité de Maastricht prolonge et approfondit l'œuvre entreprise à partir du traité de Rome et de l'Acte unique européen, alors qu'il fait l'œuvre novatrice dans d'autres secteurs. En matière de politique commerciale commune, il reprend le schéma traditionnel tout en généralisant le recours à la majorité qualifiée. Dans le domaine de recherche et de développement technologique, l'Union améliore les aspects

fonctionnels en prévoyant le recours à l'article 189B et en chargeant le Conseil de fixer les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des Universités ainsi que les règles applicables à la diffusion des résultats de la recherche. De son côté, la Commission est habilitée à prendre des initiatives pour promouvoir et assurer la coordination et la cohérence des actions de la Communauté et de ses Etats membres. Dans la même perspective, la politique communautaire a pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie de la Communauté et d'accroître sa compétitivité internationale. C'est la référence directe à la concurrence du Japon et des Etats-Unis en particulier. Le nouveau titre sur l'industrie s'inscrit en prolongement de cet effort de recherche et vise à créer un environnement propice au développement de la capacité concurrentielle de l'industrie de la Communauté. Les actions communautaires ont pour objectif de faciliter l'adaptation aux changements structurels, d'encourager les initiatives de développement notamment des petites et moyennes entreprises ainsi que de favoriser la coopération entre entreprises et une meilleure exploitation des recherches et des innovations technologiques. Outre la coordination des recherches et la mise en commun des ressources, le but que se propose la Communauté est de raccourcir les délais entre l'innovation et son utilisation industrielle, délais qui s'avèrent plus longs en Europe qu'aux Etats-Unis et au Japon. D'autres actions complémentaires et de soutien sont prévues dans plusieurs domaines tels que la formation professionnelle, l'éducation et la culture. En matière d'environnement, l'action de la Communauté est renforcée et prolongée par la contribution de la Communauté à la protection de la santé publique et des consommateurs. Ces actions communautaires diverses s'intègrent dans l'ensemble des politiques de la Communauté qui a pour mission de compléter, soutenir et coordonner les politiques des Etats membres.

Sous l'angle du fédéralisme, deux axes de la politique communautaire méritent une considération particulière: la politique régionale et la nouvelle dimension de la politique et de la solidarité sociales. Dans ces deux domaines, le traité de l'Union se donne pour objectif de parachever l'œuvre entreprise par les institutions communautaires et entérinée par l'Acte unique européen. «L'Europe des Régions» dont l'idée a été lancée par Denis de Rougemont dans les années 60 s'inscrit insensiblement dans les faits et dans les institutions. La politique régionale est devenue une réalité dans les années 70 avant d'être entérinée par l'Acte

unique européen en 1987. Dans le traité de Maastricht, toute une série de politiques communes s'orientent vers un meilleur équilibre régional et vers le développement des régions les plus pauvres. 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.

La politique régionale et la réalisation de la cohésion économique et sociale s'appuient sur les actions que la Communauté mène au travers 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 Fonds structurels fonctionnent sur la base des principes nouveaux: priorité aux régions les plus défavorisées, programmation, partenariat et additionnalité. Alors que l'Acte unique visait principalement à neutraliser ou à compenser les effets négatifs, le traité de Maastricht se donne pour objectif de promouvoir le rapprochement entre Régions, d'assurer la cohésion et de soutenir les efforts de convergence des politiques économiques.

Les disparités entre les pays s'accompagnent des disparités entre les Régions à l'intérieur de chaque pays comme dans l'ensemble de la Communauté. 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, les disparités tendront à s'affirmer sinon à 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 partie⁹. A

cet effet, il est proposé un accroissement de deux tiers des ressources par comparaison avec une augmentation de 50% des dotations consacrées à d'autres objectifs des politiques structurelles. Dans l'ensemble, les crédits des Fonds à finalité structurelle pour la période 1984-1993 s'élèvent à 60 milliards d'Ecus dont 63% sont réservés aux Régions retardataires, 12% aux Régions en déclin et autant au titre de la reconversion et de l'emploi des jeunes, et 6,2% au développement rural et aux ajustements agricoles¹⁰. La nouvelle stratégie se fonde sur le principe d'additionnalité de diverses ressources et interventions, qui a pour objectif de créer des synergies entre politiques qui s'épaulent mutuellement. Elle introduit en outre plus de flexibilité et allège les procédures de décision et de programmation: elle renforce le partenariat entre la Commission, l'Etat et les Régions et définit mieux les responsabilités en fonction du principe de subsidiarité. Ainsi par des voies variées, la Communauté met en pratique les principes du fédéralisme en cherchant à créer des conditions d'un meilleur équilibre entre divers niveaux d'autorité.

Proposé par l'Espagne, 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 va soutenir dès 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.

Cette «harmonie préétablie» ne sera pas exempte de tensions qui peuvent provenir tant de la pression concurrentielle, intérieure ou extérieure, que des effets de la recherche et de la haute technologie. A titre d'exemple, l'ouverture du marché communautaire aux produits de l'Europe de l'Est ou les conséquences de l'Uruguay Round vont toucher principalement les pays et les Régions les moins développés de la Communauté. De fait, les importations de produits agricoles, sidérurgiques et des textiles

⁹ Commission, *De l'Acte unique à l'après Maastricht*, op. cit., p. 13.

¹⁰ Commission, *De l'Acte unique à l'après Maastricht. Les moyens de nos ambitions*, Bruxelles, le 11 février 1992.

coïncident souvent avec la production des Régions retardataires situées dans les pays les plus démunis de la Communauté.

A son tour, le développement des technologies nouvelles peut constituer un facteur de déséquilibre régional. Certes, la concurrence des Etats-Unis et du Japon a engendré une série d'initiatives tant au niveau national que communautaire. Mais les technologies avancées se développent principalement dans dix grands «îlots d'innovation» dans l'Europe du Nord où se concentrent, selon une étude du Fast de 1991, 80% des innovations à base scientifique. Privilégiées déjà par leurs richesses et leur environnement, ces Régions le sont également par la course au développement technologique en raison même des avantages qu'elles offrent en connaissances universitaires, en main-d'œuvre hautement qualifiée et en capital. Cette concentration dans les centres industriels avancés va à l'encontre du développement régional. D'où la nécessité de concilier ces deux courants antagonistes en assurant à la fois la capacité technologique et la répartition régionale de ses retombées.

Dans ce contexte, les résultats seront largement tributaires de la décentralisation des centres de recherche et de haute formation scientifique ainsi que des réseaux de communication. Les progrès des technologies de pointe de diffusion des connaissances, de communication et de microprocesseurs constituent des jalons prometteurs pour le développement des Régions périphériques. Ainsi, paradoxalement, «l'Europe des Régions» apparaît promise à un bel avenir grâce aux moyens mis à sa disposition par la haute technologie.

Afin d'assurer la cohérence nécessaire des actions communautaires, les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation de ces Fonds seront définis par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des Régions qui vient d'instituer le traité sur l'Union européenne. De plus, les Etats membres s'engagent à conduire et à coordonner leurs politiques économiques en vue de promouvoir le développement harmonieux et de réduire les disparités régionales. Enfin, le nouveau Fonds de cohésion vise à compléter l'action de la Communauté en contribuant à financer notamment les projets dans le domaine de l'environnement et dans le domaine des réseaux transeuropéens.

L'Europe des Régions devient progressivement une réalité au sein de l'Union européenne tout en posant le problème de la

participation des Régions à l'élaboration et à l'exécution des programmes et des décisions communautaires. L'application judicieuse du principe de subsidiarité impliquerait une meilleure répartition des tâches entre les trois niveaux d'activités communautaire, national et régional. Mais cette application est freinée le plus souvent par les Etats jaloux de leurs prérogatives qui, à l'exemple de l'Italie et de l'Espagne et sans oublier la France et l'Angleterre, cherchent à préserver leur rôle de voie de communication obligée, dans l'espoir de garder le contrôle sur les activités de leurs Régions. Dans la pratique, les contacts directs entre institutions communautaires et collectivités régionales tendent à s'intensifier en particulier au niveau de l'exécution, alors que la participation des Régions à l'élaboration des décisions communautaires demeure marginale et consultative à quelques exceptions près.

Il est naturel que dans ce domaine ce soit un Etat membre fédéral qui montre la voie. En effet, depuis longtemps les Länder allemands sont présents à divers stades du processus de décision par l'intermédiaire de leurs «observateurs» qui siègent dans les délégations officielles et participent aux divers groupes de travail. Lors de la ratification de l'Acte unique européen, la participation des Länder au niveau national a été renforcée. De plus, ils n'ont pas tardé à installer leurs représentations à Bruxelles et à se rapprocher ainsi du centre de décision communautaire. Leur exemple a été suivi par des Régions de plusieurs pays membres. A l'heure actuelle, il existe selon le bilan établi par Jose Luis de Castro une dizaine de bureaux d'information et de représentation des Länder à Bruxelles dont un Bureau Hanse commun à trois Länder (Hambourg, Schleswig-Holstein et Niedersachsen)¹¹.

En raison même de leur capacité autonome plus réduite, les bureaux représentant des Régions d'autres pays membres ont des fonctions plus modestes concentrées principalement sur les problèmes de développement. A titre d'exemple, les Régions françaises ont une dizaine de bureaux à Bruxelles dont trois communs à plusieurs régions; Bureau du Grand Est (Bourgogne, Champagne-Ardennes, Lorraine), Association Grand Sud (Aquitaine, Lanquedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Provence-Côte d'Azur) et Eurodom représentant les territoires d'Outre-Mer. Le même

¹¹ Jose Luis de Castro, *La Emergente participación de las regiones en el proceso de construcción de la unión europea, Fundamento para la formación de una Europa de los ciudadanos*, Thèse en préparation au Département de science politique de l'Université du Pays Basque, Bilbao, 1992, chap. III.

souci de se rapprocher des centres de décision communautaires, qui définissent et exécutent les politiques d'aide régionale, motive l'implantation d'une dizaine de bureaux des régions du Royaume-Uni. Les huit représentations des régions d'Espagne revêtent des formes particulières qui, en raison même des conditions légales restrictives, recouvrent leurs véritables objectifs. Selon Jose Luis de Castro, elles se présentent à tour de rôle comme agences de développement (Andalousie, Murcia, Madrid), comme sociétés anonymes (Les Iles Canaries, Pays Basque) ou sous formes d'institutions mixtes composées des autorités et des patronats régionaux (Patronat Catala Pro Europa, Foundation Galicie-Europe, Bureau de la Communauté valencienne). Les relations entre la Catalogne, Madrid et Bruxelles illustrent bien la problématique Région-Etat-Communauté dans un système où l'autonomie extérieure des régions demeure encore sous le contrôle jaloux de l'Etat¹². Les agences de développement et les bureaux d'information représentant les régions françaises, anglaises ou espagnoles portent en eux, malgré leurs fonctions utilitaires centrées sur les programmes d'aide et de développement, des signes précurseurs des réseaux de communication multiples qui se forment progressivement au sein de l'Union européenne.

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 les 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现实的.

¹² D. Sidjanski et U. Ayberk (dir.), *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne, Analyse comparative des groupes d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communautaire*, Coll. IUEE, Paris, PUF, 1990.

Le Comité des Régions est calqué sur le modèle du Comité économique et social. Ses 189 membres sont nommés selon la même procédure et répartis suivant la même clé que celle du Comité économique et social. Les deux Comités disposent de compétences consultatives et d'une structure organisationnelle commune. Semblables mais complémentaires, ils représentent deux dimensions des activités et de la réalité communautaire, reflétant la diversité sectorielle et la diversité régionale. Malgré ses fonctions limitées, le Comité des Régions institutionnalise la consultation des Régions au sein de l'Union. La consultation généralisée du Comité économique et social est parfois complétée par une consultation parallèle du Comité des Régions: cette consultation à deux dimensions est prévue dans les domaines de l'éducation, de la santé publique, des réseaux transeuropéens et, tout naturellement, au titre de la cohésion économique et sociale et de la politique régionale (art. 130A, A; C; D; E). Dans le domaine de la culture, cependant, le Comité des Régions est seul à être consulté. En revanche, on constate qu'il est absent dans certains cas où sa présence paraît pourtant s'imposer: il n'est pas consulté lors de l'élaboration des programmes-cadres plurianuels ou des programmes spécifiques de recherche et de développement technologique, ni en matière de politique industrielle ou de politique sociale. Mais c'est dans le domaine de la politique de l'environnement que son absence est inexplicable d'autant plus que l'art. 130R insiste sur «la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté» ainsi que sur la nécessité du développement équilibré de ses Régions. La révision du traité de Maastricht permettra de combler ces lacunes et de renforcer, selon les besoins, l'apport des Régions. D'ailleurs, quelle que soit la valeur des textes et des institutions, leur vocation n'est que d'offrir un cadre et de créer un environnement. C'est aux Régions de jouer. Souvent présentes à titre individuel à Bruxelles, elles ont une chance de contribuer ensemble au développement d'une Union européenne à double vocation fédérale et régionale à la fois.

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 pourront se faire représenter à la fois par des élus et des catégories professionnelles. De surcroît, la politique régionale de la Communauté, renforcée par l'activité du Comité régional, ne manquera pas de stimuler, à son tour, l'éclosion et le développement des Régions dans les pays membres. Ainsi, en reflétant la diversité culturelle, économique et géographique, les Régions contribuent à modeler une Union fédérale au sein de laquelle pourront s'affirmer les personnalités des Nations et des Régions. De plus, les Régions, espaces de participation civique, permettent de réduire la distance qui sépare les citoyens des institutions de la Communauté. C'est dans cette Europe diverse, complexe mais unie à la fois, que les personnes et leurs communautés de base trouveront l'occasion de s'épanouir tout en apportant chacune sa propre contribution à la construction de l'Europe unie.

Une grande majorité de l'opinion communautaire estime nécessaire une politique de la Communauté pour les Régions les moins favorisées. Quant aux objectifs prioritaires à assigner à la politique régionale, 44% pensent qu'il faut leur donner des chances plus égales, 38% qu'il faut relever leur niveau de vie et 12% que l'on doit augmenter leur compétitivité. Sous l'angle de leur identification, les citoyens de la Communauté manifestent leur attachement aux communautés multiples comme en témoignent les sondages¹³. Dans l'ensemble, ils s'identifient à un degré élevé à leur pays (88%), à leur région (87%) et à leur localité, ville ou village (85%). Quant aux attaches qui les lient à la Communauté européenne et à l'Europe entière, elles sont bien moins fortes, les citoyens paraissant partagés sur ce point: 48% se disent attachés à la Communauté contre 46% qui ne le sont pas. Ce sentiment au sujet de la Communauté est très variable selon les pays. Comme on pouvait s'y attendre, il est faible en Angleterre (35%), mais aussi en Irlande marquant ainsi la distance géographique et psychologique. La surprise vient en revanche du Danemark et des Pays-Bas. Les Danois expriment le même attachement que les Allemands, soit 42%. Par contre, les Néerlandais, pourtant européens de longue date, se sentent très peu attachés à la Communauté (28%). Ce peu d'attachement à la Communauté contredit les autres dimensions: 88% des personnes interrogées pensent que l'appartenance des Pays-Bas à la Com-

munauté est une «bonne chose», 74% estiment que leur pays en a bénéficié et 53% éprouveraient de grands regrets si la Communauté venait à disparaître. Néanmoins, ces questions ne se réfèrent qu'à l'aspect utilitaire de la Communauté, alors que la question concernant l'attachement comporte un élément affectif et une comparaison avec les sentiments que les citoyens éprouvent à l'égard de leurs communautés traditionnelles. Toujours est-il que cet écart existe, bien que dans une proportion moindre, dans les opinions de tous les pays de la Communauté européenne. Cependant, malgré ces différences, les réponses à la question générale contiennent une indication précieuse concernant la perception qu'ont les citoyens de leurs appartenances simultanées à plusieurs communautés. Ainsi se confirme l'émergence dans l'opinion publique du sentiment des loyautés plurielles.

¹³ Eurobaromètre, n° 36, décembre 1991, T. 7, 8, 9 et T. 63.

CHAPITRE III

INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES

Le développement de la Communauté européenne, l'extension des tâches et des responsabilités confiées aux institutions communes ont engendré la nécessité d'institutions plus efficaces et plus performantes. Telle a été la logique qui, lors de la négociation de l'Acte unique européen, a conduit à améliorer le fonctionnement des mécanismes communautaires en prévoyant le recours à la majorité qualifiée au Conseil et en rendant plus étroite sa coopération avec le Parlement européen. Ce n'est pas un hasard si cette amélioration institutionnelle a concerné au premier chef le domaine du marché intérieur et ses politiques d'accompagnement. A une préoccupation fonctionnelle a correspondu un souci de rapprocher les institutions communautaires des principes de base propres aux démocraties de l'Europe occidentale. C'est pourquoi le Parlement européen a été plus étroitement associé à l'exercice de la fonction législative qui, initialement, a été attribuée au Conseil statuant sur proposition de la Commission et après simple consultation du Parlement européen. En effet, l'institution à vocation législative par excellence n'a été dotée, à l'origine de la Communauté, que de pouvoirs consultatifs, tandis que la fonction législative a été attribuée au Conseil composé de représentants des exécutifs nationaux. Le modèle démocratique a souffert d'une malformation à sa naissance. Les différentes dispositions du traité de Maastricht cherchent, bien qu'encore timidement, à délivrer la Communauté de ses maladies infantiles et à lui donner sa véritable dimension politique.

1. La confirmation du Conseil européen

Dès les origines de l'intégration européenne, les plus hauts responsables politiques, chefs d'Etat ou de gouvernement, ont

pris une part active à la négociation et à la mise en œuvre des traités instituant les Communautés européennes. Leur action d'impulsion, d'orientation et d'arbitrage a pris parfois la forme de conférences au sommet et plus souvent d'interventions suivies au sein des gouvernements nationaux. En effet, malgré les modèles variables d'un Etat membre à l'autre des processus de décision et de coordination en matière européenne, la portée politique de certaines décisions communautaires a eu comme conséquence d'impliquer les hauts responsables nationaux. Dès le début de l'intégration européenne, la relation entre, d'une part, le poids et la portée politiques de l'action communautaire et, d'autre part, le niveau des décideurs nationaux, se dégage de plus en plus clairement. Deux exemples, français et allemand, illustrant deux modes d'organisation et de coordination différents - l'un centralisé, l'autre décentralisé - confirment néanmoins cette relation: plus une décision implique une option politique ou engendre des effets politiques, plus on a tendance à l'imputer à des niveaux politiques élevés. C'est ainsi que les décisions politiques relèvent en règle générale des ministres des Affaires étrangères assistés d'autres ministres compétents, les options et les décisions politiques les plus importantes étant réservées au Président et au Premier ministre en France et au Chancelier en Allemagne. Avec l'expansion du processus d'intégration, la participation des chefs d'Etat ou de gouvernement s'intensifie puis s'institutionnalise au moment de la création du Conseil européen en 1974. Dès lors, le rôle du Conseil européen ira en croissant: de l'impulsion donnée à la négociation de l'Acte unique européen, en passant par l'orientation dynamique imprimée aux travaux sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique jusqu'à l'approbation du nouveau traité sur l'Union européenne par le Conseil européen du 9 décembre 1991, à Maastricht. Cette évolution ne fait qu'exprimer la réalité du pouvoir politique dans la Communauté européenne.

A la suite de l'Acte unique, le traité sur l'Union européenne confirme le rôle éminemment dynamique et politique du Conseil européen: «Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales.» Tout en ne modifiant pas sa composition et ses règles de fonctionnement telles qu'elles ont été établies dans l'Acte unique, le nouveau traité élargit son champ d'action. Ainsi par exemple, sur la base du rapport du Conseil adopté à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, le Conseil européen débat d'une conclusion sur les grandes orienta-

tions des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (art. 103). A son tour, en se fondant sur cette conclusion du Conseil européen, le Conseil adopte à la majorité qualifiée une recommandation fixant les grandes orientations des politiques économiques. Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil européen se charge de définir lui-même les principes et les orientations générales que le Conseil met en œuvre.

Les gouvernements des Etats membres au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement nomment d'un commun accord le Président et les membres du directoire de la BCE ainsi que, au cours de la phase transitoire, le Président de l'IME. En revanche, ni le Conseil européen ni les chefs d'Etat ou de gouvernement ne sont mentionnés expressément à l'article 158 qui définit la nouvelle procédure de nomination de la Commission et de son Président. A propos de cette décision importante, il n'est question que des gouvernements des Etats membres. Cependant, par référence à une pratique déjà ancienne, on est fondé à croire que le Conseil européen ou ses membres assumeront un rôle prédominant au cours de cette procédure de nomination. C'est d'autant plus vraisemblable que l'intervention des gouvernements au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement est prévu pour la nomination du Président de la BCE qui, malgré son rôle éminent, n'a pas une position politique comparable à celle du Président de la Commission.

Un autre cas a retenu mon attention: les conclusions au sujet des conditions que la majorité des Etats membres est censée remplir pour l'adoption d'une monnaie unique sont transmises par le Conseil des ministres au Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Comme quelques auteurs l'avaient suggéré dans le passé, cet article confirme officiellement la possibilité de réunions au plus haut niveau dans le cadre du Conseil. Cette référence explicite au Conseil ne trahit-elle pas l'intention d'éviter la participation du Président de la Commission en sa qualité de membre du Conseil européen? Ou bien cette distinction entre Conseil européen et Conseil réuni au niveau des chefs des exécutifs a-t-elle pour but de permettre que leur décision sur la monnaie unique puisse être prise à la majorité qualifiée évitant ainsi le consensus qui est la pratique générale du Conseil européen? Cette deuxième interprétation peut être mise en doute par le fait qu'à plusieurs reprises le Conseil européen s'est prononcé à une forte majorité de ses membres ou a passé outre à l'opposi-

tion de l'un ou de quelques-uns de ses membres. Tel a été le cas notamment au Conseil européen de Milan qui a donné le feu vert pour la négociation de l'Acte unique ou au Conseil de Madrid à propos de l'Union monétaire.

L'article 109J, al. 2, 3 et 4, se réfère à trois reprises au «Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement». Ainsi composé, le Conseil est appelé à statuer en dernier ressort à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen sur la base des recommandations du Conseil des ministres, qui lui-même formule ses recommandations à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission. Ainsi de recommandation en recommandation, le Conseil réuni au niveau le plus élevé décide si une majorité des Etats remplit les conditions pour l'adoption d'une monnaie unique et le passage de la Communauté à la troisième phase. La même procédure est appliquée lors du passage automatique à la troisième phase en 1999. Quelle que soit l'interprétation pour laquelle on penche, une distinction entre le Conseil européen et le Conseil garde son importance: le Conseil européen n'a pas de procédure définie, alors que le Conseil fonctionne selon les règles précises. Ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres qui met en lumière la grande complexité et la grande variété des processus de décision au sein de l'Union européenne. Mais à travers cette complexité émerge la réalité du pouvoir politique européen à divers niveaux: à mesure que l'importance politique des problèmes traités s'accroît, s'affirme l'autorité des chefs des exécutifs tant au niveau national qu'au niveau communautaire.

2. L'investiture de la Commission

Le nouveau traité n'a pas modifié la composition de la Commission bien que cette question soit à l'ordre du jour de la réflexion communautaire. En revanche, il a marqué un progrès dans le sens des suggestions avancées par le Rapport Tindemans et le Projet Spinelli. Au cours d'une première phase, les gouvernements des Etats membres, après consultation du Parlement européen, pressentent d'un commun accord le Président de la Commission. Ainsi le Parlement se trouve associé dès le début au choix du candidat à la Présidence. Au cours de la deuxième phase, les gouvernements choisissent, cette fois-ci en consultation avec le Président désigné, les autres personnalités qu'ils envisagent de

nommer membres de la Commission. Cette nouvelle formule vise à permettre au Président désigné d'intervenir au moment du choix des membres de sa future équipe afin d'en assurer une plus grande cohésion. La dernière phase de nomination se déroule en deux temps: tout d'abord, la Commission désignée est soumise à un vote d'approbation, à savoir une sorte d'*«investiture préalable»* du Parlement européen qui se prononce sur la composition du collège européen et sur son programme. Ce n'est qu'à la suite de cette approbation parlementaire que le Président et les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres.

Pour bien marquer la portée de cette procédure de nomination, le traité de Maastricht prolonge la durée du mandat de la Commission qu'il fixe à cinq ans à partir de 1995 afin qu'elle puisse être alignée sur la durée des législatures parlementaires. A l'avenir, une nouvelle Commission sera nommée, comme l'avait demandé le Parlement européen, au cours des mois qui suivent chaque élection européenne qui a lieu traditionnellement au mois de juin. L'effet positif de cette nouvelle procédure sera double: accroître le rôle du Parlement européen et augmenter l'autorité de la Commission et de son Président, en leur assurant une assise démocratique plus large. En revanche, le traité de Maastricht ne modifie pas le nombre des membres du collège exécutif. Cette question devra être abordée dans la perspective des prochains élargissements de la Communauté et avant la nomination de la nouvelle Commission en 1994¹⁴.

3. Extension du champ d'application de la majorité qualifiée

L'Acte unique a réintroduit le recours à la majorité qualifiée tombé en désuétude à la suite du compromis de Luxembourg de 1966. La restauration de cette procédure prévue par le traité de Rome mais paralysée par la crise de la chaise vide, a répondu avant tout à un besoin fonctionnel: mettre en œuvre et assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. Le traité de Maastricht a non seulement repris ces dispositions mais a, en plus, étendu le vote à la majorité qualifiée à plusieurs autres secteurs dont l'environnement, la politique de développement, la politique commer-

¹⁴ Cf. *Déclaration relative au nombre des membres de la Commission et du Parlement européen*, Acte final de la conférence, Maastricht, 7 février 1992.

ciale, la protection des consommateurs, l'éducation, la santé publique, les réseaux transeuropéens. En règle générale, la frontière de l'application du vote à la majorité qualifiée suit la ligne du clivage entre les deux dimensions, la dimension communautaire qui constitue sa sphère d'application principale et la dimension politique dominée par les procédures intergouvernementales et par le vote à l'unanimité. Cette distinction qui correspond aux deux grands piliers de l'Union européenne comporte une exception et une ouverture sur l'avenir. L'exception concerne la désignation à la majorité qualifiée à partir de 1996 des pays tiers dont les ressortissants devront être en possession d'un visa. Quant à la possibilité de recours à la majorité qualifiée dans les domaines de la politique étrangère, de la justice et des affaires intérieures, le nouveau traité use d'un expédient ancien: il attribue au Conseil la faculté de définir à l'unanimité les actions de politique étrangère qui feront l'objet des décisions à la majorité qualifiée comprenant le vote favorable d'au moins huit Etats membres (art. 73, par. 2). Dans le même esprit, le Conseil peut, au titre de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, décider en principe à l'unanimité quelles mesures seront adoptées à la majorité qualifiée d'au moins huit Etats membres (art. K3, par. 2,6). Un doute demeure concernant l'exception à la règle de l'unanimité qui porte sur les «questions de procédure» (art. K4, par. 3). De toute manière, les prévisions au sujet du processus de décision en matière de politique étrangère et de sécurité communale ne peuvent avoir à ce stade qu'un caractère aléatoire. Seul le fonctionnement des instruments prévus par le traité dans ces domaines politiques par excellence permettra d'évaluer leur efficacité. C'est la raison pour laquelle le traité de Maastricht prévoit la convocation d'une conférence de révision en 1996. En effet, c'est sur la base d'une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise que la révision pourra être entreprise «en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires» (art. B, al. 5).

4. L'accroissement du pouvoir du Parlement européen

De bonne guerre, le Parlement européen n'est pas satisfait des pouvoirs dont il dispose au sein de l'Union européenne. Le déficit démocratique est son leitmotiv. Tout en estimant que la répartition des pouvoirs dans la Communauté perpétue un déséquilibre

aux dépens du Parlement européen et de la Commission, il est nécessaire d'esquisser un bilan des nouveaux acquis du Parlement européen. En premier lieu, la procédure de nomination de la Commission institue une forme de codécision. D'autres pouvoirs de codécision assurent une participation plus effective et plus large du Parlement européen au processus législatif au sein de la Communauté. Sur 15 cas de codécision selon l'article 189B, 7 étaient régis par la procédure «en coopération» selon l'Acte unique. A ces 7 cas qui portent principalement sur le marché intérieur et la reconnaissance mutuelle, le traité de Maastricht a ajouté 8 cas nouveaux de codécision qui s'appliquent aux secteurs nouveaux¹⁵.

La procédure d'avis conforme du Parlement assure la codécision au sens strict du terme. Selon cette procédure l'accord de la part du Parlement est partie intégrante de la décision: sans cet accord la décision ne peut pas voir le jour. L'avis conforme est imposé dans 8 cas dont 6 concernent les domaines nouveaux¹⁶. Il est exigé notamment pour l'adhésion de nouveaux membres, pour certains accords internationaux qui créent un cadre institutionnel spécifique et comportent des implications budgétaires notables pour la Communauté, pour la définition des objectifs, l'organisation et la coordination des Fonds structurels, ainsi que pour la création du Fonds de cohésion. Dans deux de ces cas de codécision - culture (art. 128/5) et programmes-cadres pluriannuels (art. 130/1) - le Conseil est contraint de prendre des décisions à l'unanimité, procédure qui apparaît en contradiction avec l'esprit de la codécision.

Parallèlement, la procédure de coopération telle qu'instituée par l'Acte unique a été étendue: sur 18 cas, 3 seulement ont été repris de l'Acte unique, tandis que les 15 autres constituent des innovations¹⁷. Quatre cas portent sur les programmes de recherche et de développement technologique, deux sur les Fonds (régional et social), quatre sur l'Union économique et monétaire, deux sur la politique sociale. La procédure de consultation a, elle aussi, été étendue à plus d'une vingtaine de cas dont une dizaine

¹⁵ Les 7 cas relèvent des articles suivants: art. 49, art. 54, art. 56, art. 57 (1) et art. 57 (2) et art. 100A et 100B; les autres 8 cas sont prévus aux articles suivants: art. 126 (4), art. 128 (5), art. 129 (4), art. 129d, art. 129A (2), art. 130I (1), art. 130 S (3).

¹⁶ Articles 8A, 130D, 138, 228 (3), dispositions finales 0, 106 (5), 108 (4).

¹⁷ Art. 6, 75, 103 (5), 104A, 104B, 108 (3), 125, 127 (4), 129D, 130E, 130J, 130K, 130L, 130S, 130W, 118A, Protocole (2) et accord sur la politique sociale (art. 212).

se réfère à l'Union économique et monétaire¹⁸. Sous ces trois formes - codécision, coopération et consultation - la participation du Parlement européen au processus législatif communautaire a été fortement développée et diversifiée.

Qui plus est, désormais le Parlement européen dispose aussi d'un droit d'initiative législative. Le traité sur l'Union européenne a introduit une nouvelle disposition à l'article 138B en vertu de laquelle «le Parlement européen peut, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du présent traité». La clé de voûte du système communautaire n'est pas touchée, la Commission conservant intégral son pouvoir de proposition formelle mais n'ayant plus l'exclusivité de l'initiative.

De surcroît, le nouveau traité complète la panoplie de contrôle et d'intervention du Parlement européen. Ainsi, par exemple, le contrôle budgétaire est renforcé et l'accès du Parlement à l'information est facilité aussi bien auprès de la Commission qu'auprès de la Cour des comptes, institutions auxquelles il peut demander toute information nécessaire. En outre, la Commission est tenue de donner suite aux observations du Parlement concernant notamment l'exécution des dépenses. Cependant, bien qu'ayant le droit d'être consulté sur les ressources propres de la Communauté, plus d'une revendication du Parlement n'a pas eu d'écho favorable auprès des gouvernements. En revanche, il a été doté d'un droit d'enquête: il a la faculté de constituer, à l'instar des parlements nationaux, des commissions temporaires d'enquête pour examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise gestion. De la sorte, les instruments d'audition dont il dispose ont été complétés par des moyens d'investigation. D'autres dispositions complètent la panoplie d'interventions du Parlement européen dont deux instruments qui devraient permettre aux citoyens et aux résidents de se rapprocher du Parlement: le droit de pétition et le droit de s'adresser à un médiateur habilité à recevoir les plaintes. Enfin, le traité consacre à son article 138A l'importance des partis politiques en tant qu'expression de la volonté politique des citoyens et en tant que facteur d'intégration. Ce signe d'encouragement adressé aux partis politiques devrait les inciter à

mieux se structurer au-delà des groupes politiques parlementaires afin d'assumer progressivement leur fonction d'articulation et d'agrégation au niveau européen. Le développement et la consolidation des fédérations de partis devraient contribuer à rééquilibrer au sein de la Communauté l'influence des groupes d'intérêt et à former progressivement une conscience politique européenne. Malgré de nombreuses critiques concernant le rôle des partis politiques, on s'accorde en principe à leur reconnaître une fonction irremplaçable dans les systèmes démocratiques. Encore faut-il pour que les partis politiques assument pleinement leurs fonctions et s'engagent plus à fond dans une action au sein de la Communauté, que l'institution qui constitue leur accès privilégié au pouvoir, le Parlement européen, soit doté de principaux attributs d'une institution représentative. En effet, en dépit de nombreuses initiatives visant à lui accorder des pouvoirs constituants, le Parlement européen n'a qu'une fonction consultative dans un domaine essentiel qui concerne la révision du traité. Selon l'article N, l'initiative de la révision est réservée aux Etats membres ou à la Commission. Le Conseil décide de la convocation d'une conférence intergouvernementale «après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission». En réalité, il est probable que le processus de révision suivra un cheminement proche de ceux qui ont abouti à l'Acte unique et au traité de Maastricht. Le Parlement européen a été, à côté de la Commission, un des principaux promoteurs de l'Acte unique en adoptant son projet de traité d'Union européenne en 1984. D'autre part, c'est le Conseil européen de Milan de juin 1985, et non pas le Conseil des Ministres, qui a pris la décision de convoquer une conférence intergouvernementale à la majorité de sept de ses dix membres. Tant au cours de la négociation de l'Acte unique que du traité de Maastricht, la Commission a rempli un rôle discret mais efficace, alors que le Parlement européen a été associé à la négociation de l'Union européenne. Si dans la pratique le Parlement européen prend une part plus active à la révision que ne le laisse supposer l'article N, il est cependant loin d'avoir le rôle qui revient aux parlements nationaux dans les réformes constitutionnelles. En revanche, le Parlement européen s'est vu confier par le traité de Maastricht (art. 138, par. 3) la tâche d'élaborer des projets pour une procédure électorale uniforme. Son rôle est conforté par l'exigence de son avis conforme préalable à la recommandation unanime du Conseil et à l'adoption de la procédure uniforme par les Etats membres. Dans cette «innovation

¹⁸ Articles 8B (1), 8B (2), 8F, 75 (3), 94, 100, 100C (1), 100C (2), 228, 130b, 130I (4), 130 (3), 158, J7, K6, 104C (14), 106 (6), 109 (1), 109A, 109E (1,6,7) 109I (2,3,4), 109J (2).

constitutionnelle», le Parlement européen occupe une position de premier plan en tant qu'auteur et codécideur.

5. La Cour des comptes promue au rang d'institution

La Cour des comptes, créée par le traité de 1975, est promue par le traité de Maastricht au rang d'institution communautaire. Elle figure dans l'Union européenne au même titre que le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice, institutions chargées de réaliser les «tâches confiées à la Communauté» (art. 4). Cette innovation va dans le sens de la démocratisation du système communautaire car elle est destinée, selon Daniel Strasser, membre français de la Cour des comptes, «à mieux assurer un traitement égal de chaque Etat membre et une protection accrue du contribuable européen»¹⁹.

La Cour des comptes est composée de douze membres nommés pour six ans par le Conseil statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen. Choisis parmi les personnalités hautement qualifiées, ses membres exercent leurs fonctions dans l'intérêt général de la Communauté et en pleine indépendance. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de la Communauté et de tout organisme créé par elle. Elle fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant l'exactitude des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations afférentes. Elle est chargée de s'assurer de la bonne gestion financière de la Communauté. Outre l'assistance qu'elle apporte au Parlement européen et au Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget, la Cour des comptes établit un rapport annuel qui forme le document de référence du Parlement européen lorsqu'il est appelé à accorder la décharge de l'exercice clos de la Commission, qui seule est responsable de l'exécution du budget communautaire. La Cour des comptes peut aussi présenter à tout moment des observations sous forme de rapports spéciaux sur des questions particulières, ainsi que rendre des avis à la demande d'une institution communautaire. Sa mission élargie vise à assurer la régularité et la transparence des finances de la Communauté, sa vocation étant, d'après Daniel Strasser, d'être «la conscience financière» de la Communauté.

¹⁹ Marcel Scotto, «La Cour des comptes rehaussée», *Le Monde* du 14 juillet 1992.

6. La nouvelle dimension sociale

La dimension sociale, longtemps marginale, dans la Communauté économique, a refait surface discrètement à partir de 1985. Sous l'impulsion donnée par le marché intérieur, le dialogue s'est noué entre l'Union des Confédérations des Industries et des Employeurs d'Europe (UNICE), le Centre Européen des Entreprises Publiques (CEEP) et la Confédération Européenne des Syndicats (CES). De 1985 à 1991, huit avis communs ont été adoptés dont l'accord sur l'introduction des nouvelles technologies en 1987, l'adaptabilité du marché du travail et l'accès à la formation professionnelle en 1991. En octobre 1991, ce dialogue social a franchi une étape importante en ouvrant la voie à des relations conventionnelles au niveau européen. Cet accord a largement inspiré la méthode contractuelle prévue par le protocole annexé au traité de Maastricht²⁰. De son côté, le Conseil européen de Madrid a affirmé, en juin 1989, que «dans le cadre de la construction européenne, il convient de donner aux aspects sociaux la même importance qu'aux aspects économiques et, dès lors, ils doivent être développés de façon équilibrée». Cette impulsion, qui repose sur le consensus entre partenaires sociaux, a abouti au doublement des ressources des Fonds structurels et à l'adoption de directives dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité au travail.

Néanmoins, le projet de la Charte des droits sociaux fondamentaux qui en est résulté s'est heurté à l'opposition du gouvernement thatchérien qui se refusait de revitaliser les «trade unions» par le biais communautaire. De ce fait, la Charte sociale n'a pu être adoptée qu'à onze en décembre 1989. Par la suite, les directives qui devaient en assurer la mise en œuvre n'ont pas pu être approuvées en raison de l'exigence de l'unanimité au Conseil. Afin d'éviter ces blocages institutionnels, le traité de Maastricht contient deux protocoles relatifs à la politique sociale, le premier approuvé par les Douze, le second par les Onze. Les Douze autorisent les Onze à poursuivre dans la voie de la Charte sociale et à faire recours à cet effet aux institutions, procédure et mécanismes de la Communauté européenne. Pour ces délibérations à Onze, la majorité qualifiée consiste en 44 voix sur 66. Les actes arrêtés à Onze ne sont pas applicables au Royaume-Uni.

²⁰ Commission, *L'Union européenne, le traité de Maastricht, Bruxelles - Luxembourg*, 1992, pp. 25 à 27.

Au moyen de deuxième protocole, les Onze modifient à leur égard les articles du traité et leur attribuent des objectifs plus amples, tout en prévoyant qu'en vue de leur réalisation il doit être tenu compte «de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité économique». Comme de tradition, le protocole distingue trois catégories de domaines: des directives instaurant les prescriptions minimales pourront être adoptées à la majorité qualifiée et en coopération avec le Parlement européen dans les domaines suivants: sécurité et santé au travail, conditions de travail, information et consultation des travailleurs, égalité entre hommes et femmes, intégration des personnes exclues du marché du travail; en revanche, l'unanimité et la consultation du Parlement européen sont de mises dans les domaines tels que la sécurité sociale, les licenciements, la co-gestion et l'emploi des immigrés extra-communautaires. Enfin, la troisième catégorie comprend des matières explicitement exclues; rémunération, droit syndical, droit de grève et de lock-out.

Plusieurs innovations caractérisent ces protocoles. Tout d'abord, ils inaugurent une méthode qui permet d'avancer avec l'accord du membre qui refuse de s'engager lui-même. C'est en réalité l'intégration à deux vitesses qui n'exclut pas la possibilité pour le retardataire de rejoindre les autres. En deuxième lieu, le protocole à Onze est une illustration de la reconnaissance de la diversité et de l'application du principe de subsidiarité. Ainsi, ce principe s'applique à la fois verticalement entre le niveau communautaire et les niveaux national et régional, et horizontalement entre les institutions communautaires, nationales ou régionales et les partenaires sociaux européens, nationaux ou régionaux. En troisième lieu, le rôle des partenaires sociaux est renforcé par la reconnaissance des accords collectifs européens. Ces accords pourront s'appliquer de deux manières: selon les pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres ou, si les partenaires sociaux le souhaitent, par une décision reprenant leur contenu, prise par le Conseil sur proposition de la Commission. Mais, avant toute initiative communautaire, la Commission doit consulter les partenaires sociaux et les laissera, si un accord contractuel est possible, engager directement les négociations. En outre, les partenaires sociaux pourront être chargés de la mise en œuvre des directives européennes par voie d'accords. Le protocole inaugure une méthode souple qui non seulement ouvre une voie contractuelle à côté de la voie législative, mais prévoit aussi

l'application des directives par voie d'accords entre partenaires sociaux.

Le rôle actif que se proposent d'assumer les partenaires sociaux se confirme dans leur déclaration de juillet 1992 dans laquelle ils réitèrent leur volonté d'être étroitement associés à l'élaboration du dispositif social communautaire et d'en être les principaux acteurs. Le représentant de la Confédération de l'Industrie britannique ne s'est pas opposé à l'adoption de la déclaration, mais a indiqué que ce texte doit recevoir l'aval des instances suprêmes de l'organisation. A cette réserve près, les partenaires sociaux ont confirmé leur volonté de jouer le jeu pleinement dans le cadre du Protocole social. Cependant, si le patronat britannique donne le feu vert, il devrait être possible de progresser à douze par voie conventionnelle. Il n'en reste pas moins que la négociation au plan communautaire soulève le problème de représentativité à propos notamment de l'absence de la CGT française qui n'est pas membre de la CES, ainsi que la question de savoir si la négociation s'engagera par branche²¹. Une chose cependant est certaine: le dialogue social inaugure une nouvelle étape, une innovation dans le processus d'intégration sociale.

CHAPITRE IV

PROCESSUS DE DÉCISION SELON L'ARTICLE 189B

Au fur et à mesure que l'intégration s'approfondit, qu'elle étend son champ d'action et déploie ses effets dans la Communauté et au-delà, elle accroît la demande communautaire en termes de fonctions et institutions efficaces. Le traité de Maastricht cherche à satisfaire cette demande ainsi que les aspirations vers plus de démocratie. C'est dans cette intention que les auteurs du traité ont entrepris d'améliorer la capacité et le fonctionnement des institutions. Tout un ensemble de dispositions que l'on vient de passer en revue visent à accroître l'autorité et l'efficacité des principales institutions qui ont la responsabilité des décisions et des politiques communautaires. A la suite de l'œuvre accomplie par l'Acte unique, le traité de l'Union s'efforce à son tour d'améliorer le processus de décision. L'article 189B est l'expression de cette volonté. La procédure de «coopération» est complétée par une procédure qui va dans le sens de la «codécision».

Dans sa première phase, le nouveau processus ne se distingue pas substantiellement des pratiques décisionnelles qui se sont développées à partir du traité de Rome et du traité de l'Acte unique européen. Les initiatives de divers acteurs sociaux et institutionnels sont à l'origine d'une proposition de la Commission. Parmi eux figurent aussi bien les groupes de promotion, les groupes d'intérêt, les entreprises que les institutions gouvernementales et communautaires dont le Parlement européen. Mais ces initiatives n'ont pas d'effet juridique et elles s'apparentent aux influences et aux actions officieuses. Le traité de Maastricht innove en attribuant au Parlement européen la faculté de demander à la Commission d'élaborer des propositions sur les questions qu'il juge importantes. A la différence des initiatives informelles qui influencent mais n'engendrent pas une obligation pour la Commission qui seule est habilitée à déclencher le processus de

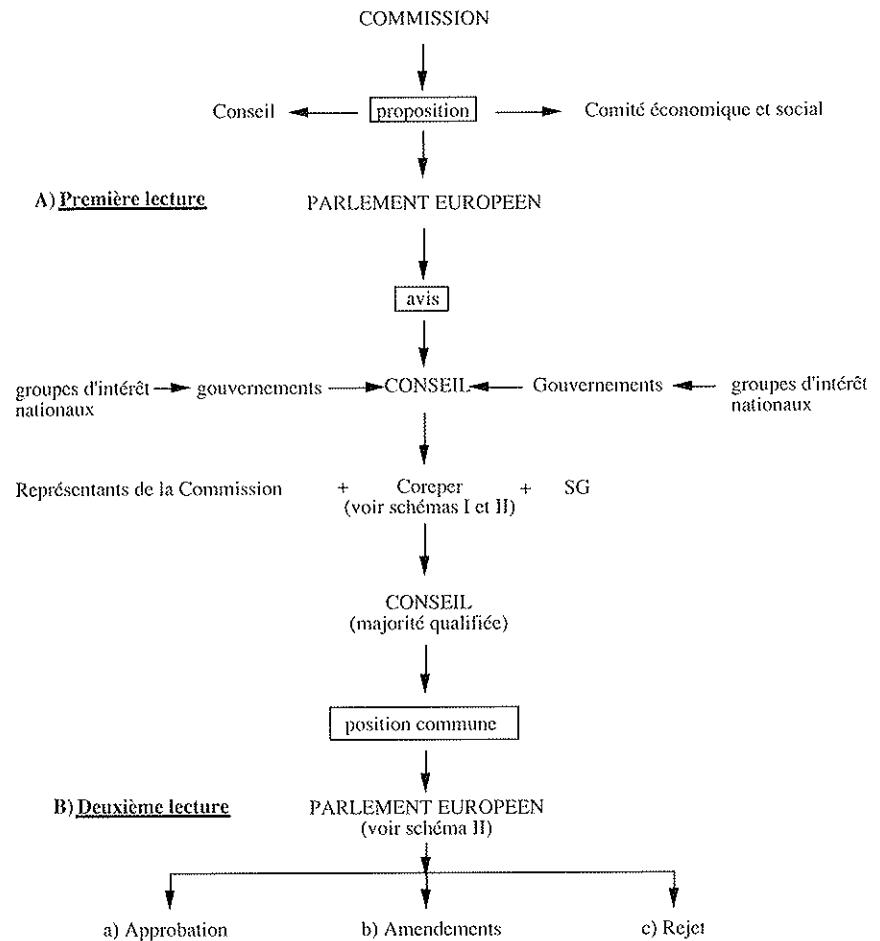
décision par sa proposition, le Parlement européen est doté désormais d'un droit d'initiative par l'intermédiaire de la Commission. Certes, l'expérience des parlements nationaux témoigne de leur peu d'empressement à user de leur droit d'initiative législative. De fait, dans la pratique des systèmes parlementaires, c'est principalement l'exécutif qui prend l'initiative des lois que les parlements sont appelés à voter. Cependant, il est essentiel que les parlements aient la possibilité de prendre des initiatives quand ils le jugent nécessaire. L'innovation ne doit pas être réservée exclusivement à l'exécutif, d'autant plus qu'à leurs débuts les parlements font preuve parfois de plus de volonté d'initiative et d'imagination politique. En outre, même les parlements déjà anciens semblent s'éveiller aux contacts des problèmes inédits et souvent négligés par les exécutifs plus engagés dans la politique quotidienne. C'est ainsi que les parlements ont été plus sensibles et plus ouverts aux problèmes de l'environnement. Le tout jeune Parlement européen paraît, à plus d'un titre, désireux de lancer des initiatives exprimant les préoccupations des citoyens dont il est le porte-parole. La portée du droit d'initiative que lui accorde le nouveau traité dépendra néanmoins de l'usage qu'il saura en faire à l'avenir.

Le début de la *deuxième phase* se déroule aussi de la même façon que la procédure prévue par l'Acte unique européen et reprise à l'article 189C du traité sur l'Union européenne. Selon cette procédure, la première intervention du Parlement européen - ou la deuxième s'il a été à l'origine de la proposition de la Commission - se situe tout au début de la deuxième phase. En effet, la Commission présente sa proposition au Parlement européen et au Conseil, mais celui-ci n'arrête une position commune qu'après avis de celui-là. Adoptée à la majorité qualifiée, la position commune revient au Parlement européen en *deuxième lecture*. Le Conseil et la Commission informent pleinement le Parlement, l'un des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position, l'autre de sa position. Ainsi, disposant d'une information circonstanciée provenant des deux institutions, le Parlement européen peut soit approuver ou laisser faire, soit formuler des amendements ou rejeter la position commune à la majorité absolue de ses membres. Dès lors, la différence entre les dispositions de l'Acte unique et de l'Union européenne commence puis s'accentue lorsque le Conseil ne parvient pas à prendre une décision sur la base des amendements votés par le Parlement (b) ou lorsqu'il est confronté à un rejet de la part du Parlement (c).

Schéma III

Etapes du processus de décision du traité de Maastricht (Art. 189B)

Première phase : Commission : Elaboration de la proposition (voir schéma I)
Deuxième phase : Conseil - Parlement - Commission



Troisième phase : b) Amendements ou c) Rejet

C) Troisième lecture

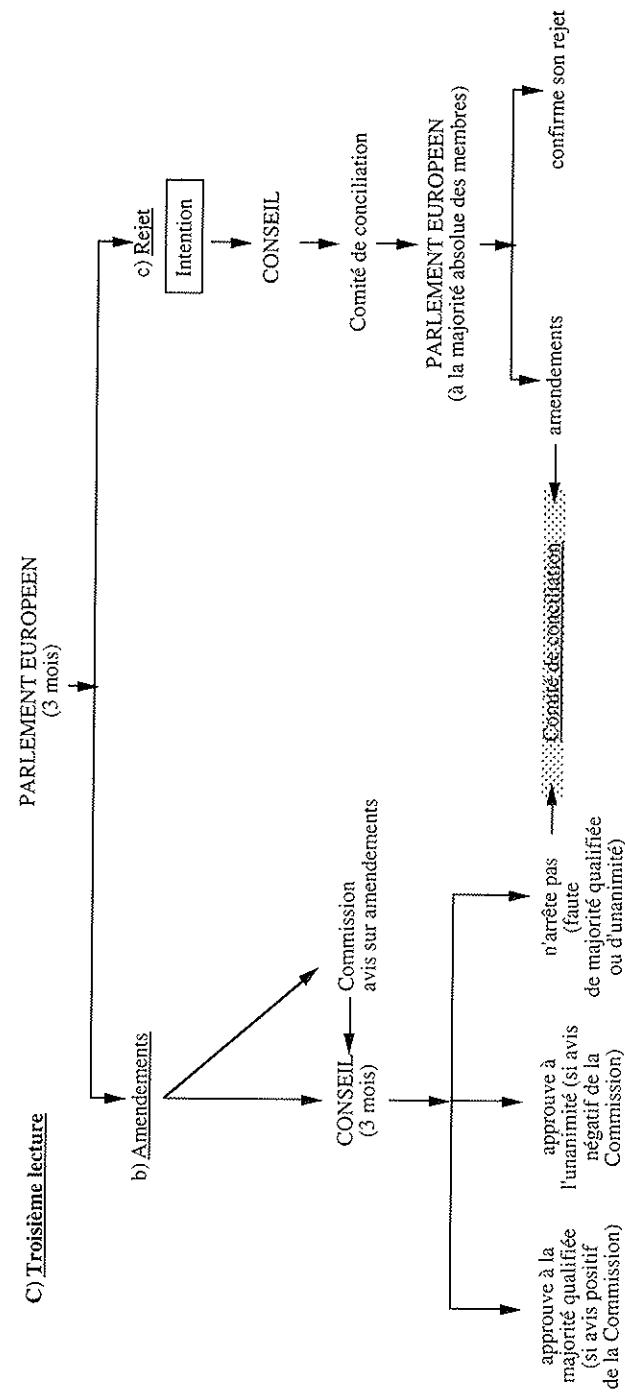
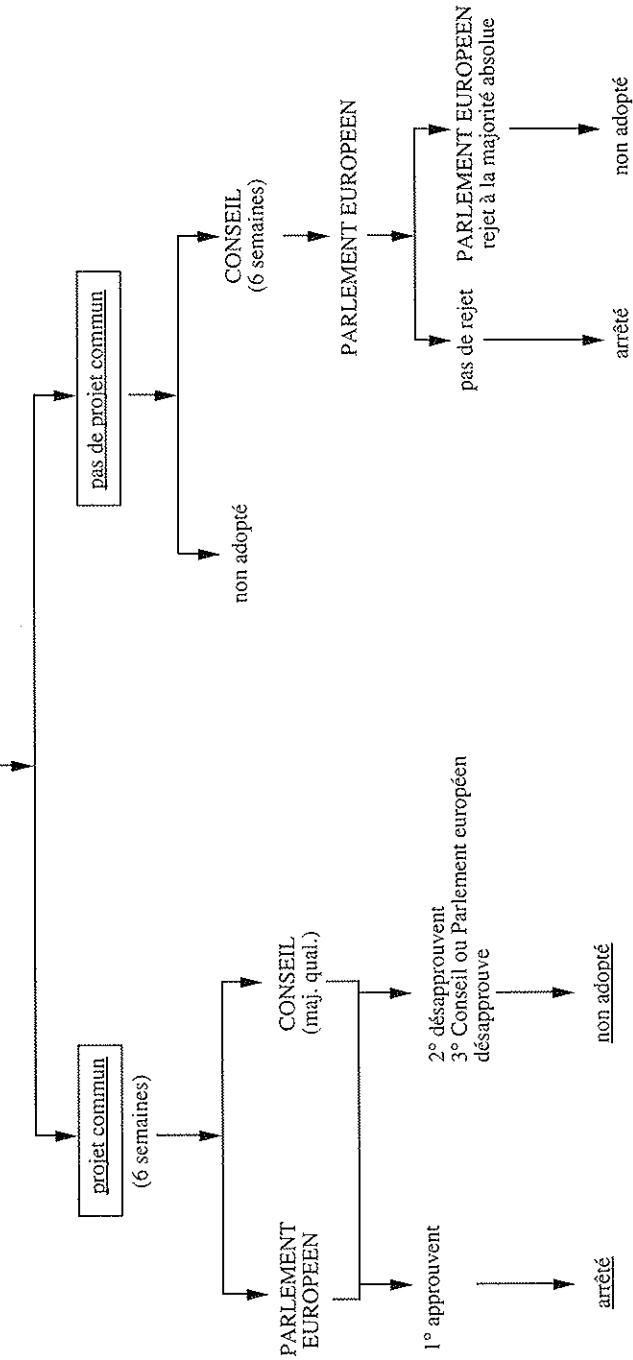


Schéma III suite



Dans la première hypothèse (a), le Conseil peut entériner la position commune à la majorité qualifiée car elle exprime les positions convergentes des trois institutions. Dans la deuxième hypothèse (b), le Parlement transmet les amendements au Conseil et à la Commission qui doit se prononcer. Dans la troisième hypothèse (c), si le Parlement ne confirme pas son rejet à la majorité absolue de ses membres, il propose des amendements suivant la même procédure majoritaire. Dans ce dernier cas, on revient à la deuxième hypothèse (b) qui concerne la procédure d'amendements.

Lorsque le Parlement européen propose des amendements à la position commune, ceux-ci sont transmis pour avis à la Commission. Si l'avis de la Commission est positif, cela équivaut à une modification de sa proposition initiale qui permet au Conseil d'entériner sa position commune à la majorité qualifiée. De ce fait, la Commission ne fait qu'appliquer une règle générale selon laquelle elle peut modifier à tout moment sa proposition dont le Conseil ne peut s'écartier qu'à l'unanimité. Ainsi, selon la logique du système communautaire, l'unanimité protège l'intégrité de la proposition de la Commission et renforce son influence dans la négociation complexe qui conduit à l'adoption des décisions communautaires. Suivant la même logique, le Conseil est habilité à prendre les décisions à la majorité qualifiée prévues par le traité, à condition que la Commission donne son accord en modifiant sa proposition et en acceptant des amendements retenus par le Conseil. Il en découle que le Conseil ne peut statuer qu'à l'unanimité sur les amendements qui ont fait l'objet d'un avis négatif de la Commission. Reste la question des amendements qui ne sont pas retenus. Dans ce cas le Parlement peut se laisser persuader ou recourir à l'arme extrême du rejet.

Bien rodé, ce mécanisme fort complexe de prime abord s'avèrera probablement plus simple dans son application. A l'exemple de la procédure de coopération reprise à l'article 189C, la pratique contribuera à rectifier les méandres de la procédure. Dès à présent, on peut faire ressortir la quintessence de cette nouvelle structure du processus de décision: le Parlement européen est doté d'un pouvoir de rejet redoutable qui, même s'il n'est pas utilisé, accroît sa capacité d'influence en exerçant une pression en vue d'un accord; en outre, il peut proposer des amendements à la position commune; en cas de blocage, il est institué une nouvelle procédure par voie d'un Comité de conciliation. En effet, lorsque le Conseil ne parvient pas à prendre sa décision, son Président

convoque sans délai, en accord avec le Président du Parlement européen, le Comité de conciliation.

Le *Comité de conciliation* a pour mission d'aboutir à un accord entre le Conseil et le Parlement avec l'assistance de la Commission. De ce fait, il est appelé à remplir un rôle-clé lorsque le Conseil n'est pas en mesure d'arrêter un acte. L'intervention du Comité de conciliation au cours du processus constitue une innovation dont la portée réelle ne pourra être évaluée qu'à l'expérience. Mais cette fonction de conciliation ou d'arbitrage repose sur l'accord entre le Conseil et le Parlement européen. Or, cet accord qui n'exige pas l'unanimité du Conseil même s'il a pour effet de modifier la proposition de la Commission, soulève plusieurs interrogations concernant: le rôle réservé à la Commission et la façon dont elle l'exercera dans la pratique; la fréquence et les modalités du recours à cette procédure; l'influence que cette collaboration entre le Conseil et le Parlement européen aura sur l'avenir de la fonction législative dans l'Union européenne.

Le Comité de conciliation réunit, sur une base paritaire, les douze membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen. La Commission participe à ses travaux et prend toutes les initiatives nécessaires afin de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement et du Conseil. Dans cette optique, la conciliation concerne le conflit ou la mésentente entre ces deux institutions dans l'exercice de leurs fonctions législatives. Dès lors, le rôle de la Commission s'apparente, dans ce contexte, à celui d'un honnête courtier ou d'un médiateur. Il est probable d'ailleurs que la négociation au sein du Comité de conciliation revêtira dans la plupart des cas une complexité bien plus grande que ne le laisse supposer le texte de l'article 189B. En effet, les opinions des participants pourront changer au cours des discussions qui, loin de se limiter à une négociation bilatérale, ressembleront davantage à une négociation pluridimensionnelle dans les marges telles qu'elles auront été formulées par les deux institutions.

Dans l'accomplissement de sa mission, le Comité de conciliation cherche à élaborer un projet commun qui doit recueillir l'approbation de la majorité qualifiée des représentants du Conseil et de la majorité des représentants du Parlement européen. Dès lors, deux possibilités se présentent selon que le Comité de conciliation approuve ou n'approuve pas le projet commun. S'il l'approuve, le projet commun est soumis à l'approbation définitive des deux institutions. On peut penser que la probabilité d'un

vote de confirmation est élevée s'agissant du Conseil dont les représentants ont approuvé auparavant et à la même majorité qualifiée le projet commun; dans des cas rares, on assistera à des retournements de situation à la suite de changements d'opinion d'un ou plusieurs membres du Conseil, changements qui pourront s'effectuer dans le sens positif ou négatif. Du côté du Parlement européen, la situation est plus complexe du fait que les représentants pourraient, afin d'aboutir à un compromis, ne pas s'en tenir à la position initiale des parlementaires. De plus, la prévision devient plus aléatoire en raison du nombre de parlementaires et de leur discipline de vote inégalement respectée. L'acte n'est arrêté en définitive qu'à condition que les deux institutions l'approuvent. Si en revanche le Comité de conciliation ne parvient pas à approuver le projet commun, la proposition de décision est considérée comme non adoptée, à moins que le Conseil ne décide de confirmer sa position commune à la majorité qualifiée. Dans cette hypothèse, si le Parlement européen renonce à voter, à la majorité absolue de ses membres, contre la position commune, la décision est définitivement arrêtée. Afin d'éviter l'opposition du Parlement européen, le Conseil peut assortir sa position commune d'amendements proposés par le Parlement européen.

Cette procédure fort complexe devra être rodée, mais de toute manière son efficacité sera tributaire du comportement des membres et des représentants des deux institutions. Quant à la Commission, il n'est pas douteux qu'à ce stade de la conciliation entre les institutions à fonctions législatives, on a mis entre parenthèses l'exigence de l'unanimité au Conseil au cas d'un avis négatif de la Commission concernant les amendements proposés par le Parlement. De surcroît, la procédure de conciliation permet au Parlement et au Conseil de modifier la proposition initiale de la Commission sans son consentement et sans recourir à l'unanimité du Conseil, mais à condition que les deux institutions approuvent le projet commun. Il est évident que dans cette hypothèse, la proposition de la Commission n'est plus protégée par l'unanimité du Conseil et qu'en conséquence il en résulte une diminution du pouvoir de négociation de la Commission. Néanmoins, dans l'esprit de cette procédure de codécision législative, le dialogue initial entre Commission et Conseil est substitué par le dialogue ou la collaboration entre deux institutions appelées à exercer en commun la fonction législative sur proposition de l'exécutif. Selon cette logique, qui n'est pas sans rappeler certains

aspects du système bicaméral des Etats fédéraux, le sort de la proposition de l'exécutif dépend en définitive de son approbation, dans sa forme initiale ou amendée, par les deux institutions. Cette innovation modifie la répartition des pouvoirs: ce que la Commission concède, le Parlement européen l'acquiert. De cette façon, l'intérêt communautaire se trouve exprimé au départ par la proposition de la Commission et garantit dans la phase finale par l'approbation du Parlement européen. Il n'en demeure pas moins que seule une expérience prolongée à la suite d'une période de rodage et d'ajustement, devra permettre une lecture plus précise de l'article 189B à travers le processus de décision réel.

Reste encore la troisième possibilité (c) du rejet de la position commune dont l'intention doit être communiquée sans délai au Conseil. Dès lors, le Conseil peut convoquer le Comité de conciliation afin d'apporter des précisions sur sa position. Ensuite, le Parlement européen a le choix entre deux possibilités: soit confirmer, à la majorité absolue des membres qui le composent, le rejet de la position commune, soit proposer des amendements selon la même procédure de vote. Dans le premier cas, le rejet du Parlement européen a pour conséquence la non adoption de la décision. Alors que s'il propose des amendements, le processus de décision emprunte la voie b) des amendements. Selon l'usage que le Parlement saura faire de ces armes, et de la menace du rejet en particulier, le processus de décision selon l'article 189B tendra soit à un recours paralysant au veto, soit à la pratique d'une forme de codécision. Ainsi, seule l'utilisation de cette arme permettra de se prononcer sur ses effets positifs ou négatifs.

Ce processus de décision dont la durée ne devrait pas dépasser en principe neuf à douze mois débouche, à moins d'une non-adoption, sur les actes communautaires: règlements, directives et décisions, qui sont signés par le Président du Parlement européen et par le Président du Conseil. Cette double signature symbolise la codécision des deux institutions qui exercent la fonction législative dans la Communauté. De portée immédiate variable, ces décisions sont obligatoires et exécutoires et elles s'adressent tant aux Etats membres qu'aux personnes physiques et morales résidant sur le territoire de la Communauté. En vertu du principe de proportionnalité ou de l'équilibre des droits et des obligations dans un système démocratique, ces actes peuvent faire l'objet de recours de la part des Etats ou des personnes qui en sont les destinataires ou qui en sont affectées. Les recours auprès de la Cour de justice peuvent être formés également par les institutions

communautaires: le Conseil, la Commission, le Parlement européen et la BCE. Ces deux dernières institutions ont été dotées du droit de recours par le traité de Maastricht.

Formée de treize membres, la Cour de justice siège, en règle générale, en séance plénière. Toutefois, elle peut créer en son sein des chambres composées de trois ou cinq juges, en vue soit de procéder à certaines mesures d'instruction, soit de juger certaines catégories d'affaires (art. 165). La Cour de justice siège en séance plénière à la demande d'un Etat membre ou d'une institution qui est partie de l'instance. Ces dispositions visent à alléger le travail de la Cour de justice et accélérer sa prise de décision. Le tribunal de 1^{re} instance instauré par l'Acte unique répond à la même préoccupation d'efficacité et de rapidité. Ce tribunal de 1^{re} instance est chargé de connaître de certaines catégories de recours que le Conseil fixe à l'unanimité à la demande de la Cour de justice et après consultation de Parlement européen et de la Commission. De même, si la Cour de justice le demande, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut augmenter le nombre de juges et apporter des adaptations nécessaires. Ces diverses améliorations se fondent sur l'expérience et l'exigence fonctionnelle à la fois. Quant aux arrêts de la Cour de justice, ils sont certes obligatoires et exécutoires depuis la création des Communautés européennes. Mais, bien qu'en général respectés par les Etats membres, les arrêts de la Cour de justice ont été rendus plus efficaces par le traité de Maastricht qui introduit les sanctions à l'égard des Etats membres. Désormais, selon l'article 171, si un Etat membre n'a pas exécuté un arrêt de la Cour de justice, la Commission peut saisir la Cour de justice et lui indiquer le montant de l'amende ou de l'astreinte. Si la Cour de justice reconnaît, à son tour, que l'Etat membre ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une amende ou d'une astreinte même si la Commission ne l'a pas proposé. Ainsi le traité de Maastricht renforce la fonction juridictionnelle à l'égard des Etats membres qu'il rend désormais possibles de sanctions. En conclusion, le traité de Maastricht vise à renforcer le rôle du Parlement européen dans le processus de décision communautaire, à rendre plus fonctionnelle la procédure de vote au Conseil ainsi qu'à garantir l'exécution des décisions en particulier celles prises conjointement par le Parlement européen et le Conseil, et des arrêts de la Cour de Justice. Par ses retouches et ses innovations, le traité de Maastricht contribue à rendre plus efficace le fonctionnement de la Communauté européenne.

Plusieurs traits positifs de cette nouvelle procédure législative méritent d'être soulignés. En premier lieu, il est essentiel que l'intervention du Parlement européen puisse avoir lieu dès le début, voire, dans certains cas, à l'origine même d'un processus de décision. En effet, de nombreux travaux de science politique portant sur l'évaluation de l'influence des institutions, des groupes de pression ou des personnalités, ont mis l'accent sur l'importance du moment auquel se situent les interventions. Plus une intervention est proche de la source et du moment où s'élabore une décision, plus la probabilité de son influence est grande, compte tenu d'autres facteurs par ailleurs. A ce titre, l'évolution de la position du Parlement européen est significative : son droit d'initiative bien que limité lui donne la possibilité d'être à l'origine des propositions de la Commission; de surcroît, étant appelé à se prononcer sur le programme de la Commission, il est tenu informé de son calendrier des décisions par l'intermédiaire de son Bureau élargi; de ce fait, il a l'opportunité de se concerter avec la Commission sur les priorités et le rythme décisionnel; dans de nombreuses occasions, le Parlement européen, et tout particulièrement ses commissions compétentes, ont la possibilité de faire valoir leur points de vue durant l'élaboration de la proposition de la Commission.

A un stade plus avancé du processus de décision, le Parlement européen formule son avis après une première lecture de la proposition de la Commission. Cet avis est pris en compte par le Conseil lorsqu'il définit une position commune selon les procédures de «coopération» et de «codécision». Dans la procédure dite de codécision, qui portera selon les estimations, sur 80 à 100 actes par an, le poids du Parlement européen s'accroît à la fois grâce au recours au Comité de conciliation et à son pouvoir redoutable de rejet d'une position commune. En usant habilement de ces pouvoirs, le Parlement européen pourra accroître son poids tant par ses amendements que par son intervention suivie tout au long du processus de décision selon l'article 189B ²². Et cela d'autant plus que ces nouveaux pouvoirs du Parlement européen ne manqueront pas d'influencer le processus dans ses phases antérieures. L'effet des possibilités de recours au Comité de

²² Selon les derniers chiffres disponibles en juin 1992, sur 3037 amendements votés par le Parlement européen en vertu de l'Acte unique, la Commission a donné un avis positif sur 1577 et le Conseil en a acceptés 1300. Le rôle du Parlement européen sera encore accru dans le cadre de l'Union européenne.

conciliation ou la menace du rejet se fera sentir en amont du processus de décision. Cependant, l'efficacité réelle des pouvoirs accrus du Parlement européen dépendra, en dernier ressort, principalement de sa capacité à utiliser efficacement les nouveaux instruments mis à sa disposition.

Les principales innovations institutionnelles et l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen rencontrent une large approbation de l'opinion publique. Ainsi selon les résultats de l'enquête d'automne 1991, 65% des personnes qui répondent sont favorables à la codécision législative du Parlement européen et du Conseil, alors que seulement 15% y sont opposées.²³ Comme de coutume, l'Italie occupe la première place avec 79/6%. Viennent ensuite les Pays-Bas (70/18%), la Grèce (69/7%), le Portugal (67/5%) et la France (67/14%). En queue de peloton, caracolent le Danemark (49/38%), l'Angleterre (51/27%), le Luxembourg (53/20%) et l'Irlande (55/11%). Malgré ces variations, une nette majorité se déclare favorable à la codécision législative. L'approbation de l'investiture parlementaire de la Commission est légèrement inférieure avec 59% d'opinions favorables contre 17% de défavorables. La structure des variations reste semblable à l'exception de l'opinion danoise qui est en majorité défavorable (39/42%). Une répartition similaire se dessine au sujet de l'initiative législative du Parlement européen: 58% d'opinions favorables en regard de 24% d'opinions défavorables avec une faible majorité d'opposants en Angleterre (40/43%). De manière judicieuse, l'opinion publique est moins favorable à l'octroi au Parlement européen du pouvoir de ratification de tous les accords et conventions de la Communauté (52/24%). En effet, il paraît inutile de soumettre à ratification parlementaire tous les instruments conventionnels. Quant au pouvoir de contrôle de la gestion de l'Union économique et monétaire (52/24%), l'opinion paraît lui accorder moins d'importance. Il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, l'opinion publique européenne apporte son soutien sans hésitation à l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Le «déficit démocratique excessif» est en voie de résorption progressive.

²³ Eurobaromètre, n° 36, décembre 1991, pp. 58 et 59 et T. 58.

Neuvième section

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE SUR LA VOIE DE L'UNION POLITIQUE

CHAPITRE I DIMENSION DES AFFAIRES INTÉRIEURES

L'espace sans frontières, et notamment la libre circulation des personnes, ont pour conséquence de supprimer une série de contrôles qui s'exercent au passage d'un Etat membre à l'autre. D'où la nécessité de contrôles aux frontières extérieures de la Communauté ainsi qu'à l'intérieur de l'espace communautaire. De ce fait, de nombreux domaines qui relevaient jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht des compétences exclusives des autorités nationales feront l'objet désormais d'une coopération élargie, voire des politiques et des actions communes. Suivant une séquence progressive qui n'est pas sans rappeler le lien séquentiel entre l'union douanière et la politique commerciale commune, s'articuleront les diverses formes de coopération entre gouvernements et administrations des Etats membres, qui pourront s'échelonner de simples collaborations jusqu'aux positions et actions communes. De plus, certains gouvernements pourront s'engager à collaborer plus étroitement dans le cadre de l'accord de Schengen, conclu par les six pays fondateurs de la Communauté, tout en invitant les autres Etats membres à les rejoindre dès que possible. Comme dans l'exemple du SME ou de la monnaie unique, un certain nombre d'Etats membres auront la possibilité d'avancer plus rapidement dans la voie de l'intégration en attendant que les autres Etats membres soient en mesure de s'y joindre à leur tour. C'est une forme atténuée et sectorielle de l'intégration à deux vitesses, dans laquelle un sous-ensemble d'Etats membres assume le rôle de moteur: en faisant la démonstration de l'effi-

cacité de l'action commune, ces Etats membres exercent un effet d'entraînement sur l'ensemble des Etats membres. En prévision de ce développement, le traité entérine cette méthode de l'intégration à plusieurs vitesses à l'art. K.7: Les dispositions du titre VI «ne font pas obstacle à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres dans la mesure où cette coopération ne contrevient ni entrave celle qui est prévue au présent titre». C'est à l'expérience que l'on pourra juger l'efficacité de cette méthode.

Comme avant toute négociation, la barre a été fixée haut en matière de sécurité intérieure sur proposition du premier ministre Felipe Gonzalez et du chancelier Helmut Kohl: afin d'éviter que le libre mouvement des personnes et des capitaux ne soit réalisé en 1993 aux dépens de la sécurité intérieure, ils ont proposé en 1989 la création d'une force de police communautaire chargée de lutter contre la criminalité et le terrorisme international dans l'espace sans frontières prévu par l'Acte unique. Dans leur idée, il s'agirait d'une «police supranationale» à l'image du FBI américain, capable d'opérer à l'intérieur de l'espace européen pour empêcher la création d'un marché commun du crime. Bien que les Etats membres disposent déjà des groupes de coordination de la lutte contre le terrorisme et la drogue, leurs polices n'ont pas la compétence d'agir à l'extérieur de leurs frontières. Plusieurs pays, la Grande-Bretagne en tête, se sont opposés à cette solution en arguant de l'efficacité de la coordination des polices ou en invoquant l'action de l'Interpol¹. Comme de coutume la négociation a abouti à un compromis à mi-chemin entre les positions extrêmes. Pour l'heure, les Etats membres considèrent plusieurs domaines de la justice et des affaires intérieures comme des questions d'intérêt commun. Dans la ligne de la proposition mentionnée s'inscrit la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale. La coopération policière opérera en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police, baptisé Europol (art. K.1, par. 9). Ainsi la prévention et la lutte contre le terrorisme et la criminalité internationale seront soutenues, au niveau de l'exécution,

par l'organisation de la coopération policière et par la création d'Europol. Conçu à l'image de l'Interpol, l'Europol pourrait à l'avenir, soit se limiter à sa fonction initiale d'un système d'échanges d'informations, soit constituer un embryon d'une sorte de police fédérale européenne. Les Etats membres demeurent certes les principaux responsables du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure, mais l'exercice même de leurs responsabilités dans un espace sans frontières implique une collaboration systématique à tous les niveaux.

Les négociations du traité de Maastricht ont coïncidé avec la chute du mur de Berlin et la crise du bloc communiste qui a suscité la grande peur devant le déferlement des masses d'émigrants de l'Est. Il n'est pas surprenant que la liste des questions d'intérêt commun s'ouvre avec la politique d'asile, la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers; les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement; les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres; les conditions de leur séjour y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ainsi que la lutte contre l'immigration clandestine, le séjour et le travail irréguliers des ressortissants des pays tiers. Ainsi la création d'un espace communautaire entraîne, bien au-delà des actions économiques et sociales, une nouvelle chaîne d'activités destinées à être menées de plus en plus en commun. Dès à présent, la coopération douanière et la lutte contre la fraude de dimension internationale complètent la panoplie des actions préventives, de contrôle et de luttes rendues indispensables par l'existence d'un espace sans frontières. Il va de soi que les dispositions que contient le titre VI du traité ne portent pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Mais l'exercice même de leurs responsabilités dans l'espace communautaire implique de leur part une collaboration systématique à tous les niveaux. Aux activités à dimension européenne tendront à correspondre des politiques communes et des actions entreprises en commun. Le processus d'intégration tel qu'il s'est développé selon les besoins, secteur après secteur, embrasse de nouvelles sphères et s'étend graduellement à des domaines réservés jusqu'à présent exclusivement aux Etats membres. C'est ainsi que l'exercice des activités

¹ Barry James, «An EC Police Force when Frontiers Fall: The Big Barrier is Politics», *International Herald Tribune*, February 10, 1989.

et des droits divers dans l'espace européen a rendu nécessaire la coopération judiciaire en matières civile et pénale.

Dans le sillage de ces activités, plusieurs nouveaux Conseils spécialisés seront mis en place afin d'assurer la participation des responsables compétents, à savoir les ministres de la justice, les ministres de l'intérieur. Selon une longue pratique, les ministres compétents seront appelés à travailler, selon les besoins et les domaines, en collaboration avec d'autres ministres compétents tels que les ministres des Affaires étrangères, de l'économie et des finances. A cette extension des domaines de coopération et d'action communes correspondra un élargissement de l'euro-sphère: outre les ministres, les hauts fonctionnaires seront appelés à collaborer au sein du Comité de coordination, sans oublier de nombreux fonctionnaires et agents qui seront amenés à se consulter, à se coordonner, voire à exercer certaines activités en commun. D'autant que la coopération et les actions communes reposent sur des réseaux de collaboration entre les services compétents que les Etats membres s'engagent à instituer (art. K3, 1). Ainsi s'ouvre à l'ombre de la coopération formelle une nouvelle phase d'intégration informelle, de socialisation et d'apprentissage européens.

Dans le processus de décision concernant les affaires intérieures et de la justice, le Conseil, assisté par le Comité de coordination, occupe un rôle central, alors que la Commission, reléguée à une fonction plus modeste, est «pleinement associée aux travaux» dans ces domaines. Au sein de ce système placé sous l'autorité du Conseil, la répartition des pouvoirs et des rôles de diverses institutions se distingue du modèle communautaire: l'initiative n'est plus le privilège quasi exclusif de la Commission qui, de surcroît, ne bénéficie plus de son droit de proposition formelle; dans ce contexte l'initiative peut émaner aussi bien de tout Etat membre que de la Commission dans les domaines prévus au titre VI, à l'exception de la coopération en matières civiles, pénales et de police. Dans ces trois domaines, seuls les Etats disposent du droit d'initiative bien que la Commission soit aussi pleinement associée aux travaux comme dans tous les autres domaines visés au titre VI. Quant au Conseil européen dont les pouvoirs ne sont pas définis, son autorité lui permet d'intervenir à chaque moment pour promouvoir de nouvelles activités ou pour orienter les décisions majeures. Comme souvent d'ailleurs, il a une omniprésence discrète mais essentielle quand il est question de choix fondamentaux.

Le Conseil déploie son action sous quatre formes: 1° il est le lieu d'échanges d'informations et de consultations mutuelles des Etats membres en vue de la coordination de leurs actions; 2° il peut, à l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission, sauf dans les domaines de la justice et de la police, promouvoir toute coopération utile à la poursuite des objectifs de l'Union et arrêter des positions communes; les Etats membres s'engagent à exprimer les positions communes dans les organisations internationales et lors des conférences internationales; 3° il peut adopter des actions communes suivant le *principe de subsidiarité*, à savoir dans la mesure où les objectifs de l'Union peuvent être mieux réalisés par une action commune que par les Etats membres agissant isolément, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée; il peut décider que les mesures d'application d'une action commune seront adoptées à la majorité qualifiée; 4° il a la faculté d'établir des conventions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles; sauf dispositions contraires prévues par ces conventions, les mesures d'application sont adoptées au sein du Conseil, à la majorité des deux tiers des Parties contractantes.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil est assisté d'un Comité de coordination composé de hauts fonctionnaires. En plus de son rôle de coordination, ce Comité a pour mission de formuler des avis à l'intention du Conseil et de préparer les travaux du Conseil dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Sur la base de ces travaux auxquels la Commission est pleinement associée, le Conseil statue en principe à l'unanimité. Cependant, outre l'exception prévue pour les conventions, le Conseil décide à la majorité qualifiée sur les questions de procédure. De même il peut décider que les mesures d'application d'une action commune adoptée à l'unanimité seront prises à la majorité qualifiée. Dans ces cas, le traité impose une majorité qualifiée renforcée en exigeant le vote favorable d'au moins huit membres. Cette exigence s'inscrit dans la logique générale de la Communauté européenne selon laquelle la majorité qualifiée renforcée est requise lorsque la proposition de la Commission n'est pas à la base d'une décision du Conseil. Or, le traité ne prévoit pas le droit de proposition - qui est en règle générale à la base des décisions de la Communauté - dans les domaines qui font partie de l'Union politique au sens étroit du terme. Il en résulte que, dans ce pilier, le traité réserve à la Commission un rôle plus modeste.

A son tour, le Parlement européen, qui n'a pas obtenu le plein pouvoir de codécision dans les domaines traditionnels de la Communauté, voit son rôle en régression dans les domaines nouveaux prévus au titre VI. Certes, le Parlement est tenu régulièrement informé par la présidence du Conseil et la Commission, qui retrouve à cette occasion une part de sa fonction permanente. Bien que consulté par la présidence, le Parlement est privé de sa capacité de formuler des avis et ne peut qu'exprimer ses vues. Il est clair que la présidence a la tâche de veiller à ce que ses vues soient dûment prises en considération. Mais il est incontestable que, en dépit de ses questions et recommandations à l'intention du Conseil ou d'un débat annuel sur les progrès réalisés, le Parlement européen sort diminué de la négociation sur l'Union politique. Or, si la codécision législative et le contrôle démocratique du Parlement s'imposent dans un système démocratique, c'est bien dans les domaines aussi sensibles que ceux de la politique d'immigration, de visas ou de coopération judiciaire et, a fortiori, en matière de coopération policière et de la lutte contre la criminalité internationale. Les pouvoirs qui seront exercés dans ces domaines nouveaux seront-ils partiellement soustraits aux contrôles démocratiques nationaux sans être pour autant soumis à un contrôle de la part du Parlement européen? De plus, en l'absence de la Cour de justice, quelle institution communautaire garantira dans ces domaines le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qu'impose l'article K.2? En définitive, la question est de savoir si cette extension du champ d'action de l'Union européenne se traduira par un effet pervers en érodant le patrimoine des valeurs fondamentales et en accroissant le déficit démocratique.

Dans le processus de décision dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, la part du Conseil et, partant, des gouvernements nationaux s'accroît aux dépens de la fonction parlementaire. Une répartition semblable des pouvoirs caractérise aussi le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, à cette différence près que ce domaine est traditionnellement du ressort principal des exécutifs dans les systèmes des Etats membres. Telle n'est pas et de loin la situation de la justice et des affaires intérieures régies par la loi que l'exécutif est chargé d'exécuter sous le contrôle du Parlement. Si, par ailleurs, ces deux processus de décision se ressemblent, ils ne s'en distinguent pas moins par quelques traits: dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, le Conseil assume le rôle de premier plan,

alors qu'en matière de politique étrangère et de sécurité commune, c'est le Conseil européen qui donne les grandes orientations et le Conseil des ministres qui définit la politique et les actions communes. Dans les deux cas, l'initiative peut être prise par un Etat membre ou par la Commission. Cependant, en matière de coopération judiciaire et policière, le traité n'attribue l'initiative qu'aux Etats membres, à l'exclusion de la Commission (art. K.3,2). Enfin une différence importante réside dans le fait que la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune, contrairement à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, bénéficie des avantages ou souffre des handicaps d'une longue tradition de coopération politique intergouvernementale.

CHAPITRE II

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

La Communauté européenne, élevée au rang d'une grande puissance économique, ne peut plus longtemps se soustraire à sa responsabilité politique. Certes, depuis sa création, et à mesure que ses fonctions se sont développées, la Communauté a mis en oeuvre des parcelles de politique extérieure. Les premiers pas ont été accomplis au GATT, en politique commerciale commune, lors du *Kennedy Round* au début des années 60. C'est à ce moment que, en parlant d'une seule voix au nom des Six, la Communauté a commencé à prendre conscience de sa puissance commerciale. Aujourd'hui, la Communauté à douze est le principal interlocuteur des Etats-Unis et du Japon dans les négociations de l'*Uruguay Round*. En parallèle, elle a déployé progressivement une politique d'aide à la coopération avec les pays en développement, notamment sous la forme d'une association des pays africains qui s'est étendue à une soixantaine de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cette politique d'aide au développement, complémentaire des programmes des Etats membres, bénéficie du soutien et de l'assistance du Fonds européen de développement (FED).

Un réseau vaste d'accords d'association et d'assistance de portée et de niveaux divers, offre un exemple de l'intense activité déployée par la Communauté dans ses relations extérieures avec ses voisins et ses partenaires transatlantiques et mondiaux. Ces accords à contenu économique ont, cependant, une portée politique, à l'exemple de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), qui inaugure une nouvelle association multilatérale. Au niveau mondial, la présence de la Communauté aux sommets des sept pays les plus industrialisés met en évidence sa dimension internationale: quatre grands Etats membres et le président de la Commission participent aux réunions du G-7. De même, les Etats

membres cherchent à coordonner leurs positions, quand ils n'adoptent pas une politique commune, au sein des organisations internationales et notamment dans l'organisation des Nations Unies où deux de ces membres, la France et le Royaume-Uni, occupent des sièges permanents au Conseil de sécurité. De nombreux éléments existent qui peuvent servir de base à une politique extérieure commune. Au cours des années, la Communauté a cherché à les rassembler, à les coordonner en dépit des prétentions de plusieurs Etats membres à continuer à se comporter en grandes puissances qu'ils étaient autrefois. Progressivement, les jalons d'une politique extérieure commune ont été posés ou se sont imposés, secteur par secteur, parfois de manière incoordonnée et la plupart du temps sans vision globale et sans souci de cohérence. Désormais, l'Union européenne a pour mission d'assurer la cohérence des actions extérieures et des politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie, de technologie et de développement.

Dans la logique du processus d'union, la première Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) devait être suivie par la création d'une Communauté européenne de défense (CED) qui, à son tour, portait en son sein une Communauté politique européenne. La mission essentielle de la Communauté politique était de conduire une politique étrangère et une politique économique communes ainsi que d'offrir un cadre cohérent à l'ensemble des actions exercées en commun par les Six. Le processus déclenché par le Plan Schuman en 1950 était destiné à jeter les fondements et à esquisser les structures d'une Fédération européenne. Toutes les pièces ainsi rassemblées, l'Union européenne était prête à entrer en activité au milieu des années 50. Sous la pression des conflits de politique intérieure, l'Assemblée nationale en a décidé autrement en n'entrant pas en matière. Il a fallu attendre quarante ans pour que les gouvernements des Douze prennent la décision de fonder l'Union européenne.

Ceux qui s'opposent à l'Union européenne, pour des motifs différents et parfois incompatibles, ne manquent pas d'évoquer l'expérience post-CED afin d'apporter la preuve que l'intégration européenne ne s'est pas arrêtée à la suite de l'échec de la CED. Mais ils passent soigneusement sous silence les circonstances et les réalités qui différencient cette expérience de la situation d'aujourd'hui. A l'époque, la reconstruction économique de l'Europe occidentale était à peine entamée avec l'aide des Etats-Unis et la sécurité assurée sous leur protection face à la menace

soviétique. A peine sortie des ruines, l'Allemagne divisée cherchait à rebâtir son économie et à recouvrer sa souveraineté. A présent, réunifiée, troisième puissance économique du monde, l'Allemagne s'affirme sur le plan politique. D'autre part, au fur et à mesure que se confirme le potentiel économique des Etats de l'Europe occidentale, les Etats-Unis ont de moins en moins de raisons de continuer à assumer l'essentiel de la sécurité de l'Europe face à une Union soviétique éclatée et à la résurgence des conflits ethniques. A qui revient désormais la responsabilité principale de la sécurité européenne? A la France, à l'Angleterre ou à l'Allemagne prises séparément, poursuivant chacune leurs rêves de grandeur et leurs ambitions, ou à l'Union européenne et à ses alliés, qui seule dispose du potentiel à la mesure de la situation et des objectifs communs? La réponse à cette question va de soi. Il suffit à cet effet de prévoir quelques conséquences évidentes qu'entraînerait un nouvel échec de l'Union européenne: risque d'un retour de la domination d'une Amérique en perte de puissance économique au moment même où, par défaut de concurrents, elle occupe une position dominante sur le plan militaire; danger d'une rechute dans les ornières des politiques traditionnelles des grandes-moyennes puissances européennes; risque d'un coût d'arrêt, d'une crise de l'économie européenne et, peut-être, le début d'un processus de désintégration selon le «modèle» de l'Europe de l'Est.

Après la tentative sans lendemain du projet d'une Union d'Etats proposé par le Président de Gaulle, les Etats membres ont commencé, dès 1970, à pratiquer de manière discrète la coopération politique intergouvernementale en marge de la Communauté européenne. En se fondant sur le «rapport Davignon», qui prévoit des procédures d'information et de consultation, les ministres des Affaires étrangères et leurs directeurs politiques ont entrepris, lors des réunions périodiques, l'harmonisation des positions des Etats membres en matière de politique internationale. A son tour, le Conseil européen, créé en 1974, allait contribuer à renforcer la coopération politique. Mais il a fallu attendre 1987, pour que les instruments de coopération politique soient incorporés dans l'Acte unique, tout en demeurant distincts des structures et des procédures communautaires. Progrès modestes qui n'ont pas permis que les actions de politique extérieure, multiples et parfois incoordonnées, soient à la mesure des demandes et des attentes de l'extérieur, d'autant qu'elles laissaient des pans entiers de la politique extérieure à découvert. La prudence timorée

des Etats membres dans ces domaines politiques, considérés traditionnellement comme leurs chasses gardées, s'explique par les échecs antérieurs mais aussi par la répugnance des gouvernements à concéder, ou même à partager avec d'autres, l'exercice de leurs droits régaliens par excellence.

Une certaine incapacité d'agir est aussi tributaire des différences marquées qui distinguent les responsabilités et les rôles qu'assument les grands Etats de la Communauté par comparaison avec le rôle plus effacé des petits et moyens Etats membres. Leurs degrés de responsabilité et leurs sphères d'intérêt sont variables, leurs moyens disparates et leurs influences inégales. Il en résulte des ambitions plus limitées mais aussi des intérêts plus sectoriels des petits et moyens Etats par comparaison avec les responsabilités et les rôles régionaux des grands Etats et la responsabilité mondiale qu'assument les deux Etats membres au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette disparité d'objectifs, d'approches, de politiques ainsi que d'ambitions et de moyens, rend difficile l'élaboration et la conduite d'une politique extérieure commune. Est-il besoin de rappeler que les Cantons suisses ont vécu, à une échelle certes bien plus limitée, une expérience semblable en raison de leurs politiques extérieures et leurs intérêts divergents. Leurs positions, qui avaient tendance à se neutraliser, ont contribué à l'adoption par la Confédération d'un statut de neutralité. Serait-ce une voie à suivre ou plutôt une tentation pour l'Union européenne? Là s'arrête la comparaison: cette option est à exclure en raison même de la dimension, du poids et, partant, de la responsabilité à laquelle la Communauté européenne ne peut pas se soustraire. Cette solution de facilité, acceptable pour un petit pays comme la Suisse est, sans aucun doute, impensable en raison même de l'importance mondiale de la Communauté européenne.

La définition et la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune soulèvent de nombreuses interrogations concernant la direction et la gestion de cette politique, la capacité des institutions, la compétence des diverses administrations et la faiblesse d'une présidence tournante. Or, la Communauté ne pourra plus se soustraire à l'avenir à ses responsabilités régionales et mondiales. Il devient de plus en plus évident que le processus d'engrenage s'enclenche et s'amplifie sous l'impulsion de facteurs endogènes et exogènes à la fois, ainsi que sous l'effet de leur interaction. Depuis le début de l'intégration européenne, la conjoncture internationale et l'action des Etats-Unis en particu-

lier ont exercé une influence directe sur la naissance et la croissance de la Communauté européenne. A tel point que le général de Gaulle n'a pas hésité à parler d'un «fédérateur extérieur» par référence au rôle des Etats-Unis. Si aujourd'hui la Communauté jouit d'une autonomie de décision accrue, elle n'en est pas moins exposée aux pressions et aux demandes extérieures qui appellent une réponse de sa part. L'effondrement du communisme qui a entraîné la chute de la forteresse de l'Est ainsi que l'éclatement de l'Union soviétique et la désintégration violente de la Yougoslavie, constituent un grand défi et une épreuve déchirante pour l'Union européenne. D'autre part, si la coopération au développement des pays du Sud a perdu momentanément sa priorité apparente sous le choc des événements à l'Est, la responsabilité de la Communauté à l'égard des pays en développement n'a pas disparu pour autant. De même, la Communauté et ses Etats membres ont, à des degrés divers, des tâches à accomplir dans la recherche du nouvel équilibre mondial et dans l'édification d'un nouvel ordre international. La sécurité globale et régionale exige une lourde contribution de la Communauté. En effet, la Communauté et ses Etats membres doivent assumer, face aux bouleversements et à la dégradation de la situation dans le monde, des responsabilités croissantes qui mettent à dure contribution leurs capacités et leurs ressources. L'Union soviétique et le bloc communiste, qui constituaient une menace pour l'Europe occidentale, se sont transformés d'un jour à l'autre en une nouvelle zone en développement politique et économique, aux grands besoins d'aide et d'assistance, quand ils ne sont pas devenus des sociétés en déresse à l'exemple de l'ex-Yougoslavie.

La «nouvelle révolution» à l'Est et la désintégration du «bloc communiste» ont fait apparaître la responsabilité première et politique qui incombe à la Communauté dans la nouvelle configuration de la grande Europe, sans même lui laisser le temps de définir ses nouvelles politiques et de roder les instruments prévus par le traité de Maastricht. Il est évident cependant que, dans ce processus de déstabilisation et de reconstruction de l'ordre d'après-guerre, dans ce bouleversement aussi profond qu'inattendu, et dans cette situation fluide pleine d'incertitudes, la Communauté s'affirme comme le seul point de référence et d'appui, le seul pôle fédérateur de l'Europe en transformation. En témoignent la tâche de coordination des aides occidentales qui lui a été confiée et les actions qu'elle a entreprises afin de soutenir les efforts des pays de l'Est, tout en cherchant à ne pas détruire le

tissu de coopération et des échanges qu'ils ont formé au cours de quatre décennies.

Nonobstant ces signes positifs, sa stratégie globale encore incertaine souligne les carences de la Communauté en matière politique. Situation d'autant plus paradoxale qu'elle forme une valeur de référence et un pôle d'attraction pour les pays en voie de restructuration démocratique, alors qu'elle-même accuse des faiblesses criantes dans son système institutionnel. Cependant, malgré ses aspects inachevés, la Communauté offre une expérience inestimable d'intégration économique, et surtout un exemple de dépassement des conflits entre Nations ex-ennemis, grâce à leur engagement dans une œuvre commune. A ce titre, elle se doit de prendre une part active à la recherche de solutions susceptibles de maîtriser les nationalismes renaissants dans les pays de l'Europe de l'Est.¹ Dans cette perspective, une approche politique et économique semble poindre dans les conclusions du Conseil européen de Rome I qui considère que «la Communauté se doit de contribuer à la recherche des moyens pour consolider et développer le processus général de réforme engagé dans ces pays, notamment en prenant sa part dans la stabilisation de leur situation financière». Dès lors, tout en tenant compte des différences de degrés dans leur transition à la démocratie et à l'économie de marché, le Conseil européen semble s'engager, bien qu'encore timidement, dans une politique moins sectorielle et bilatérale, et plus cohérente et multilatérale à l'égard des pays de l'Europe centrale et orientale. Par la suite, le Conseil européen et le Conseil ont pris soin d'insister davantage sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme ainsi que des principes de l'économie de marché. A titre d'exemple, le Conseil des Affaires générales du 11 mai 1992, consacré à la coopération politique, a adopté une Déclaration concernant le respect de ces principes qui «constituent des éléments essentiels des accords de coopération ou d'association entre la Communauté et ses partenaires de la OSCE». En outre, le Conseil a invité la Commission à inclure un dispositif approprié et opérationnel dans les accords à conclure par la Communauté. De leur côté, la Communauté et ses Etats membres ont été chargés d'informer les cinq pays d'Europe centrale et orientale de l'importance qu'ils attachent au respect de ces principes. La question essentielle reste néanmoins de savoir par quels moyens les institutions communautaires pourront contrôler efficacement le respect effectif de ces principes fondamentaux.

L'invasion du Koweït et la crise du Golfe ont conforté les principaux dirigeants européens dans leur volonté de doter la Communauté des instruments susceptibles d'assurer une action politique commune, rapide et efficace. En effet, tout en provoquant un sursaut de solidarité et en renforçant le sens de communauté, la crise du Golfe a servi de révélateur brutal des insuffisances de la coopération politique entre les Etats membres de la Communauté européenne. Malgré les progrès enregistrés grâce à l'Acte unique européen, la Communauté européenne demeure encore un géant économique doublé d'un nain politique. Dès 1948, des grands Européens dont Denis de Rougemont et Maurice Allais n'ont cessé d'insister sur la nécessité d'un développement parallèle entre l'intégration économique et l'union politique. A la suite du retard pris par l'intégration politique, on est fondé à se demander si le traité de Maastricht, quels que soient ses mérites par ailleurs, permettra de rattraper tant de temps perdu et s'il sera à la hauteur des défis pressants du moment.

La guerre du Golfe a provoqué une prise de conscience non seulement des dirigeants mais aussi de l'opinion publique quant à la nécessité d'accélérer l'Union politique. Selon le sondage réalisé au printemps 1991, les deux tiers des personnes interrogées souhaitent que, pour faire face à de pareilles crises, la Communauté accélère son intégration politique, économique et monétaire². De surcroît, l'impact direct de la guerre du Golfe sur l'opinion publique se traduit par le souhait d'une forte majorité pour que la Communauté européenne soit dotée d'une force d'intervention militaire commune (61%) et pour qu'elle ait une politique étrangère commune (75%). La politique étrangère commune recueille la plus forte approbation en Angleterre avec 80%, tandis que la force d'intervention commune y obtient 72%. Pour la première fois, à ma connaissance, l'opinion positive des Anglais dépasse celle des Italiens et occupe la tête du classement. C'est à se demander s'il ne s'agit pas là d'un malentendu ou bien d'une vision prémonitoire des Anglais.

Les opinions dans les autres pays se répartissent différemment selon qu'il s'agit de la politique étrangère ou de la force d'intervention. Néanmoins, si la politique étrangère commune enregistre des taux élevés des grands, moyens et petits Etats, elle obtient une approbation moins massive au Danemark (58%), en Irlande (64%) et au Portugal (66%). La corrélation avec les réponses au

² Eurobaromètre, n° 35, pp. 27 et 28; T.

sujet de la force d'intervention se vérifie dans l'ensemble mais avec quelques exceptions significatives. Ainsi par exemple, l'écart surprenant au Luxembourg où seulement 49% sont en faveur de la force d'intervention alors que 77% souhaitent une politique étrangère commune. Si l'on peut estimer que cet écart n'a pas une grande influence en raison même de la dimension du pays, en revanche le décalage constaté dans les opinions en Allemagne a une tout autre portée. Favorable à 77% à une politique étrangère commune, l'opinion allemande est partagée à propos de la force d'intervention qui ne recueille que 46 %. Une partie de l'opinion demeure fidèle à la ligne définie par la Loi fondamentale qui ne permet pas à l'Allemagne de participer aux forces d'intervention internationale ou européenne. En raison de cette disposition, l'Allemagne n'a pas pris part directement à l'intervention des alliés contre l'Irak, mais cette disposition ne l'a pas empêchée de soutenir la proposition d'une force d'interposition européenne pour la Yougoslavie. Paradoxalement, le gouvernement allemand est en faveur des interventions dans les conflits tout en sachant qu'il ne peut pas y participer pour l'instant. A présent, ses ambitions en politique étrangère sont contenues à la fois par la Loi fondamentale, par l'opposition du Parti social-démocrate et de l'opinion publique. A l'heure actuelle, ces limitations que le gouvernement cherche à lever ne font pas obstacle à la poursuite d'objectifs politiques par des moyens économiques. En même temps, la réunification qui renforce à terme la puissance de l'Allemagne rappelle la nécessité urgente de son ancrage inébranlable dans la Communauté européenne. La formation de cette puissance au centre de l'Europe, qui n'est pas sans soulever quelques interrogations, s'inscrit fort heureusement dans une structure communautaire. L'accomplissement de la grande ambition européenne sera d'autant mieux garanti que cet immense potentiel pourra être canalisé, selon la volonté clairement exprimée par les principaux dirigeants allemands, au sein d'une Communauté européenne dotée d'institutions politiques.

Et ce n'est certes pas un hasard si les Etats membres ont décidé de s'engager dès 1990 plus résolument dans la voie de l'Union politique. Dans leur résolution, ils ne peuvent qu'être confortés par la leçon de la crise du Golfe qui a mis en relief les changements en cours sur la scène internationale ainsi que les déficiences de la coopération politique européenne. Elle a fait ressortir du même coup l'importance significative de l'écart qui sépare la puissance économique de la capacité politique de la Communauté

européenne. Dans son ouvrage sur l'émergence et la décadence des grandes puissances, Paul Kennedy met l'accent précisément sur la relation existant entre la puissance militaire et politique, et la puissance économique: la prédominance militaire et politique des deux superpuissances n'est plus soutenue par leurs économies, alors que la remontée de l'économie de la Communauté n'a pas de pendant en matière de politique extérieure et de sécurité. En restaurant le rôle originel de l'ONU, la crise actuelle a redonné dans une certaine mesure, une importance renouvelée à la Grande-Bretagne et à la France, en raison des sièges permanents qu'elles occupent au Conseil de sécurité mais aussi de leur liberté de mouvement militaire et politique. Situation qui contraste avec la puissance économique croissante de l'Allemagne et son rôle limité dans la crise du Golfe. Par référence à Paul Kennedy, on constate une complémentarité entre la France et la Grande-Bretagne, puissances nucléaires, siégeant au Conseil de sécurité et d'autre part la RFA, grande puissance économique montante, qui n'a pas encore retrouvé la place qui lui correspond au plan politique. Grâce à cette complémentarité, la mise en commun des ressources économiques et politiques permettrait à l'Europe unie d'orienter, dès à présent, la politique mondiale et d'assumer sa propre sécurité en coopération avec les Etats-Unis. Le retrait de l'Europe des forces américaines progressif mais prévisible à terme et le retrait programmé des forces soviétiques à court terme, appellent la mise en place à plus ou moins longue échéance, d'un système de défense de la Communauté ainsi que d'un système de sécurité paneuropéen en coopération avec l'Amérique et la Russie. D'ailleurs une certaine identité européenne sous la forme d'une coopération plus étroite bien qu'insuffisante a semblé marquer la présence et l'action des forces des pays de la Communauté dans le Golfe.

Cependant, une plus grande cohésion en matière de politique extérieure permettrait à la Communauté d'affirmer son influence en parlant d'une voix au Conseil de sécurité et en donnant l'exemple d'une participation régionale à l'édification et au fonctionnement du Nouvel Ordre International. La création du Nouvel Ordre International est trop vitale pour le monde entier pour qu'on s'en remette à la discrétion des Etats-Unis. D'autant qu'à l'avenir une participation importante de l'Europe unie mais aussi d'autres grandes régions du monde s'avère dès maintenant indispensable pour le succès et la crédibilité de la sécurité et de la coopération internationales. Les orientations formulées par le

Conseil européen de Rome I s'inscrivent dans cette perspective. En effet, «dans le domaine de la politique extérieure, le Conseil européen a constaté un consensus sur l'objectif d'une politique étrangère et de sécurité commune pour renforcer l'identité de la Communauté et la cohérence de son action sur la scène internationale, qui doivent être à la mesure des nouveaux défis et de ses responsabilités. L'action internationale de la Communauté sera ouverte sur le monde et accordera une place importante à la politique de développement». Dans cette intention, la Communauté resserrera aussi ses liens avec les autres pays européens pour lesquels des structures de coopération toujours plus étroites devront être recherchées en fonction de leur situation. Soucieux de se doter des moyens de sa politique commune, le Conseil européen a constaté la nécessité de revoir les procédures et les mécanismes de préparation, d'adoption et de mise en oeuvre des décisions en matière de politique extérieure de façon à accroître la cohérence, la rapidité et l'efficacité de l'action internationale de la Communauté. Le Conseil européen a considéré qu'aucun des aspects des relations extérieures de l'Union ne sera en principe exclu de la politique extérieure commune et a constaté un consensus pour aller au-delà des limites actuelles en matière de sécurité. Afin d'éviter les difficultés inextricables que soulève toute énumération des domaines ou des zones considérés comme d'intérêt commun essentiel, la Commission a proposé que ce soit le Conseil européen qui décide des domaines qui passeront du champ de la coopération politique à celui de la politique communautaire. Le traité de Maastricht a cherché à traduire ses intentions en obligations. Un bilan même provisoire de l'Union européenne exige une période expérimentale suffisamment longue. En effet, les institutions ont besoin d'être rodées au contact de la réalité. Le événements ont été plus rapides que le processus d'union: la Communauté a dû affronter sa première épreuve grave, la crise yougoslave, avant même d'avoir pu recourir aux instruments du traité de Maastricht. Quelle sera la leçon qu'elle aura tirée de cette crise qui perdure et qu'elle n'a pas su maîtriser?

CHAPITRE III

VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

1. Objectifs généraux et champs d'activité

Le traité de Maastricht s'engage délibérément sur la voie de l'Union politique à la suite du premier pas accompli par l'Acte unique. L'Acte unique incorpore en effet la coopération politique mais réserve une place marginale à la sécurité commune. Il n'en a pas moins le mérite d'avoir introduit la sécurité considérée longtemps comme un tabou dans la sphère des préoccupations de la Communauté. A la suite de cette ouverture, l'Union européenne franchit un pas décisif en réunissant dans une seule politique commune ces deux dimensions que l'histoire a artificiellement séparées. Cependant, le traité ne prévoit l'inclusion de la troisième dimension de défense commune qu'à terme. Or ces trois dimensions forment ensemble, avec les relations économiques extérieures et la politique d'aide au développement, l'identité d'une communauté politique sur la scène mondiale. Cette identité de la Communauté européenne qui s'édifie progressivement sur l'intégration économique et la coopération politique, est en quête de son expression cohérente dans l'Union européenne. Cet engagement est clairement exprimé à l'art. B des dispositions communes: «L'Union se donne pour objectif d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune intégrant à terme la définition d'une politique commune de défense». L'Union est chargée de veiller, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement, le Conseil et la Commission ayant la responsabilité d'assurer cette cohérence. Désormais, l'Union tend à rassembler sous un toit unique les institutions, les politiques et les actions com-

munes ainsi qu'à créer des synergies nouvelles dans les domaines politiques par excellence. En instituant une politique étrangère et de sécurité commune, le traité de Maastricht lui assigne à l'art. J. 1 les objectifs suivants: la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union; le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres; le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris; la promotion de la coopération internationale; le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'Union poursuit ces objectifs en instaurant une coopération systématique entre les Etats membres pour la conduite de leur politique, en mettant graduellement en oeuvre des actions communes dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts importants en commun. Afin d'assurer l'efficacité de cette coopération systématique, les Etats membres s'engagent à appuyer «activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales» (art. J. 1). Ce sont les principes qui doivent guider désormais le comportement des Etats membres. Le traité confie au Conseil la tâche de veiller au respect de ces principes.

Si les objectifs et les principes généraux ne soulèvent pas de problèmes, en revanche leur réalisation et leur mise en oeuvre se heurtent à des difficultés nombreuses. Ainsi, la définition des orientations et des actions communes dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts importants en commun sera une tâche ardue qui attend le Conseil européen et le Conseil. La difficulté de leur tâche se mesure à la complexité du mécanisme tel qu'il a été échafaudé par les négociateurs du traité de Maastricht. Cette structure d'autorité trahit la diversité d'objectifs et d'intérêts des Etats membres et dévoile les problèmes que soulève leur agrégation dans un domaine qui forme le cœur de la souveraineté nationale. D'où le souci des Etats membres d'en conserver la maîtrise et de le gérer au moyen d'un processus à dominante intergouvernementale, dans lequel non seulement les Etats membres assument ensemble l'essentiel des responsabilités mais, de surcroît, se réservent une protection effective par le

recours à l'unanimité. En revanche, la Commission n'y joue plus un rôle moteur bien qu'êtant associée pleinement aux travaux du Conseil européen grâce à la présence de son Président ainsi qu'aux travaux du Conseil et du Comité politique. Certes, le rôle confié à la Commission est effacé mais il ne dépendra que d'elle de savoir se rendre utile et même indispensable. En attendant, le traité maintient une nette distinction entre la répartition des pouvoirs et des responsabilités dans les domaines relevant de la Communauté et de l'Union européenne: au titre du pilier de la Communauté, le tandem Commission-Conseil est au centre du processus de décision, tandis que, au sein de l'Union politique, c'est le Conseil qui occupe cette position-clé. C'est à lui que revient la principale responsabilité de mise en oeuvre, selon les orientations générales du Conseil européen, de la politique étrangère et de sécurité commune.

Selon la logique du système, la politique étrangère et de sécurité commune se fonde sur les principes et s'inscrit dans les orientations générales qui sont définis par le Conseil européen. Ainsi, le Conseil européen a la principale responsabilité de la politique extérieure de l'Union européenne: c'est sur la base de ses orientations générales que le Conseil des ministres des affaires étrangères prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de cette politique commune. De même, le Conseil veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union (art. J.8). Quant à la Commission, elle est pleinement associée à divers stades aux travaux de politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, le traité de Maastricht distingue deux niveaux de responsabilité, l'un de conception globale et d'orientations générales dont la responsabilité incombe au Conseil européen - dont le Président de la Commission est membre de plein droit - et l'autre, de définition et de mise en oeuvre des politiques concrètes, par la prise des positions communes et l'adoption des actions communes, tâche qu'il confie au Conseil tout en y associant la Commission. Selon l'art. J.4, «La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune». Ce même article établit une distinction entre la sécurité au sens large du terme et la défense proprement dite. En conséquence, les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense ne sont pas soumises aux procédures de l'art. J.3, relatives à l'adop-

tion d'actions communes et sont régies par les dispositions particulières de l'art. J.4. L'insertion de la défense aux côtés de l'action commune constitue la principale innovation de l'Union européenne, qui par ailleurs, systématisé et intègre les pratiques et les éléments d'une politique étrangère et de sécurité commune.

2. Politique extérieure commune

Pour la définition et la mise en oeuvre de sa politique étrangère et de sécurité commune, l'Union dispose de trois instruments: positions communes, actions communes et représentation commune.

Dans le cadre de la coopération systématique et selon une tradition déjà ancienne, les Etats membres s'informent mutuellement et se consultent au sein du Conseil sur toute question de politique extérieure présentant un intérêt général. De cette manière, ils visent à conforter leur influence sur la scène internationale en menant des actions convergentes mais pas nécessairement communes. Un niveau de cohésion supérieur peut être atteint lorsque le Conseil définit une position commune chaque fois qu'il l'estime nécessaire. Dès lors, les actions convergentes sont entreprises au moyen de la concertation ou en fonction des positions communes à l'initiative d'un Etat membre, de la Commission ou de la présidence du Conseil. Au vu de l'expérience de la coopération politique, la coopération même systématique demeure un instrument flexible et partiellement contraignant. Ce sont les Etats membres qui ont le devoir de veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes. L'exemple des comportements des Etats membres à l'occasion de la crise yougoslave et de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie n'est certes pas un modèle du respect des positions communes. Cette expérience ante-Maastricht permet de nourrir quelques espoirs quant aux comportements concertés et convergents que prescrits le traité sur l'Union européenne. En effet, les Etats membres s'engagent à coordonner leur action et à défendre les positions communes dans les enceintes internationales même en l'absence de certains d'entre eux. Certes, le traité lie davantage les Etats membres tant dans la conduite de leurs politiques nationales que quant à leurs positions au sein des organisations et des réunions internationales. Mais, faisant preuve d'une confiance peut-être exagérée, il laisse le suivi de ces politiques principalement aux Etats membres.

Conscients des aléas que comporte cette méthode, les Etats membres ont décidé de renforcer leur identité commune en instaurant une nouvelle procédure d'adoption et de mise en oeuvre d'*actions communes* (art. J.3). Cette procédure permet d'entreprendre des actions communes plus précises et plus contraignantes. En adoptant une action commune, le Conseil en fixe notamment la portée, les objectifs et les moyens. A son tour, l'action commune engage les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action. Le suivi de l'action commune est attribué à la présidence qui est constituée en règle générale par la «troïka» et qui, selon l'art. J.5, par. 2, «a la responsabilité de la mise en oeuvre des actions communes». La Commission est pleinement associée à ces tâches auxquelles prend part aussi le Comité politique composé des directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères. D'après les termes de l'art. J.8, par. 5, le Comité politique «surveille également la mise en oeuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission». En rassemblant bout à bout les éléments de ce système complexe, on commence à percevoir l'intention des Etats membres de se doter d'une politique extérieure commune plus efficace que la simple coopération politique. En effet, l'action commune annonce un degré supérieur de cohérence, d'unité et d'efficacité de l'Union. À titre d'exemples, des actions communes peuvent d'ores et déjà être mises en oeuvre au sein de la CSCE, ainsi que dans les domaines du désarmement, de la non-prolifération nucléaire, du contrôle des armements en Europe, des exportations d'armes vers des pays tiers et du transfert de technologies militaires.

C'est dans cette perspective que s'inscrit le rôle de représentation de l'Union qui incombe à la présidence.³ En fonction de ses responsabilités de représentation et de mise en oeuvre des actions communes, la présidence exprime en principe la position de l'Union au sein des organisations et des conférences internationales. Selon la règle générale, la Commission est pleinement associée à toutes ces tâches relevant de la politique étrangère et de

³ La présidence est assumée à tour de rôle par les Etats membres pour une durée de six mois. C'est le même Etat membre qui l'assure dans les institutions intergouvernementales de l'Union et dans les rouages qui fonctionnent sous leurs responsabilités. Ainsi, la présidence se réfère aussi bien à celle du Conseil européen, du Conseil, du Coreper, du Comité politique et du Comité de coordination et de leurs groupes de travail. Par l'expression courante de «troïka» on désigne le président en exercice assisté par le président sortant et par le président qui lui succédera.

sécurité commune. En revanche, elle assure la représentation de la Communauté dans les organisations et les conférences économiques internationales. Elle parle au nom de la Communauté en matière de la politique commerciale et conduit les négociations d'accords commerciaux sur mandat du Conseil. La représentation, la cohésion et partant le rôle de la Communauté au sein des organisations et des conférences internationales est, dans une large mesure, fonction de ses compétences et de son développement. Ainsi comme conséquence de sa compétence exclusive en matière de politique commerciale, la Communauté parle d'une voix, par l'intermédiaire de la Commission, au GATT. En 1991, elle a acquis un statut spécial à la FAO d'organisation régionale d'intégration économique en raison de sa politique agricole et de pêche commune.

Dans l'Organisation des Nations Unies, la Communauté a affirmé son identité dans les domaines économique et social. Dans ces secteurs, il est de tradition de préparer les conférences des Nations Unies au sein du Conseil et de définir, sur proposition de la Commission, des orientations communes. Bien qu'en matière politique la Communauté dispose de pouvoirs plus limités, la coopération politique relayée par l'Acte unique a permis d'atteindre, au cours des dernières années, un haut niveau de coordination. Les déclarations communes et les explications de vote se sont multipliées à l'Assemblée générale - 82 en 1989, 113 en 1990 et 128 en 1991- alors que les prises de position nationales sont devenues des exceptions.⁴ Grâce au réseau d'information et de coopération (COREU) ainsi qu'au travail du groupe des représentants permanents à l'ONU, la Communauté a affirmé progressivement sa personnalité politique. On peut cependant se demander si le degré élevé de cohésion à l'Assemblée générale ou à l'Ecosoc notamment, n'est pas dû, dans une large mesure, aux pouvoirs peu contraignants dont sont dotées ces institutions. Le vrai test de la cohésion est fourni à l'occasion de questions importantes ou de crises au sein d'institutions disposant de pouvoirs de décisions obligatoires. De toute manière, le traité de Maastricht vise à renforcer la présence de l'Union dans les différentes institutions, commissions et conférences de l'ONU. En témoignent la représentation assurée par la présidence qui devient le porte-parole de la Communauté et de ses Etats membres, ainsi

que le souci de tenir informés les Etats membres qui ne sont pas présents dans certaines organisations ou conférences internationales. La présidence ou les Etats membres présents ont l'obligation de défendre les positions communes.

La question se pose différemment à propos du Conseil de sécurité et en particulier au sujet des sièges permanents: faut-il augmenter le nombre de ses membres permanents et de ses autres membres? La puissance économique mais aussi l'influence politique croissante de l'Allemagne et du Japon semblent les désigner tout naturellement à ces sièges de haute responsabilité. Mais ces deux puissances économiques peuvent-elles devenir membre permanent du Conseil de sécurité qui décide des sanctions et des actions collectives pour préserver la paix, alors qu'elles-mêmes ne sont pas en mesure d'apporter leur contribution à la sauvegarde de la paix en raison d'un empêchement constitutionnel ou d'une retenue coutumière? Ce n'est pas par hasard que le gouvernement allemand a l'intention de relancer la réforme de la Loi fondamentale en même temps qu'il revient à la charge pour obtenir un siège permanent. La présence d'un troisième membre de la Communauté ne risque-t-elle pas de soulever la question de la surreprésentation de la Communauté et, du même coup, des puissances occidentales? Et si à son tour, l'Italie, membre du G-7, s'avisa de poser officieusement sa candidature? D'un autre côté, pour rétablir l'équilibre mondial au sein du Conseil de sécurité, ne serait-il pas opportun, ainsi que vient de le proposer le Secrétaire général de l'ONU, d'ouvrir l'accès à ce sénacle à quelques pays du Tiers Monde tels que l'Inde, le Brésil et le Nigéria? Ou ne serait-il pas plus sage d'adopter une approche régionale? La représentation des grandes régions ou des organisations régionales s'imposerait d'autant plus qu'elles seraient appelées à supporter à l'avenir une part plus grande des responsabilités et des charges en fonction de la dimension et de la localisation des conflits dits périphériques. Pour le moment, le traité de Maastricht adopte une solution qui prévoit l'obligation d'informer et de se concerter sur les affaires portées devant le Conseil de sécurité. Quant à la France et au Royaume-Uni, deux membres permanents, ils doivent veiller, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et l'intérêt de l'Union. On peut douter que cette formule de représentation puisse satisfaire les ambitions de l'Allemagne réunifiée qui cherche à s'affirmer plus pleinement sur la scène mondiale comme sur la scène européenne.

⁴ Luigi Boselli, *The European Community as a new actor of the UN'scene*, Rome SIOI, 1992. Selon l'analyse des votes, l'indice de cohésion atteindrait 86%.

Sur le plan des représentations bilatérales, certains projets ambitieux proposant la création d'ambassades communautaires ont été abandonnés au profit d'une formule de concertation et de coopération. A cette fin, il est prévu à l'art. J.6 que «les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et les conférences internationales, ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, se concertent pour assurer le respect et la mise en oeuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil». On est loin du droit de légation commun contenu dans le projet du traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen en 1984. En contrepartie, le traité de Maastricht codifie sous la forme d'une obligation plus précise la coopération coutumière entre représentations des Etats membres et de la Commission. Ce faisant, il introduit la pratique des évaluations communes et une collaboration plus étroite en vue de la protection à l'extérieur des citoyens de l'Union européenne. Suivant une méthode graduelle répondant aux besoins existants ou codifiant les pratiques coutumières, l'Union européenne affirme par touches successives sa personnalité internationale. A l'occasion, elle introduit même des innovations et renforce sa cohésion à l'extérieur tout en se dotant de quelques instruments et moyens nouveaux. La question est de savoir si ces moyens, jugés suffisants voire avancés hier, sont adaptés ou adaptables aux changements et aux défis d'aujourd'hui et de demain. Avant de chercher à y répondre, il faudra essayer d'y voir plus clair dans la manière de fonctionner de ce système complexe en esquissant les cheminement de son processus de décision.

3. Vers une politique de défense européenne: la fin d'un tabou?

«La politique étrangère et de sécurité commune inclut», selon le traité de Maastricht, «l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire le moment venu, à une défense commune» (art. J.4). A la suite du traumatisme provoqué par l'échec de la CED, puis du Projet Fouchet, c'est la première fois que la défense figure explicitement dans un texte officiel. Certes le concept européen de sécurité a refait surface discrètement dès le début des années 80 dans les

rapports et les projets du Parlement européen⁶. Mais c'est l'Acte unique qui introduit, après tant d'années de silence, le concept de sécurité européenne dans ses dispositions qui institutionnalisent la coopération politique: «Les Hautes Parties Contractantes estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de la sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure. Elles sont disposées à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité». (Titre III, art. 30, par. 6). Il ressort de cette disposition que la sécurité européenne fait partie dès lors officiellement de la politique extérieure et de la personnalité politique de la Communauté européenne. Prudent, le texte ne se réfère qu'aux aspects politiques et économiques de la sécurité. La défense reste un domaine réservé à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et surtout à l'Alliance atlantique, en réalité.

Derrière ce compromis se profile l'ancien conflit qui depuis la fin de la guerre n'a cessé d'opposer les tenants d'une défense atlantique sous le leadership américain aux partisans d'une défense européenne plus autonome au sein de l'Alliance Atlantique⁷. Ce clivage est apparu au grand jour lorsque le Président de Gaulle a proposé d'inclure la défense dans le projet de traité de l'Union d'Etats européens. La crainte d'une mainmise du général de Gaulle sur la défense européenne et d'un affaiblissement de la protection américaine a été un des arguments forts opposé au Projet Fouchet. La conclusion du traité de l'Elysée et le retrait de la France de l'OTAN sont autant de signes de la persévérance du général de Gaulle à promouvoir une défense européenne. Etais-ce une façon de combler le vide laissé par l'échec de la CED?

Le général de Gaulle a démissionné, plusieurs gouvernements de tendances politiques différentes se sont succédé en France comme chez ses partenaires, mais le clivage n'a pas disparu. L'opposition entre les partisans d'une défense atlantique et les partisans d'une défense européenne a laissé son empreinte sur les stratégies et dans les esprits. Trente ans après l'échec du Projet

⁶ Parlement européen: Les rapports Lady Elles (1981), Haagerup (1983) Galluzzi (1986) et Penders (1989) et le projet de traité d'Union européenne (1984); UEO: «Les intérêts européens en matière de sécurité», 1987.

⁷ Michèle Bacot-Décriaud et Marie-Claude Plantin, *La Communauté, la défense et la sécurité européenne. Une identité européenne en matière de défense et de sécurité est-elle possible?* Lyon, CERIEP, 1991.

Fouchet, le gouvernement anglais suivi par le gouvernement italien n'a pas manqué de plaider en faveur d'une défense atlantique au moment des négociations du traité de Maastricht, alors que la France et l'Allemagne préconisaient une approche plus européenne au sein de l'Alliance atlantique. Entre ces deux stratégies, le traité a opté pour le compromis, en affirmant que la sécurité européenne implique à terme la définition d'une politique de défense commune. Trente ans plus tard, le traité de Maastricht a exorcisé le tabou européen en incluant la défense commune dans le concept de la sécurité européenne. Ce lent cheminement témoigne de la rigidité des concepts et des idées qui ont tendance à résister aux changements de la réalité. En effet, depuis la chute du mur de Berlin, la guerre du Golfe et l'explosion des nationalismes à l'Est, les données de base ont été bouleversées. A la menace soviétique s'est substitué le danger de la propagation des conflits ethniques en Europe. En même temps, les Etats-Unis, seule superpuissance après l'éclatement de l'Union soviétique, ont tendance à prendre quelques distances à l'égard de l'Europe. En déclin relatif sur le plan économique, accablée de déficits et de dettes publiques, l'Amérique n'a plus la puissance économique à la mesure de sa domination militaire. Répugnant à continuer à supporter une trop grande charge pour la défense des autres, elle tend à réduire sa présence militaire notamment en Europe occidentale. Réduite à environ 150 000 militaires, sa présence a davantage une signification symbolique. Malgré ces contraintes, les Etats-Unis ne se résignent pas à abandonner leur rôle de leader. Le débat autour du rôle nouveau de l'OTAN et de l'UEO, autour de la création d'une force multinationale d'intervention rapide atlantique ou européenne, est un signe clair que les malentendus atlantiques mais aussi européens ont la vie dure. A travers ces labyrinthes d'ambiguïtés, le traité de Maastricht a choisi une voie médiane.

Le concept de la défense européenne est affirmé sans que soient prévues les échéances pour sa réalisation. Cependant, l'article J.4 témoigne, par une série de mesures concrètes, de la volonté des Etats membres de forger progressivement une identité européenne de défense. Le bras séculier en est «l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne». Sans être intégrée dans l'Union européenne dès à présent, l'UEO est chargée «d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le Conseil,

en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires». Les neuf pays membres à la fois de l'UEO et de l'Union européenne ont précisé la vocation de l'UEO et la portée des dispositions du traité sur l'Union européenne dans une déclaration adoptée à Maastricht. Les Neuf conviennent de la nécessité de former une véritable identité européenne de sécurité et de défense et d'assumer des responsabilités européennes accrues en matière de défense. Cette identité sera élaborée progressivement par étapes successives. Dès à présent, l'UEO fait partie intégrante du développement de l'Union européenne et vise à renforcer sa contribution à la solidarité au sein de l'Alliance atlantique. Ainsi, l'UEO a un rôle actuel à remplir et une vocation future au sein de l'Union européenne. Simultanément, il devient clair qu'une des finalités et des conséquences de cette identité européenne est d'alléger le poids de la responsabilité américaine tout en accroissant en parallèle la part des Européens dans l'Alliance atlantique. A cette fin, l'UEO sera développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique.

En attendant l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne, les Neuf ont invité le Danemark, l'Irlande et la Grèce à adhérer à l'UEO ou à devenir observateurs. Ils ont aussi décidé de prendre une série de mesures afin de renforcer la coopération entre les deux organisations: synchronisation des réunions et harmonisation des méthodes de travail; information et consultation de la Commission; coopération entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire de l'UEO. Ces mesures de rapprochement seront facilitées par le transfert du siège de l'UEO à Bruxelles. L'hypothèque atlantique est levée, les relations entre l'UEO, l'Union européenne et l'Alliance atlantique étant clairement définies: la politique de l'Union respecte les obligations découlant pour certains Etats membres du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre. Quant à l'UEO qui est destinée à renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, elle agit en conformité avec les positions adoptées dans l'Alliance atlantique. Ses Etats membres s'engagent à intensifier leur coordination sur les questions qui représentent un «important intérêt commun» au sein de l'Alliance qui reste «le forum essentiel de consultation entre les alliés et l'enceinte où ceux-ci s'accordent sur des politiques touchant à leurs engagements de sécurité et de défense au titre du traité de l'Atlantique Nord» .

Les expériences de la guerre du Golfe et du conflit yougoslave ont incité les membres de l'UEO à accroître son rôle opérationnel en examinant ainsi qu'en prévoyant les missions, les structures et les moyens appropriés, une cellule de planification, des réunions des chefs d'état-major et une coopération militaire plus étroite. Les membres vont également étudier la création d'une Agence européenne des armements et la transformation de l'Institut de l'UEO en Académie européenne de sécurité et de défense. Envisageant le développement de la politique de sécurité et de défense, les membres de l'Union européenne ont admis, selon un principe appliqué à d'autres secteurs, que des coopérations plus étroites peuvent avoir lieu entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle prévue par le traité de Maastricht ni ne l'entrave. La coproduction d'armements ou la création d'un corps d'armée franco-allemand sont des exemples de coopération à deux ou à plusieurs Etats membres. La souplesse et la volonté de ménager les intérêts des uns et des autres caractérisent la démarche pragmatique suivie dans ce domaine particulièrement sensible. À titre d'exemple, l'article J.4 dispose que la politique de l'Union dans ce secteur n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres. Il semble que le traité ait cherché à préserver aussi bien les liens particuliers anglo-américains que les engagements de la France à l'égard de certains pays africains.

La formation d'une identité européenne de sécurité et de défense est un processus graduel et évolutif. C'est pourquoi le traité prévoit que, en vue de promouvoir son objectif, les dispositions relatives à la sécurité et à la défense pourront être révisées sur la base d'une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise. Cette évaluation fera l'objet d'un rapport que le Conseil est appelé à soumettre en 1996 au Conseil européen en prévision de l'intégration définitive de l'UEO dans l'Union européenne qui pourrait intervenir en 1998, l'année d'expiration du traité de Bruxelles⁸. C'est ainsi qu'en évitant les écueils, le traité de Maastricht a posé les jalons d'une politique de sécurité et de défense commune. L'avenir de cette politique commune ne tient qu'à la volonté politique des Etats membres.

⁸ La Commission européenne, *L'Union européenne. Le traité de Maastricht, op. cit.*, pp. 14 à 17.

4. Processus de décision

Le processus de décision dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune évolue à l'intérieur du système communautaire et s'appuie sur son réseau institutionnel et administratif. Mais ce processus à dispositif complexe et lourd se démarque du modèle communautaire de décision pour se rapprocher davantage des expériences de coopération politique intergouvernementale. Dans un secteur considéré comme politique par excellence et réservé aux plus hautes sphères gouvernementales, il est plus difficile de faire adopter par les gouvernements nationaux les méthodes communautaires. Si à la rigueur ils admettent un certain partage et exercice en commun des pouvoirs, ils ne se résignent pas à les transférer. La politique étrangère et de sécurité étant du domaine réservé des chefs d'Etat ou de gouvernement et de leurs ministres des Affaires étrangères au plan national, la logique veut que le rôle essentiel en soit confié au Conseil européen et au Conseil des ministres des Affaires étrangères au plan communautaire. Instance politique suprême des Douze, le Conseil européen est composé des plus hauts responsables politiques tous élus au suffrage universel auxquels se joint le Président de la Commission désigné par ce même collège et investi par le Parlement européen. Dans cette nouvelle répartition des responsabilités au sein de l'Union européenne, une fonction-clé est attribuée au Conseil des ministres des Affaires étrangères, assisté d'un Comité politique formé de leurs directeurs politiques. Ce dispositif n'est pas sans rappeler la structure institutionnelle du traité de l'Union d'Etats européens proposé par le général de Gaulle en 1959. En effet, le projet prévoyait un Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, un Conseil des ministres et une Commission politique. Et pour que la ressemblance soit encore plus marquée, les institutions dirigeantes faisaient rapport au Parlement européen et pouvaient prendre avis auprès de lui. Cette ressemblance contraste avec les conditions et la situation d'aujourd'hui. L'évolution des institutions ne semble pas suivre le rythme des changements. Une seule concession a été accordée à l'expérience irremplaçable de la Communauté européenne: la Commission est associée aux travaux des institutions intergouvernementales tout au long du processus de décision. C'est le point essentiel qui distingue, à trente ans d'intervalle, l'Union européenne du projet gaullien.

La première phase du processus de décision est consacrée à la définition des principes et des orientations générales d'abord,

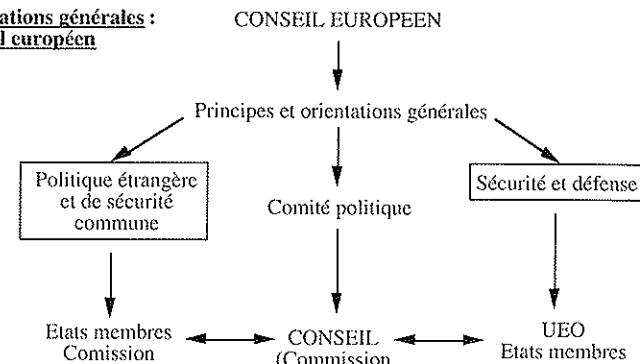
SCHEMA IV

Processus de coopération

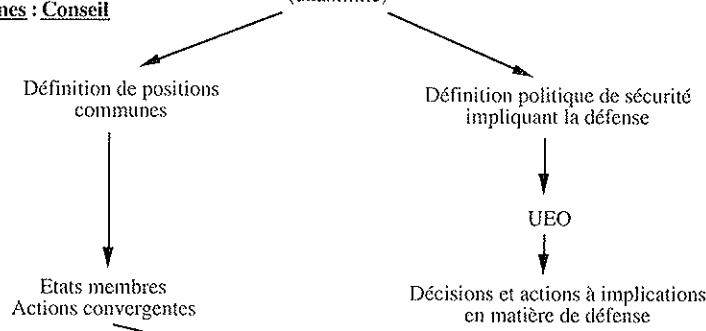
Traité sur l'Union européenne (1993)

Origine: Conseil européen, Conseil, Présidence, Etats membres, Commission, Comité politique
Première phase: définition des orientations générales et des politiques communes

A) Orientations générales : Conseil européen



B) Définition des positions et actions communes : Conseil



Deuxième phase : Adoption d'actions communes (Conseil)

A) Actions communes

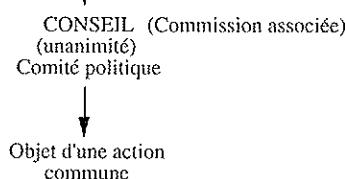
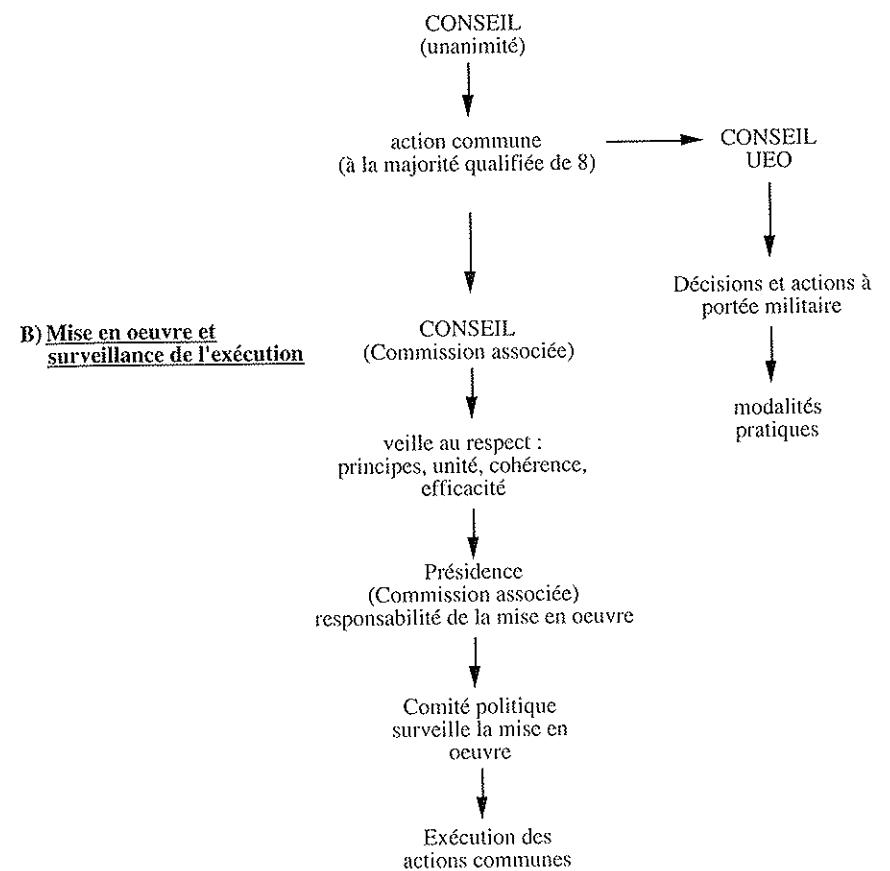


Schéma IV (suite)



puis des positions communes et, le cas échéant, des actions communes. La responsabilité première et principale de la définition des principes et des orientations générales incombe au Conseil européen. C'est dans ce cadre général qu'interviennent la prise de positions communes, l'adoption des actions communes. Les initiatives qui déclenchent le processus peuvent émaner aussi bien du Conseil européen et du Conseil que de la Commission, des Etats membres et du Comité politique. Si l'enceinte formelle qui articule une proposition ou lance un projet est aisément localisable, en revanche il est très difficile de suivre la gestation des idées et les trajets qui aboutissent à des initiatives. En effet, les idées et les opinions sont véhiculées à travers des canaux nationaux et européens, formels et informels, de la Communauté européenne qui forme un vaste réseau de communication et d'échange. A un moment donné, un gouvernement ou une institution européenne prend la responsabilité de formuler une proposition, de prendre une initiation qui met en marche le mécanisme de l'Union européenne.

En règle générale et sauf cas d'urgence, le Conseil européen donne mandat au Conseil de préparer des rapports qui serviront de documents de travail pour la définition des principes et des orientations générales de politique étrangère et de sécurité commune. Secondé par le Comité politique, le Conseil associe la Commission à ces travaux. Ainsi la Commission peut-elle exercer son influence dès le début du processus, d'autant plus que son Président pourra appuyer son action au sein même du Conseil européen. De toute évidence, son siège au Conseil européen lui procure une position privilégiée dont on n'a pas encore évalué toute la portée, notamment dans le cadre de l'Union politique. On se souvient de certaines occasions qui ont permis au Président de la Commission de solliciter l'appui du Conseil européen à l'encontre des attitudes trop timorées des ministres. Ces exemples ne pouvant pas être extrapolés, il est hasardeux de faire, dans le nouveau contexte politique, des prévisions quant à l'usage que le Président de la Commission saura faire de sa position privilégiée en tant que membre du Conseil européen. On peut néanmoins affirmer, sans trop risquer, que son influence dépendra, dans une large mesure, de sa personnalité, de sa compétence et de son jugement politique.

Sur la base des orientations générales, le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition de la politique étrangère et de sécurité commune. Dans la ligne de la coopération politique

traditionnelle, il définit, chaque fois qu'il l'estime nécessaire, une position commune. La position commune oriente et encadre les actions des Etats membres qui ont l'obligation de veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec la position commune. Elle conditionne aussi leurs comportements dans les enceintes internationales où ils ont l'engagement de défendre la position commune. Même lorsque la définition d'une position commune n'est pas jugée nécessaire, les Etats membres s'informent et se consultent sur toute question présentant un intérêt général. L'objectif de cette coopération est d'assurer que leur influence combinée s'exerce de manière la plus efficace par la convergence de leurs actions. Dans le passé, on a constaté qu'il était plus aisés de se mettre d'accord sur une résolution que d'assurer ensuite la convergence effective des actions des Etats membres.

Le degré suivant qui consiste dans l'adoption d'actions communes est la principale innovation au titre de la politique extérieure. Dans une première étape, le Conseil décide à l'unanimité quel domaine ou quelle affaire fera l'objet d'une action commune. Puis, il arrête le principe d'une action commune et en fixe la portée précise, les objectifs et les moyens, les procédures, les conditions applicables à sa mise en oeuvre. Bien que l'unanimité soit la règle, le Conseil peut aussi décider de recourir à la majorité qualifiée: «lors de l'adoption de l'action commune et à tout stade de son déroulement le Conseil définit les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée» (art. J.3, al. 2). Il s'agit d'une majorité qualifiée renforcée de 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres. Ainsi tout en donnant le maximum de garanties à chacun des Etats membres, le traité de Maastricht ouvre la porte aux décisions à la majorité qualifiée par souci d'efficacité. De plus, il prévoit une exception pour les questions de procédure. Dans le même esprit, la déclaration relative aux votes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune figurant en annexe du traité cherche à rendre plus souple la règle de l'unanimité: «La conférence convient que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les Etats membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision». Ce ne sont que quelques timides ouvertures dans un domaine qui a souffert de l'application de la règle de l'unanimité. Certes l'unanimité est une garantie pour les Etats membres, mais elle peut être aussi un moyen de paralyser l'Union

européenne. Cependant, l'unanimité retrouve sa pleine application lors de la prise de décisions et des actions qui ont des implications dans le domaine de la défense. Ces décisions ne sont pas soumises aux procédures définies à l'art. J.3. Ces décisions et ces actions sont élaborées par l'UEO à la demande de l'Union européenne. Leur adoption exige en principe une décision conjointe du Conseil et de l'UEO. Quant aux modalités pratiques d'application, elles sont adoptées par le Conseil.

Au stade de l'exécution, les actions communes et les décisions engagent les Etats membres dans leurs prises de positions et dans la conduite de leur action. Il peut s'agir d'actions convergentes entreprises individuellement par les Etats membres en fonction des objectifs et des modalités d'une action commune; ou bien d'actions entreprises effectivement en commun telles que l'envoi d'observateurs européens, la fourniture d'aides humanitaires et d'assistance, ainsi qu'à terme l'envoi de casques bleus européens. Toutes ces actions sont soumises à la surveillance du Conseil qui «veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union» (art. J.8). La responsabilité de la mise en oeuvre des actions communes incombe à la présidence du Conseil qui associe pleinement la Commission à ses tâches. Sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission, le Comité politique surveille également la mise en oeuvre des politiques convenues. La division du travail ne devrait pas soulever trop de difficulté dans la mesure où la présidence exercera, avec l'aide de la Commission, la supervision générale, tandis que le Comité politique avec ses quinze groupes d'experts, se chargera de la surveillance. Néanmoins, plusieurs problèmes pourraient surgir à l'avenir en raison de la fréquence et de l'intensité des actions communes. A ce propos, il faut tenir présent à l'esprit le fait que le Comité politique ne se réunit que périodiquement et que ce sont le secrétariat du Conseil et surtout la Commission et son administration qui assurent la continuité des activités communautaires. A ce titre aussi, la Commission aura une carte importante à jouer dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune d'autant plus que cette politique est difficilement séparable de la politique économique extérieure.

Dans ce processus, le traité réserve un rôle modeste au Parlement européen. Selon l'article J.7, le Parlement est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission. En outre, la présidence le consulte et veille à ce que ses vues soient dûment prises en considération. Cette formule semble à la fois atténuer le

pouvoir consultatif qui se manifeste par des avis du Parlement et assurer que ses «vues» auront une suite. Comme dans d'autres domaines, le Parlement européen peut adresser des questions et des recommandations au Conseil. De plus, il est habilité à procéder à des débats annuels sur les progrès réalisés en politique étrangère et de sécurité commune. En utilisant ces divers moyens, le Parlement pourra exercer une certaine influence sur la politique extérieure de l'Union. Mais à la différence avec les parlements nationaux, il ne possède pas de moyens de contrôle sur le Conseil des ministres des Affaires étrangères, rouage-clé qui n'a pas de responsabilité devant le Parlement européen.

5. Réflexion autour du pouvoir de décision

Bien que le schéma IV cherche à simplifier à outrance ce processus de décision afin de le rendre plus compréhensible, seul le fonctionnement de ce mécanisme permettra d'en évaluer l'efficacité. La complexité et la lourdeur de ce processus ont fait l'objet de nombreuses critiques et notamment des remarques prémonitoires de la part de Jacques Delors. Le Mouvement européen et les fédéralistes n'ont pas été en reste. Et pourtant, quand on fait un bilan des positions, des revendications et des réticences des gouvernements, il faut bien admettre que, malgré ses failles, l'édifice mis sur pied en un an marque un progrès certain. Il reflète l'Europe du possible, c'est-à-dire un compromis parfois maladroit, entre intérêts nationaux souvent divergents et la nécessité admise par tous de poursuivre et de consolider la construction de l'Europe unie. En définitive, l'efficacité de ce mécanisme qui reflète les préoccupations du moment dépendra principalement de la volonté des gouvernements membres, de la capacité des institutions de la traduire en décisions et en actions ainsi que de leur faculté à s'adapter aux changements et aux conditions nouvelles.

Alors que la Commission, institution communautaire et permanente, garantit la continuité de l'entreprise économique et sociale, la question est de savoir qui assumera cette tâche au sein de l'Union politique. Le Conseil des ministres des Affaires étrangères aura bien à faire pour assurer la cohérence des décisions prises dans divers domaines par les institutions communautaires. Dans l'exercice de cette fonction de politique globale, il agira certes sur la base des principes et des orientations générales

définies par le Conseil européen, mais l'éventail de ces tâches multiples et ses réunions espacées ne lui permettront pas de veiller à l'application cohérente de ses décisions et des actions communes. D'autant plus qu'à chaque moment il peut être confronté à des problèmes et des crises graves.

En fait, la continuité et la représentation sont de la responsabilité de la présidence qui s'appuie à la fois sur la Commission et sur le Comité politique. Bien que soutenue par ceux-ci, la troïka sera mise à rude épreuve : confrontée à des crises et difficultés de l'Europe de l'Est, elle a montré les limites de sa capacité à conduire la politique extérieure de la Communauté. Un bref examen de son rôle dans la crise yougoslave permet de mieux saisir, sous ses divers aspects, le problème du gouvernement de la Communauté et d'en tirer quelques leçons pour l'avenir. Cependant, on peut constater dès à présent la surcharge qui pèse sur une présidence qui change tous les six mois. Au cours de ces deux dernières années, elle a assumé, en sus de son travail courant, une grande part de responsabilité dans la négociation intergouvernementale du traité sur l'Union européenne et du traité EEE, ainsi que face à la guerre du Golfe et aux crises qui ont surgi à la suite des changements à l'Est. Cette nouvelle dimension des activités politiques extérieures de la Communauté exige une contribution plus active de la Commission et une réadaptation du mécanisme à la lumière de l'expérience. Ce n'est pas un hasard si les membres de l'Union européenne ont programmé une révision générale pour 1996 et les possibilités de révisions partielles des dispositions concernant la sécurité et de la défense communes. En effet, l'occasion de la révision de l'art. 4, d'autres amendements pourront être apportés aux dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (art. J. 10). C'est dire que les gouvernements ont prêté une attention spéciale aux problèmes d'efficacité et d'adaptabilité du système de l'Union. D'où l'importance accordée à l'évolution de l'Union européenne.

La construction asymétrique édifiée sur deux piliers soulève depuis longtemps le problème central de cohésion et de cohérence. Chaque Etat membre agit en fonction de ses intérêts et de ses priorités sous la forme de politiques intérieures et extérieures. Celles-ci sont la résultante à la fois de sa structure et de son histoire, de la perception de ses intérêts et de ses objectifs ainsi que de multiples pressions dont sont l'objet son gouvernement et ses instances décisionnelles. Les arbitrages rendus par ses institutions politiques entre, d'une part, les facteurs extérieurs et les

influences de partis, de groupes d'intérêt, de médias et d'opinions publiques, et, d'autre part, les choix pris en fonction des priorités définies et des ressources disponibles, se traduisent en décisions politiques, sinon toujours en comportements conséquents. Dans le champ d'interaction entre facteurs intérieurs et extérieurs et dans l'exercice de cette fonction de triage et de décision, le gouvernement et le parlement ont la tâche d'arrêter les choix politiques et d'assurer à la fois la cohérence et le contrôle de la mise en oeuvre de ses politiques. Difficile dans le cadre des compétences de la Communauté, cette tâche devient problématique dans l'Union politique. D'où l'insistance quasi obsessionnelle du traité sur la cohésion et sur la cohérence.

Dès le début de la Communauté, les «paquets» étaient la meilleure des illustrations de ces processus de décision complexes. En effet, ils formaient des compromis entre les principes et les dispositions du traité, la proposition de la Commission et le jeu des politiques nationales. Le passage en 1961 à la deuxième étape était conditionné par l'adoption simultanée des règlements de base dans trois secteurs : politique agricole commune, concurrence et égalité des salaires masculins et féminins. Trois processus qui se déroulaient parallèlement au sein des trois Conseils spécialisés avant d'aboutir à une décision globale arrêtée par le Conseil des affaires générales. Le «paquet» apparaît comme la résultante d'une succession de concessions et d'arbitrages selon les règles du jeu fixées par le traité et soumises à la surveillance de la Commission. Par sa proposition et par sa participation active, la Commission en assurait la cohérence. Cependant, la cohérence difficile à réaliser au niveau national au moyen d'une coordination interministérielle efficace, l'est encore bien davantage au sein d'un lieu de confrontation et de formulation de politiques communes à plusieurs Etats membres. D'autant plus qu'au cours des années on a assisté à un processus de spécialisation au niveau des Conseils qui, malgré les avantages incontestables, a contribué à une certaine fragmentation de l'approche et du pouvoir communautaires. C'est ainsi que des structures d'autorité spécialisées ont émergé. Souvent compartimentées, ces structures évoquent des «sous-gouvernements» qui, reposant sur une collaboration étroite et suivie entre institutions et groupes d'intérêt, se sont développés sous le couvert du processus de consultation. Or, plus la collaboration avec les groupes d'intérêt s'intensifie et s'étend, plus il est nécessaire d'affirmer l'autonomie du pouvoir communautaire. Dès lors, on peut se demander si la spécialisation

à l'intérieur de la Commission et le compartimentage de son appareil administratif ainsi que la fragmentation des responsabilités du Conseil contribuent à affirmer la cohésion et la capacité du pouvoir communautaire.

Contrairement à l'approche globale que recherchent les gouvernements nationaux, le Conseil, handicapé par ses tensions intérieures et ses réunions intermittantes, tend de surcroît à éclater en Conseils spécialisés, en dépit de la mission du Conseil des affaires générales. A titre d'exemple, on peut mentionner le Conseil agricole au sein duquel les ministres de l'agriculture - plus enclins à prêter l'oreille à leurs clientèles qu'à poursuivre des objectifs généraux - prennent des décisions dans le cadre de la politique agricole commune. Cette fragmentation du pouvoir renforce par ailleurs l'influence des intérêts particuliers et des priviléges acquis, rendant plus difficiles les innovations et les réformes sectorielles. Quel que soit par ailleurs le bénéfice réel ou escompté de cette spécialisation, le moment n'est-il pas venu de freiner la fragmentation de l'autorité communautaire et de chercher à reconstituer, dans la perspective de l'Union européenne, la cohérence des visions et des actions politiques de la Communauté?

Les problèmes de cohésion et de cohérence ont pris une ampleur accrue : l'approfondissement, le marché intérieur et son prolongement naturel, l'Union économique et monétaire, ainsi que l'extension de la coopération et des actions communautaires à de nouveaux secteurs tels l'environnement, la santé, l'éducation, sont autant de facteurs qui, de par leur diversité, rendent plus difficiles la formulation et la mise en oeuvre de politiques cohérentes. Les problèmes se compliquent davantage, s'il en était besoin, du fait de l'adjonction de dimensions nouvelles, intérieures et extérieures, régies de surcroît par un processus de décision à dominante intergouvernementale. Dans le nouveau sous-système politique, les garanties d'une cohérence initiale qu'assure la proposition de la Commission font défaut. Fondé sur des approches nationales en l'absence d'une institution permanente chargée de dégager l'intérêt commun, le processus est exposé aux tensions parfois contradictoires entre diverses politiques reflétant les intérêts nationaux. Certes, le Conseil européen définit les orientations générales qui servent de cadre aux décisions et aux actions communes dont le Conseil a la responsabilité. Mais comment ne pas être saisi de doutes au sujet de la capacité du Conseil à assurer la cohérence, la continuité et le suivi des politiques

communes. A mesure que le champ d'action s'étend, les difficultés ont tendance à augmenter : comment assurer la compatibilité du développement technologique avec le développement régional? Comment gérer de manière cohérente la multiplicité des objectifs et des intérêts des Etats membres ou articuler les diverses parcelles des politiques extérieures ?

La Communauté est confrontée en même temps à des problèmes d'approfondissement et d'élargissement mais aussi d'aide et de sécurité. Cet ensemble de problèmes qui ne peut être maîtrisé par un pilotage à courte vue, exige une vision globale à plus long terme susceptible de prendre en compte l'interaction entre facteurs intérieurs et facteurs extérieurs. Au centre de la négociation sur l'Espace économique européen (EEE) figurait la question sur la participation des membres de l'AEELE au processus de décision de la Communauté. Tout en préservant l'autonomie indispensable de sa capacité de décision, la Communauté a admis une formule d'information et de consultation préalable à toute décision communautaire qui touche aux domaines relevant de l'EEE. L'exemple de la négociation de l'*Uruguay Round* illustre de manière tout aussi claire la relation étroite entre la concurrence internationale et les soutiens accordés aux agricultures nationales. Dans le cas de la Communauté, la pression extérieure n'a fait qu'accélérer le processus de réforme de la politique agricole commune demandée depuis longtemps, sans succès, par plusieurs pays membres. La conjonction des demandes intérieures et des pressions extérieures a permis de réaliser enfin en 1992 la réforme de la politique agricole commune. A son tour, l'augmentation des subsides à l'agriculture décidée par le Président Bush au cours de sa campagne électorale ne manquera pas de provoquer les réactions de la Communauté.

La complexité des interactions s'accroît par l'intervention dans le processus de la variable sécurité. Les négociations au GATT influencent la politique extérieure en général, de même que les relations entre alliés américains et européens au sein de l'OTAN. Et vice versa, les préoccupations de sécurité à l'égard des pays de l'Europe de l'Est incitent à leur apporter un soutien accru tout en modifiant la répartition des responsabilités entre Américains et Européens. A leur tour, ces facteurs de changement qui mettent à l'épreuve la capacité de la Communauté ne risquent-ils pas de détourner son attention et ses ressources en privant les pays du Sud d'une partie de l'aide européenne ? La Communauté confrontée à la crise des pays de l'Europe de l'Est

aura-t-elle la volonté et les moyens pour suivre et accroître sa contribution au développement du Maghreb, de l'Afrique, des ACP sans oublier les pays d'Amérique latine ? Certes, la plus grande puissance commerciale dont un emploi sur quatre dépend de ses échanges extérieurs, ne peut pas se soustraire à ses responsabilités internationales et régionales. Mais comment gérer l'utilisation de ses ressources limitées dans le cadre de ses responsabilités européennes et mondiales ? Comment assurer la cohérence indispensable et optimaliser la capacité de l'Union à défaut d'un gouvernement européen ? Confrontée à ces problèmes, aux bouleversements de l'Europe de l'Est et aux conflits violents en ex-Yougoslavie, l'Union européenne apparaît dépassée par les évènements. Surprise par la violence des changements, elle ne semble pas avoir eu le temps ni les moyens pour répondre à ces situations imprévues.

CHAPITRE IV

LA COMMUNAUTÉ À L'ÉPREUVE DES CRISES EXTÉRIEURES

Deux crises graves ont surpris la Communauté au moment même où elle était confrontée aux problèmes de son nouveau rôle face aux bouleversements à l'Est, de la négociation au GATT et de l'Espace Economique Européen ainsi qu'occupée par la mise en oeuvre de son marché intérieur et par l'élaboration du traité sur l'Union européenne: la guerre du Golfe et la désintégration violente de la Yougoslavie. Ces deux crises requéraient des pouvoirs et des instruments dont la Communauté n'était pas pourvue et qui faisaient l'objet, en ce moment, des négociations sur l'Union politique. Ainsi prise au dépourvu, la Communauté a été obligée d'improviser et d'assumer les tâches auxquelles elle n'était pas préparée.

1. La guerre du Golfe

La guerre du Golfe a mis brutalement à l'épreuve la Communauté européenne et la coopération politique intégrée dans l'Acte unique européen. De fait, elle a mis en lumière l'insuffisance des pouvoirs et des moyens de la Communauté en matière de politique extérieure et de sécurité. Le rôle relativement modeste joué par la Communauté et ses Etats membres a fait ressortir par contraste la résurgence, certains diraient le sursaut, de la puissance américaine et le regain de vitalité de l'ONU et, en particulier, du Conseil de sécurité. En effet sous l'impulsion déterminée des Etats-Unis, suivis par leurs principaux alliés dont la France et l'Angleterre, membres permanents, le Conseil de sécurité a donné son aval aux sanctions puis à l'intervention contre l'Irak. En présence d'une agression contre le Koweït, le Conseil de sécurité se devait de condamner cette conquête par les armes et d'autoriser

ser les membres des Nations Unies à rétablir, s'il le fallait par la force, la situation antérieure dans cette région considérée comme d'importance vitale pour le monde industriel. Dans ce cas, il ne s'agissait pas de défendre la démocratie et les droits de l'homme dans cette région qui est aux antipodes des valeurs occidentales, mais bien d'assurer la stabilité des Etats représentant la principale ressource en pétrole du globe.

«La guerre du Golfe a démontré, si besoin en était, les limites d'influence et d'action de la Communauté européenne». Tel est le jugement porté par le Président Delors. Certes, le Royaume-Uni et la France ont engagé des moyens militaires significatifs et les pays de l'UEO ont coordonné leurs interventions notamment dans le domaine naval. Mais dans l'ensemble, l'action collective européenne a été sans commune mesure, selon François Heisbourg, directeur de l'Institut international d'études stratégiques de Londres, avec les ambitions d'Union européenne affichée par la conférence intergouvernementale et sans grand rapport avec la manière dont fut résolue - du moins momentanément - la crise du Golfe. Tout en reconnaissant l'importance de l'engagement britannique et français tant au Conseil de sécurité que sur le terrain, il a dû constater que «l'Europe demeure une idée et non une réalité dans le domaine de la sécurité internationale, et que les Européens ne peuvent ni ne savent efficacement prendre l'initiative et établir l'ordre du jour en termes de gestion et de résolution d'une grande crise géographiquement proche».¹ Il conclut que seuls les Etats-Unis se sont avérés capables de prendre la direction de la communauté internationale face au défi lancé par l'Irak. Sans aborder le problème du succès militaire et de la gestion politique de cette crise, il est exagéré de parler d'un échec de l'Europe, la Communauté n'étant pas armée pour affronter de telles crises. Ni les objectifs et encore moins les instruments et les ressources de la coopération politique ne permettaient d'attendre plus d'elle que ce qu'elle a donné. En effet, dépassée par l'ampleur de la crise, la coopération politique n'a pas été en mesure de préserver le consensus dans une situation qui impliquait les domaines de sécurité et d'intervention militaire qui relèvent des Etats membres.

L'analyse proposée par le professeur Closa peut nous aider à mieux comprendre les difficultés et les ambiguïtés de l'action de

¹ «Quelles leçons stratégiques de la guerre du Golfe?», *Politique étrangère*, 1991, p. 415.

la Communauté dans la crise du Golfe.² Cette action se déroule au cours de deux phases distinctes : une première qui se prolonge jusqu'en octobre 1990 et qui se caractérise par un niveau élevé de consensus exprimé dans des déclarations ou par le recours aux sanctions collectives en dépit de certaines divergences des points de vue entre les gouvernements des Etats membres. Ainsi, les Douze ont-ils décidé de maintenir leurs ambassades au Koweït, d'assurer la protection de leurs citoyens et de condamner la prise d'otages dont ils ont exigé la libération. Ils ont également agi de concert en expulsant les attachés militaires des ambassades d'Irak et en limitant la liberté de mouvement de leur personnel. Il est certain que l'expérience de protection des citoyens européens sur place a eu une influence directe sur l'adoption des dispositions du traité de Maastricht à ce sujet. Ce ne sont là que quelques exemples d'actions communes qui s'inscrivent dans des prises de position condamnant l'agression contre le Koweït. Un cas intéressant est fourni par la décision du Conseil interdisant le commerce de la Communauté avec l'Irak et le Koweït qui illustre un effort d'adapter la politique de la Communauté à une série d'initiatives principalement nationales. A cette occasion, le rôle de la Commission a été confirmé par le mandat que le Conseil lui a donné de surveiller les mesures communautaires et non communautaires à la fois. La Commission était autorisée à superviser les politiques nationales et mandatée de coordonner les affaires énergétiques, financières et économiques. Le Conseil a également approuvé les propositions de la Commission relatives à l'aide aux réfugiés et au soutien à apporter aux pays pénalisés par l'embargo. C'est une démonstration de la fonction que la Commission est susceptible d'exercer au titre des aspects économiques de la coopération politique.

Mais ces exemples d'actions collectives ne doivent pas faire oublier des initiatives individuelles et souvent incoordonnées, sinon divergentes, prises par les Etats membres. Est-il besoin de rappeler des missions de paix à vocation humanitaire, semi-officielles, entreprises par des personnalités politiques et en particulier les visites à Bagdad de l'ancien Chancelier Willy Brandt et de l'ancien Premier ministre Edward Heath? Malgré ces initiatives unilatérales dont Paris ne s'est pas privé, les Douze ont

² «The Gulf crisis : a case study of national constraints on Community action», *Revue d'intégration européenne*, automne 1991, pp. 47 à 67.

réaffirmé à l'unanimité leur fidélité à la déclaration du Conseil européen. Parallèlement, la Communauté a tenu à maintenir le dialogue traditionnel avec les pays arabes et a réaffirmé l'amitié traditionnelle euro-arabe.

La deuxième phase est marquée par l'aggravation de la crise et la perspective d'une intervention militaire ainsi que par l'émergence de divergences plus prononcées entre les membres de la Communauté. Ces divergences vont affecter, à leur tour, sa capacité d'adoption des positions communes et de coordination des politiques nationales. Deux attitudes traditionnelles étaient incarnées par deux leaders européens. D'une part, l'Angleterre soutenue par les Pays-Bas préconisant un alignement sur la politique des Etats-Unis, d'autre part la France, appuyée par l'Espagne et l'Italie, prônant un comportement plus autonome. Les clivages traditionnels se reflètent dans ces attitudes, reproduisant les préférences et les options anciennes des dirigeants politiques et des opinions publiques. En définitive, l'engagement militaire et politique de ces deux leaders a traduit, avec des différences de nuances, la solidarité européenne avec les Etats-Unis. Selon la tradition, la France n'a pas manqué à sa vocation en avançant deux plans. Le premier proposait deux conférences internationales dont l'une sur le Proche-Orient et l'autre sur la sécurité méditerranéenne. Le deuxième plan de paix présenté au Conseil de sécurité sans consultation préalable de ses partenaires faisait ressortir clairement les divergences parmi les Etats membres. La délégation britannique a rejeté ce plan, pour les mêmes raisons que la délégation américaine, à savoir à cause du lien qu'il établissait entre la crise du Golfe et la question palestinienne.

L'analyse de Carlos Costa met en relief de nombreux cas de convergences et de divergences ainsi que le rôle que l'UEO a été appelée à assumer dans le domaine de la coordination militaire. Tout en constatant que le leadership réel a été exercé par les Etats-Unis, il n'a pas manqué de souligner le rôle des deux principaux leaders européens, et notamment celui de M^{me} Thatcher et du Président Mitterrand. De même que le rôle plus discret, plus ambigu et de second plan, dévolu à l'Allemagne malgré son soutien financier. La dernière partie de son article s'appuie sur l'analyse de trois facteurs de politique intérieure qui ont influé sur les décisions des gouvernements et partant de la Communauté : le rôle du leadership national, le degré de cohésion politique au sein des parlements et des partis politiques et l'influence des médias et de l'opinion publique. Ce sont les principaux facteurs constitutifs

des contraintes nationales qui s'exercent sur la politique de la Communauté, dont les effets sont d'autant plus influents que l'espace communautaire est constitué de nombreux vases communicants. Les «linkages» bien connus en relations internationales sont plus nombreux, plus complexes et plus efficaces entre acteurs et facteurs dans la Communauté européenne.

Bien que l'Acte unique comporte l'engagement à parler d'une voix qui tendrait à restreindre le champ d'action des politiques nationales, les données réelles ne confirment pas cette tendance. Le rapprochement des politiques nationales demeure réalisable dans les domaines où les procédures et des mécanismes sont prévus par la coopération politique, et les pouvoirs de décision et les instruments d'exécution attribués à la Communauté. Il n'en reste pas moins que la coopération politique apparaît davantage comme un moyen pour la poursuite, bien que sous la forme d'une coordination croissante, des politiques nationales. Telle semble être l'approche des grands Etats européens qui ont une part plus lourde de responsabilité en matière de politique internationale. Une autre conclusion confirme l'absence de mécanismes de gestion des crises. Lorsque les responsabilités et les demandes dépassent les champs d'actions de la coopération politique, les contraintes exercées par les politiques nationales sur la définition d'actions communes deviennent plus fortes. Or, ces contraintes nationales constituent un des obstacles principaux qui entrave l'adoption de politiques communes. A défaut de règles et de mécanismes de coopération plus contraignants, les Etats membres sont tentés de poursuivre des politiques indépendantes et souvent divergentes. La guerre du Golfe a mis en lumière les lacunes et les faiblesses de la coopération politique qui, conçue pour les situations normales, n'offre pas de moyens pour la gestion en commun des crises graves.

L'analyse des comportements au cours de la crise du Golfe suggère plusieurs interrogations au sujet de l'efficacité de la coopération politique. Même au cours de la phase des sanctions économiques, l'action dépendait des mandats que le Conseil voulait bien confier à la Commission. En revanche, son rôle est resté flou et effacé dans la deuxième phase. Cette observation m'amène à poser la question à propos du rôle qui lui est attribué au sein de l'Union européenne. Son association aux travaux du Conseil et sa présence au Conseil européen suffiront-elles pour assurer la continuité et l'efficacité de l'action commune en contrebalançant les contraintes nationales? Mais, à son tour, est-elle outillée de

manière adéquate pour affronter les lourdes tâches en matière de politique extérieure et de sécurité commune ? Les réactions lors d'une crise aussi grave relèvent principalement de la politique des Etats membres seuls dotés de moyens politiques et militaires. Dans la crise du Golfe, l'Angleterre et la France ont été des leaders indéniables au plan européen. De ce constat découlent notamment deux interrogations qui concernent l'Union européenne et son avenir. Comment concilier cette situation de fait - c'est-à-dire le leadership des membres sur lesquels repose le poids essentiel d'une action commune - avec la règle de l'unanimité ? A l'avenir, la pondération des voix ne devrait-elle pas tenir compte de la répartition réelle de l'influence et de la responsabilité au plan international ? Comment concilier le leadership, la nécessité d'une ligne politique, avec une présidence tournante, limitée à six mois, dont la composition changeante ne correspond pas toujours à la situation et aux besoins d'actions communes ? A propos du rôle de la Communauté au sein de l'ONU, l'expérience fait ressortir une certaine incompatibilité entre les présidences de courte durée et la nécessité d'une politique et des objectifs à long terme. Cette présidence tournante pourrait affecter en particulier la coopération politique et priver la Communauté d'une capacité d'action positive et innovatrice. En effet, il a été noté qu'à l'ONU notamment la Communauté a été amenée le plus souvent à réagir, plutôt qu'à agir.³ En outre la lourdeur du mécanisme de coopération ne peut qu'inciter les principaux leaders à prendre des initiatives et des actions à titre individuel, comme ce fut le cas dans la crise du Golfe. Faut-il songer à l'avenir à une «troïka» présidentielle renforcée par la présence des principaux protagonistes ou à des formes de présidences ad hoc ? Quelle que soit la solution qui sera choisie, il est essentiel de poser clairement la question à la lumière de l'expérience de la Communauté face aux défis actuels, aux convulsions de l'Europe de l'Est et en particulier, face au conflit yougoslave.

2. La Communauté à l'épreuve de la crise yougoslave

La crise yougoslave au sein de l'Europe n'a pas pour enjeu les ressources. C'est l'avenir des Européens qui s'y joue. Ce conflit s'inscrit dans un processus de désintégration des Etats multina-

tionaux à l'Est au nom de l'anticommunisme, de la démocratie, de la volonté populaire et de l'autodétermination. Comme si, par enchantement, les régimes totalitaires pouvaient se métamorphoser d'un jour à l'autre en démocraties. Certes, ces mouvements de désintégration et d'explosion nationalistes revêtent des degrés variables de violence s'agissant de l'éclatement de la Yougoslavie ou de l'URSS ou du divorce plus paisible à la Tchécoslovaquie. Mais tous portent en eux des germes de destruction, d'intolérance et des régimes autoritaires et se réclament de la défense de la Nation et de l'édification des Etats-Nations. Au danger de la bombe atomique risque de se substituer celui de la bombe nationaliste. La Communauté européenne a réussi à la désamorcer après la guerre. Mais rien dans l'homme et dans les peuples n'est acquis définitivement et la démocratie comme le fédéralisme sont des créations et des conquêtes continues. Or, l'intégration, la paix, l'action constructive sont des œuvres fragiles tant la fascination de la guerre et de la destruction est grande surtout lorsqu'elle porte le sceau de la légitimité nationale. D'où, un risque de contamination et d'effet d'entraînement dont aucun homme ou peuple n'est définitivement à l'abri. C'est dire que l'avenir de l'Europe dépend des Européens et de leur Union. Or, les crises des nationalismes violents vont à contre-courant de l'Union et des valeurs fondamentales sur lesquelles elle se fonde.

La résurgence des nationalismes, la reconstruction par la violence psychique et physique de l'Etat-Nation empruntent, sous le couvert de la légitimité populaire et nationaliste, les instruments, les méthodes et les dirigeants des anciens Etats communistes. L'Etat-Nation se substitue à l'Etat-Parti en se glissant dans ses moules. L'identité nationale de ce «nouvel Etat» s'affirme par l'intolérance, la discrimination et par opposition aux autres. C'est une nouvelle forme de racisme-nationalisme dont un des aboutissements est la purification ethnique, le transfert forcé quand ce n'est pas la destruction des populations «étrangères» à la Nation. C'est le retour sous une légitimité nouvelle à des archétypes du racisme que l'expérience inhumaine de la deuxième guerre, des camps nazis ou staliniens, ne semble pas avoir effacés pour toujours. Or cette résurgence de l'Etat-Nation, de la volonté d'assimilation forcée et de purification est intolérable. Elle est d'autant plus absurde que les Etats anciens ou nouveaux contiennent tous, sauf exception, des éléments multinationaux, des minorités nombreuses, voire des mélanges de populations et de familles. Il est vital que l'Europe occidentale ne mette pas son

³ Luigi Boselli, *op. cit.*, p. 10.

doigt dans l'engrenage de la destruction de ses valeurs et de ses finalités. Il est urgent qu'elle ouvre les yeux sur la réalité des changements dans sa partie centrale et orientale afin d'enrayer les mouvements qui, sous le couvert du nationalisme et de la démocratie, érigent une contre-Europe au mépris des valeurs fondamentales. Il est d'une extrême urgence d'arrêter l'engrenage de la violence et de l'intolérance, et de renverser le courant afin de rétablir la paix, d'aider à recréer une société véritablement démocratique et à l'intégrer progressivement dans l'Europe unie.

La Communauté européenne a été surprise par la rapidité du processus de désintégration qui s'est emparé de l'Europe de l'Est et notamment des Etats multinationaux au premier rang desquels figurent l'ex-Union soviétique et l'ex-Yougoslavie. Les deux modèles du communisme originel soviétique et du communism autogestionnaire et national yougoslave ont été emportés par la vague des nationalismes qui a déferlé depuis la chute du mur de Berlin. Si les problèmes soulevés par la dissolution d'une superpuissance relèvent de la responsabilité de l'autre superpuissance et de l'ensemble de la communauté internationale, la crise yougoslave semblait être à la portée de la Communauté européenne. C'est ainsi que la Communauté s'est engagée à contribuer à la solution de ce conflit. Faute d'instruments efficaces de politique extérieure et de sécurité, la Communauté a dû mettre sur pied une conférence pour la paix en Yougoslavie et recourir au Conseil de sécurité de l'ONU.

L'engrenage de la violence verbale et belliqueuse déclenchée, les Républiques yougslaves, animées de volonté d'indépendance à tout prix, sont emportées par une explosion de violence. Dès lors, la priorité va à la sauvegarde de la paix puis à la recherche d'une solution durable. Cette double action est d'autant plus urgente que la crise yougoslave constitue un test pour la solution pacifique de nombreux conflits de nationalités ouverts ou latents qui menacent, comme une épée de Damoclès, l'Europe de l'Est mais n'épargne pas tout à fait l'Europe de l'Ouest. Autant dire que la solution qui sera adoptée en définitive dans ce cas constituera un précédent pour l'avenir de l'Europe tout entière. D'où la nécessité de replacer ce conflit dans le contexte européen et dans la perspective du processus d'union des Etats et des Régions de l'Europe. C'est dans cette optique globale que devrait être abordé le conflit yougoslave.

La création des Etats indépendants et leur reconnaissance par la communauté internationale offre-t-elle une solution durable

aux problèmes de nationalités et des minorités en Yougoslavie et en Europe ainsi qu'aux problèmes de transition à la démocratie et de développement? Telle m'apparaît la vraie question de fond dans toute sa dimension. En effet, la création des Etats pourrait, dans certains cas, précipiter les crises sans nécessairement résoudre le problème de la cohabitation des peuples et des minorités à l'intérieur de ces nouveaux Etats et sans assurer automatiquement la démocratie ainsi que leur développement et leur bien-être économique. L'existence d'un Etat n'est pas une solution en soi. A son tour, un Etat croate ou un Etat serbe pourrait opprimer les minorités qui l'habitent. Certes, le cas de la Slovénie pris isolément ne soulève pas, du fait de son homogénéité nationale, les mêmes difficultés que ceux de la Croatie, de la Serbie, de la Bosnie-Herzégovine ou de la Macédoine. Mais si l'on admet l'autodétermination du peuple slovène à la suite de la proclamation unilatérale de son indépendance, peut-on refuser ce droit à la minorité serbe en Croatie, albanaise en Serbie, aux minorités serbe et croate en Bosnie-Herzégovine et ainsi de suite. Au nom de quel principe justifierait-on un refus à exercer ce même droit aux minorités hongroises vivant dans les pays voisins, aux minorités polonaise et roumaine en Union soviétique, à la minorité turque en Bulgarie ou en Grèce, ou aux Irlandais du Nord, aux Basques, aux Corses. Bref, à tous les indépendantistes qui demandent ou qui demanderaient à l'avenir, par le recours aux votes ou aux armes, l'instauration de leur Etat indépendant. Où commence et où s'arrête le droit de tout peuple, de toute minorité à se donner son propre Etat? Ce processus déclenché, comment limiter la prolifération des Etats-Nations, des Etats-Ethnies et des micro-Etats? Le moment n'est-il pas venu de faire preuve de plus d'imagination dans l'élaboration de la nouvelle architecture de l'Europe sans tout sacrifier au principe sacro-saint de l'Etat et de son indépendance plus fictive que réelle. A l'heure où l'Europe occidentale s'unit et où les pays de l'Europe de l'Est cherchent leur identité, il semble urgent de penser et d'agir en fonction de communautés et régions solidaires dans un ensemble européen multinational, multireligieux et plurilingue et dans les structures flexibles de type fédératif.

Le conflit serbo-croate est au cœur du problème. Si la Slovénie constitue une exception par sa population homogène, la Croatie illustre en revanche l'inextricable imbrication des peuples et des minorités de Yougoslavie. Un acte d'indépendance ou un remodelage des frontières de manière unilatérale ne peut que

déclencher une escalade de violences se propageant d'une République à l'autre et menaçant de s'étendre au-delà des frontières yougoslaves. C'est pourquoi la clé du problème réside principalement dans la relation entre la Croatie et la Serbie. D'autant que la Croatie est habitée par une forte et ancienne minorité serbe installée bien avant la création de la Yougoslavie. Cette minorité qui représente 12% de la population de Croatie (4,7 millions d'habitants) est profondément enracinée dans les régions de Krajina et de Slavonie. Dans d'autres régions de Croatie des milliers de Serbes sont dispersés et vivent en osmose avec la majorité croate: les villages serbes et croates voisinent quand ils ne sont pas mixtes. Et à elle seule, la ville de Zagreb comptait près de 100 000 Serbes. Quel est le sort de ces Serbes dans l'Etat croate indépendant? Certes, le gouvernement croate n'a pas manqué de proposer des garanties pour les droits des minorités serbes. Mais la fièvre nationaliste, l'explosion d'intolérance et de haine ainsi que les actes de violence quotidiens ont fait resurgir les souvenirs du génocide des Serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine perpétré par les oustachis de l'Etat croate fasciste instauré par le III^e Reich sur les ruines de l'Etat yougoslave en 1941⁹. Le traumatisme d'une minorité enclavée a réveillé l'instinct d'autodéfense soutenu, voire encouragé, par la Serbie.

En se réclamant à leur tour du principe d'autodétermination, les Serbes de la Krajina se sont prononcés massivement en faveur du maintien d'un Etat yougoslave meilleur garant de leur survie et de leur autonomie. Refusant de vivre dans un Etat croate indépendant, ils ont la ferme volonté de se rattacher à la Serbie. Ce choix populaire qui, exprimé par un vote et soutenu par les armes, coïncide avec l'intention proclamée du Président de la Serbie d'unir tous les Serbes dans un grand Etat serbe. Cependant, cette révision des frontières ne constitue pas une solution durable car elle laisse de côté plusieurs milliers de Serbes au cœur de la Croatie et de sa capitale. Le conflit serbo-croate correspond à un jeu à somme nulle car ce que l'une des parties gagne, l'autre le perd. A ce titre, il reproduit le modèle des guerres franco-allemandes quant au sort éphémère réservé à l'Alsace-Lorraine. Avec une aggravation du fait que toute conquête appelle une revanche tout en laissant sans réponse la question des Serbes

⁹L'engrenage de la violence s'est poursuivi par une chaîne de réactions et d'excactions commises sous le couvert de la résistance ou de la création de la Yougoslavie communiste.

dispersés dans plusieurs localités de Croatie. Dans ces circonstances une seule issue s'impose, à savoir la recherche d'une formule de coopération entre les Serbes et les Croates. Et ce n'est là qu'un échantillon représentatif des mélanges de populations, des problèmes des minorités qui caractérisent toutes les Républiques de l'ancienne Yougoslavie à l'exception de la Slovénie. Comment, dans ces conditions, chercher à former des Etats-Nations homogènes sans bouleverser le tissu des populations aux clivages religieux et linguistiques superposés, sans provoquer des guerres fratricides et peut-être une conflagration généralisée?

Le processus du cercle infernal a été déclenché. L'éclatement menace la Bosnie-Herzégovine, République-tampon entre la Croatie et la Serbie qui est l'objet de convoitise de ses deux voisins qui pourraient bien s'entendre un jour pour consommer son partage. En effet, cette République comprend environ un tiers de Serbes, un cinquième de Croates et une majorité de Musulmans d'origine slave (44%). Les bruits sur le partage ont été confirmés dans une déclaration du président croate à la presse britannique au cours du week-end du 14 juillet 1991. Le partage de la Bosnie-Herzégovine serait, selon ses dires, l'une des meilleures façons de régler le conflit serbo-croate. De son côté le président de la Serbie poursuivant son idée du rassemblement des Serbes dans un Etat ne pouvait qu'être d'accord. Seul le président de la Bosnie-Herzégovine considère que le partage serait la pire des solutions qui entraînerait inéluctablement une guerre sanglante et il lutte pour l'intégrité d'un Etat de Bosnie-Herzégovine qu'il souhaite, de surcroît, organiser selon le modèle de l'Etat unitaire. Cet exemple illustre l'opposition entre les objectifs des principaux protagonistes du conflit et l'impossibilité d'une solution durable sans recours aux valeurs et méthodes fédéralistes dans un milieu multinational et multireligieux.

Dans ce contexte d'explosion de nationalismes, ce processus de déstabilisation et de désintégration ainsi déclenché pourrait bien se propager de proche en proche, d'une République à l'autre, d'une province à l'autre, d'un pays à l'autre dans l'Europe centrale et orientale. Plus d'un voisin de la Yougoslavie n'a pu cacher ses velléités, ses bonnes intentions ou ses nostalgies d'un passé révolu s'abandonnant au rêve de Mittel-Europa. Le Congrès mondial des Hongrois qui a réuni du 19 au 22 août 1992 à Budapest des représentants des minorités magyares d'Europe centrale a fait resurgir le spectre d'une «grande Hongrie». Le Premier ministre Josef Antall, historien, s'en est démarqué tout en

affirmant que «tous les Hongrois appartiennent à une même patrie spirituelle, une «Magna Hungaria»¹⁰. Il est difficile d'évaluer l'écho que ces propos auront auprès des minorités hongroises de Roumanie, de Serbie et de Slovaquie. Mais c'est peut-être là un des signes précurseurs du cercle infernal et de l'engrenage des revendications et des conflits de nationalismes déchaînés qui risqueraient de se propager dans les Balkans. D'où l'urgent besoin de contenir les nationalistes et de garantir la paix afin qu'un réel dialogue entre toutes les parties au conflit permette la recherche d'une solution durable par consensus. Il y va de l'avenir de l'Europe de l'Est et de l'Europe tout entière.

Le risque est d'autant plus grand que le conflit yougoslave a des racines et des prolongements plus profonds. Il fait appel à une histoire que les dirigeants de tous bords manipulent à leur guise et à leur profit. Les lectures de l'histoire faites par les dirigeants et les médias visent principalement à exciter les sentiments nationalistes. Après 45 ans d'une histoire officielle, tous les fantasmes historiques ont resurgi qui mettent l'accent sur tout ce qui sépare et passent sous silence tout ce qui unit. D'un côté, la culture dite occidentale des Slovènes et des Croates par opposition à la culture dite orientale des Serbes et des Républiques du Sud. C'est Rome contre Byzance, le catholicisme contre l'orthodoxie. Comme si la culture européenne ne reposait pas sur ses origines héritées de la Grèce antique, du christianisme, de Rome et de Byzance ainsi que des apports latins, germaniques et slaves et d'autres cultures extra-européennes. Ainsi que le rappelait souvent Denis de Rougemont, la culture européenne est un ensemble de cultures diverses qui forme le fondement du fédéralisme européen, de l'union dans la diversité. Dans le conflit yougoslave, on insiste sur la diversité en négligeant le fond commun.

Dans le même esprit, la Yougoslavie, «Etat artificiel» issu de la Première Guerre mondiale, porterait la marque de deux Empires opposés, l'Empire austro-hongrois et l'Empire ottoman qui ont longtemps régné sur le Slaves du Sud. Dans ce raccourci historique, deux omissions méritent d'être rappelées: la révolution nationale serbe après plusieurs échecs a abouti à la constitution d'un Etat serbe indépendant à la fin du XIX^e siècle alors que la dissolution de la Slovénie et de la Croatie de l'Empire austro-hongrois est la résultante de la victoire des alliés en 1918; l'idée d'un Etat commun à tous les Slaves du Sud, Serbes, Croates et Slovè-

nes, doit sa promotion principalement aux chefs de file des intellectuels slovènes et croates. L'Etat yougoslave a été fondé sur une association plutôt librement acceptée à l'origine, bien qu'il doive sa création aux vainqueurs de la Première Guerre mondiale. Certes, ce rassemblement multinational et multi-ethnique peut apparaître artificiel sous divers aspects. Mais, par comparaison avec la Communauté européenne, la communauté d'origine et de langues des Slaves du Sud, avec ses fortes minorités musulmanes et non slaves, apparaît cependant moins artificielle. D'ailleurs, l'exemple de la Suisse est là qui apporte une preuve supplémentaire que les seuls critères linguistiques, ethniques ou religieux ne permettent pas d'évaluer la viabilité d'une communauté qui, du reste, repose sur un destin commun. C'est un avenir commun bâti sur les exigences nouvelles de l'économie et de la technologie, de la concurrence mondiale et de la sécurité qui constitue la principale motivation et la principale finalité de la Communauté européenne. N'est-on pas fondé à se demander si un jour, plus ou moins proche, les Républiques indépendantes devenues membres de la Communauté européenne ne seront pas appelées à cohabiter à nouveau?

Les unes après les autres toutes les Républiques ont cherché à se donner des allures de démocratie et ont procédé aux premières élections libres depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Mais une élection ne fait pas la démocratie. Celle-ci suppose une série d'élections libres, les institutions et les comportements démocratiques dans un milieu pluraliste avec deux ou plusieurs partis qui sont en concurrence et les médias qui garantissent une information diversifiée. Ce sont les critères de la polyarchie selon Robert Dahl. L'ensemble de conditions difficiles à remplir dans les sociétés qui émergent après 45 ans de règne du communisme. De plus, toutes ces consultations se sont déroulées sur un thème hautement démagogique: le nationalisme. En effet, représentants des partis au pouvoir et des partis d'opposition ont été élus sur le thème de l'indépendance nationale. Les élans nationalistes ont embrasé les peuples des Républiques, Provinces et Régions. Ce thème porteur a permis à de nombreux dirigeants communistes de trouver une *nouvelle légitimité*. En réalité, il est difficile d'imaginer qu'une génération d'hommes politiques nouveaux pouvait surgir d'un coup. Des larges couches de la classe dirigeante décrite par Djilas dans les années cinquante et leurs héritiers se perpétuent au pouvoir avec d'autant plus de succès qu'elles réussissent des conversions d'un marxisme à un nationalisme souvent extrémiste.

¹⁰ Cité par D. Rochebin, *Journal de Genève*, du 24 août 1992.

La transition s'effectue par voie de nationalismes virulents et démagogiques. Pour bien affirmer leur pouvoir, les gouvernements ont procédé, tant en Slovénie qu'en Croatie, par voie de référendum. Le référendum en Croatie n'a rien eu de commun avec les référendums pratiqués en Suisse: réalisé dans un délai de quelques semaines, précédé d'une «campagne à une voix» et accompagné d'une forte pression sociale, il n'a en pratique laissé aucun choix. Quelle démocratie occidentale oserait procéder de la même manière? Une critique semblable est à adresser aux dirigeants communistes serbes qui, convertis au socialisme populiste et nationaliste, ont lancé des élections à la fin de l'année 1990 sans donner le temps aux partis d'opposition de s'organiser et de mener une campagne électorale dans des conditions d'une démocratie normale. Malgré les élections et leur répétition qui n'a fait que renforcer l'emprise du pouvoir autoritaire, la transition à la démocratie est handicapée par des structures rigides et résistantes, séquelles de l'ancien régime. Les mentalités et les comportements des dirigeants mais aussi de nombreux citoyens portent les traces du régime communiste. Il faudra beaucoup d'efforts et de patience pour que les «vertus démocratiques» et le sens des responsabilités individuelles soient assimilés par cette société longtemps contrôlée par le parti unique malgré une certaine liberté octroyée ou suscitée par l'autogestion et la décentralisation.

Si certains changements sont en cours, la classe dirigeante et l'infrastructure héritées de l'ancien régime sont toujours en place. L'administration et la police ont peu évolué. Les médias et en particulier la Télévision et la Radio sont des instruments des gouvernements et la censure a fait son apparition plus ou moins discrète. Enfin, en dépit des slogans et quelques lois sur la privatisation, les gouvernements restent maîtres des secteurs importants de l'économie, voire renforcent les leviers du pouvoir économique de l'Etat. Dans ces conditions, il est douteux que l'on puisse qualifier de démocratie réelle les régimes actuels des Républiques, prisonniers de cette armature ancienne et tentés par diverses formes de système national-autoritaire, voire national-totalitaire.

La *déclaration d'indépendance* de la Slovénie et de la Croatie du 26 juin 1991 a fait franchir un nouveau palier dans le conflit. En affirmant résolument leur volonté d'indépendance, ces deux Républiques ont déclenché une série de réactions imprévues. A l'encontre du mouvement vers l'Union de l'Europe, cette volonté de former des Etats-Nations relève d'un rêve du siècle passé, rêve qui s'est souvent transformé en guerres bien réelles. D'ailleurs,

comment réaliser l'adéquation entre Etat et Nation dans ce puzzle des peuples sans susciter ou exaspérer des conflits culturels, religieux et ethniques? A ce titre, deux expériences sont particulièrement significatives bien que différentes: l'une ayant une longue histoire mais une dimension réduite, celle de la Suisse; l'autre n'ayant qu'une histoire récente mais une dimension à la mesure des problèmes d'aujourd'hui, celle de la Communauté européenne. La première offre l'exemple d'une coexistence fructueuse entre cultures et langues, ethnies et religions différentes au sein d'une fédération qui n'a que le nom de Confédération. La seconde, après avoir scellé la paix entre ennemis traditionnels, vise à apporter une réponse aux défis économiques et politiques du monde par la mise en commun des ressources des Etats et des Nations de l'Europe occidentale et par la création d'un vaste marché et d'un espace politique sans frontières dans le respect des diversités nationales et régionales. Deux expériences distinctes par leur histoire mais proches par leur orientation fédéraliste, qui exercent, chacune à sa façon, une forte attraction sur les pays de l'Est. Cette parenté de structures complexes jointe à l'attraction qu'exerce la Communauté européenne la prédestinent à un rôle essentiel dans la transition démocratique et économique des pays de l'Europe de l'Est.

Dès lors se pose la question sur le rôle et l'action de la Communauté dans la crise yougoslave. Faute d'une politique cohérente et d'actions continues, la Communauté soumise à des pressions nationales divergentes a choisi de se décharger partiellement de cette responsabilité en organisant au début de septembre 1991 une *Conférence de paix pour la Yougoslavie*. Ainsi, après une série de tentatives intermittentes et sans succès de faire respecter de nombreux accords de cessez-le-feu, la Conférence lance à son tour un appel au cessez-le-feu et entame la préparation d'un plan de paix. Dans la même foulée, la Communauté crée une *commission d'arbitrage* présidée par Robert Badinter, président du Conseil constitutionnel en France. Devant l'escalade de la violence dans les régions de Krajina et de Slavonie (Vukovar, Osijek et Vinkovci) et le blocus imposé à plusieurs ports (Dubrovnik), le Conseil des ministres des Affaires étrangères de la Communauté adopte des sanctions contre la Serbie en particulier et envisage l'envoi d'une force d'interposition. La réunion de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) du 19 septembre 1990 se solde par un constat d'impuissance en raison de l'opposition anglaise à l'engagement des casques bleus européens.

C'est le début d'une nouvelle phase d'actions parallèles et complémentaires de la Communauté et de l'ONU: la Communauté poursuit ses efforts en vue d'une solution globale, prend des sanctions économiques - qui correspondent à sa capacité actuelle - et cherche à coordonner les positions des Etats membres au sujet de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie. A ce propos, une divergence se manifeste entre, d'une part, l'Allemagne suivie par l'Italie, favorables à la reconnaissance et, d'autre part, la France et l'Angleterre, opposées à la reconnaissance. Les Etats-Unis et le secrétaire général de l'ONU se prononcent également contre la reconnaissance. Leur attitude négative est fort probablement fondée sur les rapports des observateurs européens et de Cyrus Vance, ancien Secrétaire d'Etat du Président Carter et ancien Secrétaire à la Défense du Président Kennedy, chargé d'une mission de paix par le Secrétaire général de l'ONU. Sous la pression de l'Allemagne, les Etats membres de la Communauté reconnaîtront la Slovénie et la Croatie le 15 janvier 1992.

En octobre 1991, la Conférence pour la paix a élaboré un plan pour une solution globale du conflit yougoslave. La solution globale proposée admet la possibilité pour les Républiques qui en expriment la volonté de devenir souveraines et indépendantes. En contrepartie, le Plan prévoit, d'une part, des garanties des droits de l'homme et des groupes nationaux et ethniques et, d'autre part, une association libre entre les Républiques indépendantes selon le modèle communautaire et dans la perspective d'un rapprochement avec la Communauté européenne. Cet effort est remarquable malgré les défauts et les lacunes qu'il recèle. Un premier défaut rédhibitoire: le Plan n'a pas été accepté par la Serbie et n'a pas été mis en oeuvre. De plus, il est arrivé trop tard par rapport au processus de désintégration déjà avancé et difficile à contrôler et il a prévu la reconnaissance des Etats indépendants sans l'assortir d'obligations précises et de garanties efficaces. Il était dès lors prévisible qu'une fois la reconnaissance acquise, les Etats souverains se soucieraient peu des autres conditions et propositions du Plan. De fait, le Plan a légitimé la dissolution sans lui substituer une forme de coopération. Malgré ces défauts, le Plan aurait pu offrir une base de négociation s'il avait été proposé dans une phase initiale du conflit. Il constituait un effort positif dans la mesure où il visait à assurer la protection des hommes et des peuples ainsi qu'à esquisser un espace économique commun géré par des institutions communes.

Les droits de l'homme et des groupes ethniques et nationaux se fondent à la fois sur la Chartre de Paris de novembre 1990 et sur le statut et les instruments du Conseil de l'Europe, de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et des Nations Unies. Le Plan prévoyait deux catégories de protection: l'une concernant les personnes appartenant aux groupes ethniques et nationaux qui ne forment pas la majorité dans les zones où ils vivent; ces personnes devaient jouir, sans discrimination, des droits culturels et religieux, du libre choix de l'appartenance, de la participation aux affaires publiques. Ces principes devaient être appliqués également aux groupes ethniques et nationaux constituant des minorités dans les zones où ils sont implantés. L'autre catégorie de protection concerne des groupes nationaux ou ethniques constituant la majorité dans une région qui devaient être dotés d'un statut spécial leur garantissant une large autonomie. Ce statut prévoyait notamment le droit à la double nationalité, aux emblèmes nationaux du groupe, à un système d'éducation autonome respectueux des valeurs et des besoins du groupe. La région devait disposer en outre d'institutions autonomes comprenant un corps législatif, un exécutif régional doté d'une structure administrative, d'une police régionale et d'un système judiciaire. Il était prévu également que le statut fonctionnerait sous surveillance internationale appropriée. En outre, les Républiques s'engageraient à attribuer un statut constitutionnel spécial aux provinces autonomes, à faire respecter intégralement les droits des groupes ethniques ou nationaux ainsi qu'à souscrire à tous les instruments internationaux y compris aux voies de recours.

La coopération économique devait être fondée sur les principes de l'économie de marché conçue selon le modèle de la Communauté européenne impliquant une union douanière, un marché intérieur (les quatre libertés: mouvement des biens, des personnes, des capitaux et des services) et une panoplie de normes communes notamment en matière de concurrence. Au regard de la coopération économique, la coopération dans les autres secteurs apparaissait bien moins définie et contraignante. L'ensemble de la coopération et des garanties de protection devait être géré par des institutions communes comprenant une Cour des droits de l'homme, un Conseil des ministres pour la coopération économique, un Comité exécutif dirigé par un Secrétaire général, un Conseil des ministres des Affaires étrangères et d'un Parlement. En réalité, la solution globale que le Plan était censé

proposer n'était qu'un pâle reflet du système communautaire de mise en oeuvre et d'aide communautaire sans garanties crédibles. De surcroît, l'expression démocratique de la volonté populaire était considérée comme une donnée alors qu'elle était loin d'être acquise dans ces systèmes postcommunistes à vocation nationaliste. Les processus électoraux, les référendums ainsi que le respect du pluralisme politique, la liberté des médias et le respect de l'opposition auraient dû faire l'objet d'une observation étroite et préalable de la part de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe. De même, la protection des droits de l'homme et des groupes nationaux et ethniques aurait dû être soumise à une surveillance scrupuleuse. Pour être efficace, cette protection aurait dû être assurée avec la participation directe des institutions européennes et accompagnée de recours rapides et efficaces afin qu'une atmosphère de confiance pût être rétablie. Les garanties légales et institutionnelles telles que prévues ne semblaient pas suffisantes pour assurer la paix et la sécurité dans cette région. D'autre part, les dispositions concernant la coopération en matière de politique étrangère, de sécurité et dans le domaine juridique paraissaient à la fois imprécises et peu contraignantes. Enfin, une trop grande liberté en matière militaire risquait de perpétuer les conflits de frontières et de nationalités en permettant aux uns comme aux autres de s'armer au lieu de se voir imposer un désarmement contrôlé. Dans l'ensemble, malgré ses quelques aspects positifs, le Plan de paix n'a pas renoué un lien contraignant entre l'indépendance, la paix et le maintien d'une «communauté yougoslave». En revanche, il a donné le feu vert à la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie ainsi que d'autres Républiques qui faisaient partie intégrante de la Yougoslavie.

Dans les derniers mois de 1991, un débat public s'est engagé sur la question de la reconnaissance des Républiques yougoslaves et en particulier de la Slovénie et de la Croatie. Ce problème de la reconnaissance revêt trois dimensions principales: la procédure communautaire qui a abouti à la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie constituant un test de la cohésion de la Communauté post-Maastricht, a révélé l'influence de l'Allemagne au sein de la Communauté européenne. En deuxième lieu, la reconnaissance a exercé un effet direct sur la recherche d'une solution pacifique. La question reste de savoir si elle a contribué à la paix et à la consolidation de la démocratie dans les Etats devenus indépendants. En dernier lieu, cette reconnaissance communautaire qui a été fondée sur plusieurs critères avait la portée générale d'un

précedent significatif qui de surcroît soulevait la question du respect des critères définis par consensus. A l'encontre des positions de la France et de l'Angleterre ainsi que de celles des Etats-Unis et du Secrétaire général de l'ONU, l'Allemagne et l'Italie se sont prononcées pour la reconnaissance dès la fin de novembre 1991. Sans être membre du Conseil de sécurité, l'Allemagne a réussi à atténuer, grâce à son influence, les termes de l'invitation que le Conseil de Sécurité devait adresser aux Etats membres leur demandant de se réunir à toute reconnaissance. Sous la pression de son opinion publique, puis de son ministre des Affaires étrangères, le Chancelier Kohl a donné la promesse de reconnaître la Slovénie et la Croatie avant Noël 1991. Cette promesse unilatérale motivée par la violence des combats en Croatie et par les violations des cessez-le-feu, allait à l'encontre de la volonté d'instaurer une politique extérieure commune telle que prévue par le traité de Maastricht approuvé par le Conseil européen du 9 décembre 1991. Il est significatif de constater que ce Conseil européen n'a pas abordé la crise yougoslave. Ce silence volontaire était dû probablement au fait que les chefs d'Etat et de gouvernement ne tenaient pas à étaler leurs divergences qui auraient pu gêner l'approbation du traité sur l'Union européenne.

Toujours est-il que la question yougoslave a été renvoyée à la réunion du Conseil des ministres des Affaires étrangères du 16 décembre. Au cours de cette réunion, les ministres ont défini sur proposition de la France les critères qui devaient conditionner les décisions de reconnaissance et ont décidé de demander l'avis de la Commission d'arbitrage afin de pouvoir prendre leur décision le 15 janvier 1992. Dans cette perspective, les ministres ont adopté les lignes directrices sur la reconnaissance formelle de nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique. Les critères suivants étaient destinés à orienter leur décision sur la reconnaissance des Républiques yougoslaves: «1. le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l'Acte Final d'Helsinki et la Charte de Paris, notamment en ce qui concerne l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme; 2. la garantie des droits de groupes ethniques et nationaux et des minorités conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la CSCE; 3. le respect de l'inviolabilité des limites territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord; 4. la reprise de tous les engagements pertinents relatifs au désarmement et à la non-prolifération nucléaire ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité régio-

nale; 5. l'engagement à régler par accord, notamment le cas échéant par un recours à l'arbitrage, toutes les questions afférentes à la succession d'Etats et aux différends régionaux. La Communauté et ses Etats membres ne reconnaîtront pas des entités qui seraient le résultat d'une agression. Ils prendront en considération les effets de la reconnaissance sur les Etats voisins. L'engagement en faveur de ces principes ouvre la voie à la reconnaissance par la Communauté et ses Etats membres et à l'établissement de relations diplomatiques. Il pourra être consigné dans des accords».

Ces critères adoptés sur proposition de la France imposent une série de conditions préalables à la reconnaissance des Républiques qui en feraient la demande. Ces demandes sont soumises par la présidence de la Conférence pour la paix en Yougoslavie à la Commission d'arbitrage pour que celle-ci donne un avis avant la date de la mise en oeuvre. Cependant, sans attendre la date du 15 janvier 1992 et l'avis de la Commission d'arbitrage, l'Allemagne a reconnu unilatéralement la Slovénie et la Croatie le 23 décembre 1991. De la sorte, elle a préjugé et anticipé la décision commune du Conseil des ministres. Elle a imposé sa volonté en mettant ses partenaires devant le fait accompli et en contrevenant aux décisions du 16 décembre ainsi qu'aux règles fondamentales concernant la politique extérieure commune inscrites dans le traité de Maastricht qu'elle venait d'approuver au Conseil européen du 9 décembre 1991. Cette première expérience post-Maastricht souligne le manque de cohésion extérieure de la Communauté et son incapacité à maîtriser les velléités de politique individuelle de ses membres. Plus que jamais l'ancre solide de l'Allemagne réunifiée dans l'Europe unie apparaît urgent si l'on désire maintenir l'équilibre au sein de la fédération européenne en formation.

Le deuxième point concerne les conséquences de cette reconnaissance et en particulier la question de savoir si elle contribue à restaurer et à assurer la paix. Les faits tragiques et l'escalade de la violence parlent d'eux-mêmes. De plus, il apparaît clairement que la création d'un Etat indépendant n'est pas en soi une garantie du respect de la démocratie, des droits de l'homme et des groupes nationaux c'est-à-dire du respect des critères définis par la Communauté. La reconnaissance sans conditions risque de surcroît d'aggraver les problèmes de frontières. C'est pourquoi le plan de Cyrus Vance a donné lieu au déploiement des forces de paix dans les zones de conflit et non pas sur l'une ou l'autre des frontières controversées. Cette précaution n'a pas suffi, la reconnaissance

n'ayant pas conduit au désarmement mais plutôt permis le réarmement massif de la Croatie en particulier, et de nombreuses forces paramilitaires.

La reconnaissance par la Communauté et ses Etats membres de la Slovénie et de la Croatie n'a pas manqué d'entraîner celle des Etats-Unis, qui ont opéré un revirement inattendu, ainsi que celle de la communauté internationale. Ce premier pas au lieu d'inciter la Communauté et les Etats-Unis à plus de prudence, a en revanche précipité la reconnaissance de la République de Bosnie-Herzégovine et du même coup la guerre civile. Cette conséquence était prévisible, la décision étant prise par la majorité musulmane avec l'appui des Croates malgré l'opposition de la population serbe. Reconnaissance d'autant plus surprenante qu'elle n'a été précédée d'aucune forme de solution ni suivie de garanties pour les populations minoritaires. Comment a-t-on pu ignorer le lourd passé qui pèse sur cette région, la rivalité entre les trois religions, l'ombre du conflit serbo-croate, ou le rôle des milices soutenues par les armées mais agissant à leur guise? Aucun des critères établis par la Communauté pour la reconnaissance des nouveaux Etats ne semblent avoir été pris en considération ni les conditions démocratiques ni le respect des droits des hommes et des peuples appelés à vivre ensemble dans ce nouvel Etat. Cette reconnaissance d'un Etat que le président musulman veut unitaire à l'encontre des voeux de dirigeants croates et serbes qui souhaitent une «cantonalisation», voire une confédération¹¹. Or, si l'on se propose de garder l'intégrité de la Bosnie-Herzégovine, malgré les forces centrifuges qui attirent les Croates vers Zagreb et les Serbes vers Belgrade, la solution politiquement viable ne peut être recherchée que dans une forme d'union fédérative fondée sur l'autodétermination des trois peuples et sur une démocratisation réelle. Dans ces conditions, la voix des citoyens aurait des chances de se faire entendre.

La conférence de Londres des 26 et 27 août, coprésidée par le Secrétaire général des Nations Unies et le président du Conseil des Ministres de la Communauté européenne, ouvre la voie à une solution durable. Elle prévoit, d'une part, des mesures immédiates telles que le démantèlement des camps de détention, l'aide

¹¹ On attribue souvent un sens péjoratif au mot «cantonalisation» en oubliant que le système de la Confédération helvétique est bâti sur les Cantons. Cependant, les Cantons ne constituent pas des Etats-Ethnies homogènes mais sont formés le plus souvent des mélanges de populations et de religions, voire de langues dans certains cas.

humanitaire et le retour des réfugiés, ainsi que la supervision et la réduction progressive des armements, le contrôle de toutes les forces et notamment des forces irrégulières et paramilitaires, le stationnement d'observateurs à la frontière entre la Bosnie et la Serbie, l'envoi des missions de contrôle sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie; d'autre part, la mise en place à Genève d'une structure permanente de négociation et du suivi. Les conditions de base semblent réunies pour permettre d'inverser le mouvement de l'engrenage infernal et de créer progressivement un environnement favorable à une solution politique globale, solution dont la mise en pratique dépend largement du respect effectif des principes de l'Union européenne et de la démocratisation réelle et en profondeur de la vie dans cette région.

Deux aspects de cette crise retiennent notre attention dans la perspective de l'Union européenne, à savoir les leçons que la Communauté européenne peut en tirer et les conditions générales susceptibles de garantir des solutions durables. La fragilité et la faiblesse de la coopération politique sont apparues de manière plus évidente que dans la crise plus lointaine du Golfe. La Communauté européenne a étalé au grand jour son impuissance à gérer dans sa forme actuelle des conflits politiques graves. Plus que dans la crise du Golfe, les contraintes nationales et les pressions des opinions publiques et des médias ont suscité des tensions divergentes. Les politiques des gouvernements membres se sont révélées répondre davantage aux exigences de politique intérieure qu'à la volonté de rechercher une solution à la crise en fonction des conditions de la région. Le souci de préserver le consensus entre les Etats membres l'a emporté sur la responsabilité face aux défis d'un conflit dont les pièces essentielles étaient en place depuis longtemps et dont les conséquences pour les pays voisins, pour l'Europe de l'Est ainsi que pour la Communauté européenne étaient en grande partie prévisibles¹². Plusieurs considérations en découlent: tout d'abord, le poids des contraintes nationales sous la forme, soit des pressions des partis, des médias et des opinions publiques notamment en Allemagne, soit des expériences négatives tel l'enlisement de l'Angleterre dans le conflit en Irlande du Nord, soit du souci ambivalent du gouvernement français visant à la fois à préserver l'union du couple

¹² Voir à titre d'exemple mon analyse de la crise datant de l'été 1991 et publiée en septembre de la même année: *Union ou désunion de l'Europe? La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yougoslave et des mutations en Europe de l'Est*, Genève, Institut universitaire d'études européennes, septembre 1991, pp. 7 à 52.

franco-allemand et à définir les critères de la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe de l'Est. Malgré bien d'autres divergences, le consensus a couvert une décision imposée par l'Allemagne au prix le plus bas du moment pour la Communauté, à savoir la reconnaissance formelle sans condition, mais qui s'est avéré ensuite d'un coût élevé pour la crédibilité de l'Europe et pour les peuples de Yougoslavie. Ce consensus soulève un problème général dans la mesure où il apparaît comme un compromis entre exigences extérieures et intérêts intérieurs: quelle est la part dans cette décision communautaire des facteurs intérieurs de la Communauté tels que la nécessité d'aboutir à un accord sur l'Union européenne, d'obtenir l'appui de l'Allemagne dans la négociation au GATT et de satisfaire les voeux des médias et des opinions publiques? Est-ce en vertu de ces facteurs que la Communauté doit décider des politiques et actions communes face à des crises aussi graves? Cette confusion des genres a rendu difficile la conduite d'une politique étrangère et de sécurité dans le cadre de la coopération politique prévue par l'Acte unique. Certes, on peut soutenir que sans cette coopération, les Etats membres auraient agi de manière encore plus incoordonnée, reproduisant sans ménagement les archétypes géopolitiques. Il n'en reste pas moins que la preuve de l'insuffisance de ces instruments de coopération politique n'est plus à faire. D'ailleurs, le traité de Maastricht s'efforce d'y remédier en s'engageant plus concrètement sur la voie vers une politique commune. En mettant à nu les lacunes de la coopération politique, la crise yougoslave aura obligé les responsables à poursuivre la réflexion sur les insuffisances de l'actuelle coopération politique et les exigences d'une Union européenne à la mesure des responsabilités d'une grande puissance économique. A quand la mise en place d'instruments de prévision et d'analyse politiques, à quand l'adoption d'une véritable politique commune? Autant de questions que le traité de Maastricht laissent sans réponse.

Certes nombreux parmi les plus grands événements et changements n'ont pas été prévus, tels l'avènement de la République des ayatollahs en Iran, la chute du mur de Berlin, la rapidité de la réunification allemande ou l'éclatement de l'Empire soviétique. Dans certains cas d'ailleurs, les prévisions n'ont pas été prises en considération soit parce qu'on les a ignorées, soit parce qu'on n'a pas su les lire. Toujours est-il que la prévision n'est pas le fort des gouvernements et de la Communauté européenne, les uns et les autres étant aveuglés par des visions partielles, des intérêts à court

terme ou des idées reçues quand ils ne sont pas emportés par des grands courants ou conditionnés par la routine. Prévoir puis mener une action préventive est une tâche au-dessus des capacités actuelles de la plupart des gouvernements et d'organisations internationales. D'où la proposition de créer des instruments d'observation et d'analyse dans différentes régions afin de rendre possible, à un coût acceptable, l'action préventive, d'arbitrage et de médiation. Centres et antennes d'analyse et de prévision pluridisciplinaires qui seraient à disposition des responsables politiques. Une telle aide à la décision de politique extérieure répond à une demande urgente.

A défaut d'une véritable politique européenne et d'un suivi continu, les efforts déployés par la Communauté européenne se sont caractérisés par des actions réactives, souvent inadaptées, en retard sur les événements et sans mesures d'accompagnement efficaces. Les conférences à intervalles irréguliers et les réunions de consultation n'ont permis de maîtriser ni la complexité ni la gravité de la situation et de l'escalade de la violence. L'approche classique formaliste a contribué à enfermer les négociations dans un cercle officiel excluant les éléments représentatifs de la société tels que les dirigeants de l'opposition, de l'économie, des syndicats, voire des églises et des intellectuels. On s'est borné à un dialogue de sourds avec les protagonistes officiels de la crise. Les interventions intermittentes de la Communauté n'ont pas facilité une prise en compte des données de base, une analyse de leur évolution, mais elles ont souvent eu, du fait de leur caractère inapproprié, un effet permissif ou laxiste laissant une large liberté d'action aux dirigeants antagonistes. Il en est résulté une perte de crédibilité de la Communauté rendant plus difficile sa mission de médiation et d'arbitrage.

De surcroît, la crise a mis en évidence le problème de la présidence et du rôle de la Commission. La présidence qui orchestre la gestion des affaires économiques de la Communauté en collaboration avec la Commission s'est avéré inefficace face à une crise politique majeure. Certes la coïncidence des présidences des petits et moyens Etats membres a rendu plus ardue la gestion de la crise. Sans soutien efficace, la présidence tournante a été exposée à une forte surcharge du fait des suites de la guerre du Golfe, de la négociation du traité de Maastricht et, par-dessus tout, de la crise yougoslave. Comment lui reprocher une certaine ignorance des réalités locales, le manque de continuité dans ses efforts ou sa perméabilité aux influences des grands Etats mem-

bres? Ce constat de carence ou d'insuffisance oblige à voir en face le problème de l'exercice de la fonction politique dans l'Union européenne. En l'absence d'un gouvernement européen chargé de définir une politique conforme à l'intérêt général de la Communauté et de la mettre en oeuvre, cette double fonction gouvernementale pourrait être confiée au Conseil européen, assisté du Conseil des ministres des Affaires étrangères, et à la Commission. Mais c'est la Commission qui aurait pour tâche de dégager une proposition de politique commune sur la base d'une connaissance solide des données et de situations en concordance avec l'intérêt communautaire et l'intérêt de la région en crise. Le Conseil européen ayant défini la politique et les actions communes, la mise à exécution en serait assurée par la Commission et la Présidence du Conseil. D'autres formules pourraient être envisagées, mais l'essentiel est que la fonction soit effectivement remplie par des institutions communautaires capables de formuler une politique commune conforme aux principes de base et à l'intérêt général de l'Union.

En conclusion de cette analyse provisoire, quelques repères se dessinent pour une solution durable de cette crise grave qui par ses effets menace la paix et l'avenir de l'Union européenne. Les préconditions en sont définies dans l'accord de Londres du 26 août 1992: éliminer les camps, condamner les responsables de l'épuration ethnique et des actes contre l'humanité, installer des antennes de contrôles aux frontières et sur tout le territoire, imposer le désarmement et le contrôle de l'armement à toutes les parties et en particulier aux forces irrégulières. Les actions de contrôle, d'observation et d'aide à la charge de l'ONU et de la Communauté européenne devraient être déployées sur toute la région sans discrimination. En contrepartie, l'ONU et la Communauté devraient mettre en place des instruments efficaces de garanties et de protection des droits des hommes, des peuples et des minorités ainsi que veiller à l'application des droits démocratiques et des principes de reconnaissance mutuelle de la diversité des personnalités, des nationalités et des religions, des opinions et des partis. Le respect de ces fondements des régimes démocratiques et fédératifs conditionne la survie et la cohabitation dans les communautés multinationales. Dans cette perspective, une fois la paix rétablie, il s'agira d'entreprendre un travail en profondeur afin d'aider à démocratiser les Etats et les régions de l'ancienne Yougoslavie: la formation des nouvelles élites et des cadres dans un esprit démocratique, l'information pluraliste et l'observation

des pratiques des élections et des votes, l'éducation populaire seront à l'avenir les meilleurs garants d'une paix durable. Avec la restauration de la paix et de la sécurité, les besoins quotidiens, économiques et sociaux, pourront reprendre le dessus sur les passions nationalistes du moment. On ne vit pas que du nationalisme ou de l'idéologie. Le retour à une vie normale, la recherche du bien-être contribueront avec le soutien de la Communauté à reconstruire progressivement un tissu de solidarités et d'échange. Car en définitive, ces Etats et ces peuples seront condamnés à cohabiter un jour prochain en associés, puis un jour plus lointain en tant que membres, que tous ils souhaitent devenir, de la Communauté européenne.

Seule une négociation persévérente sous la présidence conjointe de l'ONU et de la Communauté européenne semble en mesure de trouver une issue pacifique à ce conflit ethnico-religieux qui, s'il se prolonge, risque d'enflammer les Balkans et de diviser la Communauté européenne. D'autant que cette guerre fratricide fait peser une grande menace sur les fondements et les finalités de l'Union européenne qui rassemblent Etats, Régions et peuples européens au sein d'une Communauté respectueuse de leurs identités et de leurs diversités. Or la création d'Etats-Nations dans un espace où sont imbriqués peuples et familles, cultures et religions, ne favorise pas le recours à des principes et à des solutions communautaires. D'autant que pour l'instant, ces Etats-Nations ne sont garants ni de véritables valeurs démocratiques ni des droits des hommes et des peuples. En revanche, il semble fonder leur légitimité sur l'exaltation du sentiment de la Nation et sur la volonté de s'affirmer par opposition aux autres. Les conséquences de la passion nationaliste sont tragiques qui trouvent leur expression extrême dans l'intolérance, dans l'assimilation quand ce n'est dans l'élimination de l'autre. Ni la défense d'une Nation ou d'une minorité ni aucune logique de l'Etat-Nation ne peuvent justifier la négation même des valeurs fondamentales de l'Union européenne.

Comment expliquer dès lors le rôle de l'Allemagne, Etat démocratique et fédéral, dans la reconnaissance des Etats-Nations et le soutien qu'elle leur apporte? D'autant que l'indépendance d'un Etat en soi – comme en témoignent une longue histoire de l'émergence d'Etats indépendants à la suite de la Deuxième Guerre mondiale et l'histoire immédiate de l'Etat croate – n'aboutit pas automatiquement à l'existence d'un Etat démocratique. Les Etats-Nations ne sont pas démocratiques et pacifiques

par nature. Selon Denis de Rougemont, ils sont, au contraire, les principaux fauteurs de guerres. Une explication s'en tiendrait à la volonté du gouvernement et du peuple allemands de voir s'installer rapidement la démocratie et l'économie de marché à l'Est. L'expérience de la réunification en vertu du droit à l'autodétermination vient à l'appui de cette interprétation. Mais une autre interprétation tendrait à suggérer le retour en force de l'histoire avec ses pesanteurs géopolitiques assorties d'une poussée pacifique vers l'Est et le Sud dont l'arme serait la pénétration économique et technologique. L'éclatement de l'Europe de l'Est ne fait que rehausser la puissance de l'Allemagne réunifiée. Or déjà certains analystes américains qualifient l'Allemagne de la future grande puissance mondiale et soutiennent l'idée d'un partenariat Etats-Unis - Allemagne¹³. D'autres encore prédisent la transformation du G-7 en G-3, une troïka formée des Etats-Unis, de l'Allemagne et du Japon. Toujours est-il que le vertige de l'auto-puissance, l'aide et la présence à l'Est joints au cavalier seul dans certaines phases de la crise yougoslave ne font que conforter ceux qui parmi les Allemands et leurs partenaires européens demandent un solide ancrage dans l'Union européenne. La crise yougoslave apporte la preuve que tout affaiblissement de la Communauté européenne risque de susciter, à son tour, les réactions en chaîne de la France, de l'Angleterre et d'autres pays membres. Le processus d'intégration est loin d'être irréversible et le politique, même à l'ombre de l'économique, demeure le facteur prédominant. La domination prolongée d'un Etat membre ou le déclenchement d'un processus de désintégration pourrait marquer le retour à des politiques de puissances et à la balance des pouvoirs qui risqueraient de transformer à nouveau l'Europe centrale et orientale et en premier lieu les Balkans, en un champ de rivalités et de conflits dont la Russie ne demeurerait pas absente. A l'arrière-plan de ces risques d'engrenage de crise, se profile le spectre des «guerres de religions» et de la puissance de l'armée serbe et de l'armée russe¹⁴. La négociation en vue d'une solution politique vaut mieux que toute aventure des interven-

¹³ J. T. Bergner, *the New Superpowers, Germany, Japan, the U.S. and the New World Order*, New York, St. Martin's Press, 1991.

¹⁴ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1991-1992*, London Brassey's, Autumn 1991. Au vu de ces données, la proposition d'intervenir en force dans le conflit yougoslave avancée par le directeur de l'IISS, François Heisbourg, est d'autant plus surprenante. Les guerres du Vietnam et d'Afghanistan sont encore présentes à l'esprit.

tions. La logique de paix doit se substituer à la logique de guerre. C'est la seule voie qui mène à une paix durable et qui permet d'offrir à ces peuples une perspective positive, au lieu de les enfermer dans le cercle infernal de la violence et de la répression. Ainsi, progressivement pourront-ils retrouver l'espoir dans le sillage de l'Union de l'Europe.

La crise qui déchire les Etats et les peuples de l'ancienne Yougoslavie fournit la preuve par l'absurde guerre de la menace que le nationalisme et sa forme organisée, l'Etat-Nation, font peser sur l'Europe. Dans l'Empire éclaté de l'ancienne Union soviétique, les guerres opposent les nationalités et les républiques, les ethnies et les religions. Nationalisme, intégrisme et racisme constituent sous des visages différents un péril commun. Tous, ils s'imposent par l'intolérance et le refus de l'autre au sein des communautés par ressemblance. Ils provoquent cette éclosion de mouvements ethniques et religieux, l'affirmation de l'identité et de la différence, la recherche des origines et le recours aux mythes de l'histoire, autant de réactions parfois violentes contre l'uniformité globalisante de la civilisation industrielle. Le *melting-pot* et la standardisation ont suscité une floraison de sectes religieuses et de communautés d'ethnies et de races en Amérique. Le modèle américain accuse des fissures alors que son rival communiste éclate en morceaux. Imposé par la force d'un Etat à vocation totalitaire, le modèle communiste d'origine est soumis à des réactions virulentes. Certes, cette vague d'affirmations des identités et la volonté d'autonomie et d'indépendance, n'ont pas épargné d'autres pays. Mais les tensions au Canada ou le conflit linguistique en Belgique ont été gérés plus efficacement dans leur environnement démocratique. A l'intérieur de la Communauté européenne aussi se manifestent avec une intensité et une violence variables les tentations de repliement sur la Nation, les velléités de grandeurs nationales, les poussées régionalistes et les mouvements extrémistes. Leurs effets sont néanmoins mieux amortis ou pris en compte dans une société pluraliste, organisée à plusieurs niveaux de pouvoirs et intégrée dans une Communauté à dimension européenne. Le processus d'intégration se déploie progressivement, malgré quelques retards ou régressions, en édifiant, par une démarche pragmatique et réfléchie à la fois, une Communauté à l'image d'une «union dans la diversité».

Tant que le monde était installé dans le confort de l'équilibre tendu entre l'Ouest et l'Est, l'Union européenne progressait,

emportée par la quête du bien-être. Aujourd'hui, la Communauté, devenue grande puissance économique, mise au défi par un monde déstabilisé, subit le choc de la nouvelle révolution à l'Est. La radicalisation des mouvements nationalistes, ethno-religieux se poursuit de part et d'autres, la contagion se propage: les revendications linguistiques et culturelles se transforment en demandes d'autonomie, d'indépendance quand ce n'est en volonté de créer un espace vital national ou un Etat-Nation homogène, dont les conséquences extrêmes débouchent sur la guerre et la «purification ethnique». L'ancienne Yougoslavie, le Caucase et l'Asie centrale sont emportés par cette fièvre qui menace de contaminer d'autres pays. Des signes inquiétants apparaissent en Hongrie et en Slovaquie alors que la discrimination ethnique n'épargne pas les pays baltes. L'évocation de la grande Hongrie, de l'espace culturel et du spectre de l'espace vital, du rassemblement de tous les Hongrois dans un Etat-Nation font écho aux revendications et aux conflits dans les pays voisins. L'aile droite du Forum démocratique surenchérit qui prétend être «le seul représentant de l'identité historique hongroise», et appelle, par la voix de son chef de fil, la création d'un «*Lebensraum magyar*». En contrepoint, la nouvelle Constitution de Slovaquie, ignorant les demandes d'autonomie culturelle de la minorité hongroise, définit le slovaque comme «langue d'Etat» au lieu de «langue officielle» et commence par «Nous, peuple slovaque» au lieu de «Nous, citoyens de la République slovaque»¹⁵. Malgré les protestations de foi européenne et démocratique, cette symbolique s'inscrit dans la droite ligne de plus d'une constitution des Républiques de l'ancienne Yougoslavie.

Force est de constater que la transition à la démocratie ne s'est pas accomplie par la simple adoption d'institutions démocratiques et par le recours à l'élection. Le poids des anciennes structures politiques et administratives, mais aussi des mentalités, freine le passage à la vie démocratique. Cette forme de société qui suppose à la fois les valeurs, les vertus et les comportements en harmonie avec les exigences de la démocratie, ainsi qu'une culture politique à l'opposé de celle que ces peuples ont été contraints de pratiquer un demi-siècle durant. En effet, la vie dans une démocratie implique un ensemble d'instruments et de comportements imbriqués dans un milieu pluraliste, articulés par les partis politiques à la lumière des médias diversifiés. De ce fait,

¹⁵ *Le Monde* du 3 septembre 1992.

l'apprentissage de la démocratie est long dans un milieu hypothéqué par son passé totalitaire où le sens des responsabilités n'avait pas cours. Les dirigeants qui jouent avec les sentiments nationalistes et explosifs des peuples, emploient les méthodes autoritaires au nom de la défense de la Nation. Les conflits violents ou latents, les pressions ou les soutiens extérieurs risquent de précipiter ces nouveaux Etats dans un régime national-autoritaire. Ce processus de transition du communisme au nationalisme, d'un système totalitaire à un système autoritaire national, étalé au grand jour, dans tous ses effets néfastes par les conflits et les guerres civiles en ex-Yougoslavie, menace également, bien qu'encore sous des visages plus amènes, la plupart des anciennes Républiques populaires de l'Europe de l'Est.

Comment arrêter cet engrenage puis en inverser le cours? Comment contribuer à l'authentique transition à la démocratie et à la cohabitation pacifique des peuples de l'Europe centrale et orientale? Seuls un engagement commun et un effort continu en profondeur peuvent garantir le respect effectif des droits des hommes et des peuples grâce à une assistance civique: antennes d'observation sur le terrain; supervision des procédures démocratiques lors des élections (assistance technique, aides aux partis, observateurs neutres, etc.); formation des dirigeants politiques, économiques et sociaux à grande échelle et leur immersion dans des milieux démocratiques; échange de dirigeants, d'étudiants et de professionnels; formation de journalistes et contrôle des médias pluralistes; révision des manuels d'histoire et de l'enseignement civique (valeurs, institutions et leur fonctionnement réel), apprentissage de la négociation et de l'expérience de la Communauté. Dans cette perspective, les conditions d'une adhésion au Conseil de l'Europe ou d'une association plus étroite à la Communauté européenne devront être rigoureusement respectées, preuves à l'appui. Le laxisme initial inspiré par l'enthousiasme de la libération du bloc communiste expose tant le Conseil de l'Europe que la Communauté européenne au risque d'une dégradation de leur crédibilité démocratique.

De toute évidence, la contribution à la démocratisation appelle une politique de soutien parallèle en matière de développement économique: reconstitution des espaces et des régions économiques transfrontalières, réanimation des réseaux d'échanges de personnes et de biens; préférence accordée à des projets conjoints ou régionaux, à des collaborations multinationales (BERD, PHARE); formation des cadres au niveau régional, transposition

graduelle de l'acquis communautaire et des méthodes de gestion. Un tel programme d'accompagnement de la transition à l'économie de marché suppose un cadre général, une sorte de Plan Marshall, l'ensemble de mesures ayant pour finalité de réunir, au lieu de diviser, les Etats de l'Europe de l'Est¹⁶. La stratégie suivie à l'égard des pays de l'AELE lors de la négociation de l'EEE peut être adaptée aux conditions de l'Europe de l'Est: amorcer leur rapprochement avec la Communauté européenne, tout en les incitant à reconstituer leurs liens de collaboration et à former des espaces de coopération et des marchés communs régionaux. La méthode Monnet a permis de recréer les bassins naturels tels que la Ruhr avant de conduire à la création d'un grand marché intérieur. Elle est susceptible d'orienter l'action de rénovation en Europe de l'Est. Elle est d'autant plus nécessaire que les pays de cette région, en recouvrant la liberté, ont redécouvert la volonté d'identité et de souveraineté. Hier opprimés, ils clament aujourd'hui leur indépendance absolue. Aussi mettent-ils à nu la contradiction entre identité souveraine et interdépendance vitale, contradiction qui ne se résout que dans des structures fédératives.

UNE CONCLUSION OUVERTE SUR L'AVENIR

1. Les potentialités de l'Union européenne

Le traité sur l'Union européenne s'annonce comme une nouvelle étape de l'intégration européenne. Il consolide la Communauté en prolongement de l'Acte unique, mais il innove en définissant les objectifs pour l'an 2000, en fixant les échéances de l'Union économique et monétaire. De la sorte, Maastricht ouvre des perspectives à plus long terme aux entreprises et aux acteurs socio-économiques, tout en imposant des disciplines communes aux Etats membres. Ces objectifs et ces exigences s'accompagnent des promesses de prospérité à l'intérieur et d'accroissement de la capacité compétitive à l'extérieur face aux Etats-Unis, au Japon et aux nouveaux venus dans le monde de la haute technologie. Dans leur course à la prospérité, les Etats membres ont adopté des améliorations institutionnelles et accepté de renforcer la solidarité à l'égard des Etats et des Régions moins nantis. Cohésion et cohérence vont, de surcroît, dans le sens d'un meilleur équilibre au sein de la Communauté. C'est aussi une contribution au maintien de l'équilibre politico-économique de l'Union, condition indispensable à la survie d'une communauté fédérative. Il ne suffit pas, en effet, de refuser toute hégémonie, encore faut-il éviter la formation de positions dominantes en stimulant et en accompagnant les efforts de rattrapage entrepris par les Etats et les Régions moins développés. En revanche, le poids de l'économie allemande et du D-Mark sont des signes avant-coureurs des risques d'une domination croissante de l'Allemagne réunifiée, à défaut de son engagement résolu dans la voie de l'Union européenne.

Le traité de Maastricht poursuit, par retouches successives, l'édification d'une Communauté démocratique. Après les élections directes du Parlement européen, son autorité et sa partici-

pation à la fonction législative et budgétaire n'ont cessé de s'accroître. Preuves en sont ses avis conformes et le champ de la codécision et de la coopération avec le Conseil. Autant de jalons qui, avec l'investiture de la Commission, témoignent de la recherche d'un nouvel équilibre démocratique dans un système original, qui s'appuie à la fois sur les Etats, les Régions et les solidarités de fait que tissent les groupes communautaires, les partis politiques, les opérateurs économiques et les opinions publiques sans omettre les nouveaux acteurs, les citoyens et les Parlements nationaux. Citoyens et Parlements nationaux qui sont appelés à prendre à l'avenir une part plus active au processus d'intégration. Le Parlement européen s'est donné, en effet, pour une des priorités d'associer plus étroitement les Parlements nationaux à ses fonctions législative et de contrôle démocratique. Le déficit démocratique que l'on se plaît à évoquer, par comparaison d'ailleurs avec les systèmes politiques nationaux, est en voie de régression.

Parallèlement, l'approfondissement de l'intégration rapproche l'Union économique et monétaire du seuil du politique. D'où le rôle dominant du Conseil européen composé des plus hauts responsables, tous élus au suffrage direct, à l'exception du Président de la Commission. On constate que plus les décisions deviennent importantes, plus elles relèvent des échelons élevés du pouvoir politique. Mais le Conseil européen, bien que comprenant les plus hauts détenteurs du pouvoir national et le Président de la Commission, ne peut, en raison même de son caractère non permanent et ses réunions espacées, que donner des grandes orientations et des impulsions à l'action communautaire. C'est pourquoi il se fait relayer par les Conseils des ministres et assister par le travail suivi de la Commission. La fonction fondamentale que la Commission assume dans la Communauté économique a été reconnue par la nouvelle procédure de désignation qui renforce à la fois sa légitimité issue du Conseil européen et sa légitimité européenne s'appuyant sur le Parlement, ainsi que son caractère d'institution collégiale et communautaire. Si cette reconnaissance accroît son autorité et sa vocation politiques dans la sphère communautaire, elle ne contribue pas à la sortir du rôle marginal que le traité lui réserve, par ailleurs, en matière de politique étrangère et de sécurité commune et d'affaires intérieures.

Cette distinction entre intégration économique et coopération politique est un héritage ancien qui remonte à l'échec de la C.E.D. et du projet d'une Communauté politique. La grande querelle idéologique qui a précédé le rejet français est un témoi-

gnage de la fragilité des arguments de ceux qui, général de Gaulle y compris, ont combattu la C.E.D.: en refusant d'intégrer l'armée allemande dans une Communauté qui aurait légitimé sa renaissance, ils ont, en réalité, facilité la solution qu'ils souhaitaient le moins, à savoir la mise sur pied d'une armée allemande indépendante. Il n'est pas impossible que par la suite, le président de Gaulle ait cherché à refaire le retard du politique sur l'économique en proposant son projet d'Union européenne qui prévoyait des compétences en politique extérieure et de défense. A son tour, le refus des partenaires de la France, au nom de la supranationalité, a confirmé ce divorce artificiel entre union économique et union politique. Un substitut à cet échec a été le traité de Gaulle-Adenauer qui a marqué la naissance du couple franco-allemand. La coopération politique puis l'Acte unique n'ont pas réussi à pallier le défaut originel de la Communauté européenne, à savoir le déséquilibre entre sa puissance économique et son incapacité politique. Même le traité de Maastricht ne comble pas le retard de l'intégration politique sur l'intégration économique. Certes, les engagements qui y figurent au titre de positions et d'actions communes en politique extérieure ainsi que l'amorce d'une politique de sécurité et à terme de défense, sont des progrès indiscutables qui, comme par une revanche de l'histoire, sont, sous une forme plus compliquée, des reproductions d'idées et de projets anciens, plus proches des conceptions gaullistes que fédéralistes.

Sous l'angle du fédéralisme, la distance entre le pilier communautaire et le pilier de politique extérieure et intérieure est grande. Depuis des années pourtant, la Communauté accentue ses aspects fédératifs. L'Acte unique puis le traité sur l'Union européenne ont entériné cette évolution tout en renforçant cette vocation de la Communauté. Dans leur effort initial visant à constituer un embryon de pouvoir commun, les institutions communautaires ont parfois cédé, sous l'impulsion de la France notamment, à la tentation de réglementations uniformes. Ce penchant de jeunesse n'a pas résisté devant la diversité des conditions et des traditions. Suivant la sage jurisprudence de la Cour de Justice, l'Acte unique a généralisé le principe de la reconnaissance mutuelle et a donné une ampleur nouvelle à l'emploi de la directive. Plus de décentralisation, plus d'autonomie et de flexibilité caractérisent la nouvelle orientation de la Communauté. Ainsi par exemple, le retour à la majorité qualifiée rend le processus de décision plus fonctionnel mais, en même temps, il met en relief la place que la

pondération réserve aux petits et moyens Etats membres. Privilégiés par le nombre de leurs voix, ils le sont tout autant par la répartition des sièges au Parlement européen ou au sein de la Commission. C'est un des traits que la Communauté a en commun avec la Confédération helvétique. A son tour, le traité de Maastricht confirme et développe la vocation fédérative de la Communauté.

Selon de nombreux analystes, l'Europe est promise à un grand avenir. Son potentiel est immense en économie et en technologie, en ressources humaines tant en raison de la diversité culturelle et du niveau inégalé de l'éducation générale que du fait de l'étendue de la protection sociale. Encore faut-il que les Etats et les autres acteurs sociaux veuillent tirer tout le bénéfice de ces conditions de base et de ces potentialités, en se proposant des objectifs au-delà de l'horizon quotidien et en se donnant les moyens pour les réaliser.

La Communauté a fait preuve de sa capacité à promouvoir des synergies et à créer un environnement propice au développement. Mais assoupie par son succès économique, elle a été frappée de plein fouet par les bouleversements de l'aile orientale et par le conflit qui déchire l'ancienne Yougoslavie. Le réveil a été brutal, révélant l'absence d'une armature politique et de la capacité à conduire une politique extérieure à la mesure de la responsabilité de la Communauté et de la gravité des menaces et des crises en Europe de l'Est. L'épreuve yougoslave a aussi mis en lumière l'incapacité de la Communauté, dans sa forme ante-Maastricht, à gérer les grandes crises politiques. Du même coup est apparue la fragilité du système communautaire qui, emballé par la dynamique économique, s'est trouvé désarmé en matière politique. Le processus d'engrenage qui anime l'intégration économique s'inscrit dans une logique qui ne conduit pas, irréversiblement, à l'Union politique malgré l'optimisme originel des pères fondateurs. Or, l'expérience prouve que le politique garde sa primauté et que les facteurs tels que le nationalisme sont susceptibles de renverser le courant et de déclencher l'engrenage de désintégration. D'où l'urgence pour les Douze de se doter d'une Union politique efficace, capable de répondre aux attentes de ses peuples et de ses voisins, des pays de l'Europe mais aussi des pays en voie de développement. Et en même temps, capable de relever le défi technologique de ses alliés et concurrents japonais et américains. Bref, une Union européenne dont le traité de Maastricht ne constitue qu'une première ébauche.

2. Référendum et orientations pour une révision

La ratification du traité sur l'Union européenne s'avérant plus difficile que prévu apporte la preuve de la puissance de l'idée européenne et du nationalisme à la fois. Le recours au référendum place la question européenne au centre du débat public, réduit la distance entre les citoyens et l'Union et permet une prise de conscience générale. Il met à jour les divisions qui traversent les familles politiques ainsi que les résistances à l'Union qui se réclament souvent de la souveraineté nationale, de l'Etat-Nation quand ce n'est pas d'un nationalisme virulent qui fait écho aux nationalismes des nouveaux Etats de l'Europe de l'Est. En même temps, il donne la mesure de la volonté populaire pour ou contre l'Union européenne. Malgré leurs avantages, les référendums danois et français posent une question générale: est-il justifié qu'un non de 50,7% d'un pays représentant moins de 2% des citoyens européens puisse produire l'effet d'un veto à l'égard du traité de Maastricht? Le oui l'a emporté en France par 51%, mais un cas de figure semblable au vote danois aurait pu arriver, exposant au risque de paralyser l'ensemble de la Communauté en fonction des choix d'une majorité représentant un peu plus de la moitié d'un sixième des citoyens européens. D'où la nécessité de prévoir lors des prochaines révisions du traité-constitution des procédures évitant de donner un pouvoir de veto à une petite minorité. Il est certes prématuré de proposer, au stade actuel de l'Union, la formule du référendum constitutionnel suisse qui exige une double majorité des Cantons et du peuple. Mais, de toute évidence, un référendum européen, tel que proposé autrefois par le général de Gaulle, permettrait de donner à l'avenir un fondement de légitimité populaire directe à l'Union européenne.

Afin que l'Europe puisse accomplir ses promesses, James M. Buchanan, Prix Nobel d'économie, n'a pas hésité à soutenir la thèse de l'«opportunité constitutionnelle» pour l'Europe. Evoquant les leçons de l'expérience des Etats-Unis, il affirme que l'idée du fédéralisme, de la diversité entre communautés coopératives, de la souveraineté partagée ainsi que de la répartition effective de l'autorité politique et les limites qui lui sont imposées - cette idée qui, traduite dans une forme de garanties constitutionnelles crédibles, peut être pour l'Europe la source d'un siècle fabuleux. A l'expérience d'un grand espace économique et d'une superpuissance organisés sous la forme d'un Etat fédéral, on peut ajouter l'expérience d'une petite Fédération multinationale, la

Suisse, remarquable par sa performance et la qualité de vie de son peuple. Deux exemples qui illustrent à la fois l'efficacité, l'adaptabilité et l'actualité du fédéralisme. D'ailleurs, ces propriétés du fédéralisme ne sont pas étrangères à la tendance vers la décentralisation, vers la régionalisation qui marque l'évolution même des Etats telle la France, considérée comme modèle de l'Etat unitaire.

Il ne me reste qu'à passer en revue quelques orientations qui seraient propres à guider la réflexion sur la future Constitution de l'Union européenne. A la confusion des fonctions dans le Conseil, il serait temps de substituer une séparation ou une plus claire division du travail entre, d'une part, les fonctions législative et de contrôle démocratique et, d'autre part, la fonction exécutive. Il me paraît en effet préjudiciable de perpétuer la concentration des pouvoirs exécutifs et législatifs dans une institution composée de représentants des exécutifs nationaux.

En vue de la révision du traité-constitution de l'Union européenne programmée pour 1996, quelques lignes directrices pourraient offrir une base de départ. Deux principes anciens inspirent, conjointement avec le principe de subsidiarité, les suggestions qui suivent: le principe de la séparation et de l'articulation des pouvoirs et le principe de l'autonomie et de la double participation. Afin de clarifier la situation et d'accroître le fondement légitime de l'Union, je propose d'appliquer, en les adaptant, ces principes traditionnels de la démocratie et du fédéralisme. Dans cet esprit, le Conseil ne peut continuer à maintenir la confusion et la concentration des pouvoirs exécutifs et législatifs. Afin de lever cette ambiguïté, qui avait une certaine justification dans la phase initiale de l'intégration, le Conseil conserverait ses fonctions gouvernementales qu'il continuerait à exercer selon la méthode traditionnelle, sur proposition de la Commission. Contrairement à certaines propositions anciennes, il ne se transformerait pas en Sénat européen. Le pouvoir législatif serait attribué à une institution bicamérale, le Congrès européen formé de deux chambres, le Sénat européen représentant les Etats et, dans une certaine mesure les Régions, et le Parlement européen au lieu de Congrès européen. On peut aussi retenir l'appellation de Parlement européen composé de deux chambres, une Chambre ou Conseil des Etats et une Chambre des députés ou Assemblée européenne. Plusieurs options existent quant à la désignation ou l'élection des sénateurs européens: nomination par les gouvernements nationaux, élection par les Parlements nationaux ou par les

électorats des Etats membres. De surcroît, des formules de transition et des combinaisons mixtes ne sont pas à exclure. En principe, égales en compétences, les deux chambres adoptent les lois communautaires à l'initiative des Conseils et de la Commission qui possèdent des compétences réglementaires et exécutives.

Dans cette conception, le pouvoir exécutif repose sur deux piliers, l'un étant l'émanation des Etats membres, et l'autre la représentation de l'intérêt commun européen. Le premier pilier à prédominance intergouvernementale est formé par le Conseil européen assisté des Conseils des ministres. Le Conseil européen, une sorte de présidence collégiale de l'Union, exerce des fonctions et des responsabilités fondamentales en matière de politique étrangère et de sécurité commune; mais il délègue des fonctions en matières économique et sociale que les Conseils remplissent dans le cadre des grandes orientations définies par le Conseil européen. A son tour, la Commission assume des responsabilités gouvernementales et exécutives en formulant notamment des propositions de règlements et de décisions et en remplaçant son rôle de gardienne du traité-constitution. Sa mission, qui ne subit que quelques retouches dans les domaines économiques et sociaux, mérite en revanche d'être renforcée en matière de relations extérieures à la lumière des leçons du Golfe et de l'ancienne Yougoslavie. En effet, ces crises ont mis à nu les faiblesses et les limites du Conseil dont l'action intermittente, et parfois incohérente, résultait davantage des pressions nationales que d'une politique réfléchie et suivie. D'où la nécessité de confier à une institution permanente et autonome la préparation et la surveillance de l'application des décisions de politique extérieure, tout en élargissant sa responsabilité devant le Congrès européen.

Par son origine et par sa composition, la Commission a déjà un profil et une dimension politiques. Mais elle ne dispose ni de compétences ni de moyens qui la rendraient apte à assumer des responsabilités en politique extérieure. Son rôle de premier plan au GATT ou en tant qu'institution chargée de coordonner l'aide occidentale à l'Europe de l'Est, ne la destine pas automatiquement aux tâches qu'elle devrait remplir dans les relations extérieures de la Communauté. Cependant, alors que ses propositions et ses actions au titre de la Communauté économique s'appuient sur ses larges compétences et sur son travail préparatoire solide, elle n'a pas à sa disposition les instruments indispensables tels qu'une direction générale de politique extérieure équipée d'une cellule d'analyse et de prévision. La «guerre civile européenne»

en ex-Yougoslavie a fourni une preuve irréfutable de la nécessité d'une analyse continue des situations chaudes dans les pays européens et au-delà, afin que la Communauté soit à la hauteur de sa responsabilité. Qu'elle soit en mesure d'arrêter une politique en connaissance des réalités, d'entreprendre des actions préventives appropriées à chaque phase d'une situation explosive et d'intervenir, si besoin est, au moment opportun et avec des moyens adéquats. La preuve est faite que ces fonctions dépassent largement la capacité des institutions et des organes intergouvernementaux qui ne peuvent s'y consacrer en permanence. Il revient tout naturellement à la Commission la responsabilité de dégager, compte tenu des positions des Etats membres et de ses analyses, les grandes lignes de politique européenne, d'élaborer des bases en vue des actions communes et de les proposer au Conseil européen et au Conseil des ministres. Puis de suivre, dans une phase ultérieure, la mise en oeuvre des politiques et des actions communes.

Cette conception du rôle de la Commission implique aussi l'élaboration des lignes directrices et des objectifs à long terme dans le cadre d'une vision globale créative et dynamique. D'où la nécessité de décharger la Commission des tâches techniques et routinières pour lui permettre d'assister pleinement le Conseil européen dans la conduite de la politique économique et de la politique extérieure. Dans cette intention, la Commission doit pouvoir déléguer des tâches spécifiques à des Agences européennes et bénéficier du réseau d'organes consultatifs mais aussi élargir cette consultation à d'autres domaines et à d'autres sphères universitaires et scientifiques. A ce titre, on peut imaginer qu'elle s'entoure d'«ateliers interdisciplinaires» qui prospectent, de manière indépendante, les questions d'actualité et d'avenir. Il est aussi possible de concevoir un Collège des sages ainsi qu'une Commission européenne d'éthique. L'intégration est une création continue et une chance pour l'innovation politique. Les orientations proposées à la réflexion des Européens devraient permettre de consolider l'Union européenne tout en lui donnant un meilleur équilibre démocratique.

3. L'actualité et l'avenir du fédéralisme

Des scientifiques, des philosophes et des hommes d'action provenant d'horizons divers, s'acheminent par des voies conver-

gentes 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'œuvre commune. Ce principe double d'autonomie et de participation qui garantit l'accomplissement des vocations personnelles dans un milieu social propice, est à la base des nouvelles formes d'organisation d'entreprises et de communautés d'hommes. Renverser la pyramide de Jan Carlzon met l'accent sur l'engagement 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. Au point de rencontre de ces méthodes d'organisation et de communication libératrices de synergies, se profile l'intuition prémonitoire de Denis de Rougemont: le fédéralisme en tant qu'autonomie et participation des communautés et des régions plus les ordinateurs - et surtout des micro-ordinateurs.

Le fédéralisme m'apparaît comme la forme d'organisation des communautés multinationales la plus apte à unir les Etats en créant des grands espaces économiques, à sauvegarder leurs identités et à respecter leurs diversités. Un fédéralisme qui permet de gérer ces tendances, parfois opposées mais convergentes, qui peuvent s'enrichir mutuellement dans une Union aussi complexe qu'adaptable. L'Union qui rend possible la cohabitation des tendances à la globalisation et des volontés à affirmer les personnalités des unités membres, Etats, Régions et Communes. Cette approche fédérale bénéficie à présent du soutien des réseaux informatiques. Ainsi, vérifiant l'idée de Denis de Rougemont, le fédéralisme se profile comme notre avenir. Seule cette Union est en mesure d'assurer la capacité concurrentielle et l'influence de l'Europe dans le monde ainsi que sa capacité d'aider les pays de l'Europe de l'Est et les pays en voie de développement, à consolider leur démocratie et leur économie de marché.

Ces formes d'organisation et de pouvoirs se développent à divers niveaux de la société: la Communauté européenne, les Etats, les Régions et les Communes. Ainsi s'ajoutent aux fonctions traditionnelles de l'autorité politique, des fonctions nouvelles qui s'apparentent davantage à l'action de promotion, d'orientation, d'animation et de coordination qu'aux pouvoirs recourant à la contrainte et à la force fût-elle légitime. En bouleversant des structures rigides et en s'inspirant des méthodes de participation autonome, la Communauté européenne préfigure les nouvelles formes du pouvoir politique, centre de coordination et moteur d'une collaboration multidimensionnelle d'acteurs publics et privés. Dans cet ensemble communautaire en voie de développement, la Communauté, ses Etats membres, les Régions et les Communes mais aussi des entreprises productrices de services, de biens matériels ou culturels, des centres de formation et de recherches s'articulent, en remplissant leurs tâches propres et en affirmant leur personnalité, dans des réseaux multiples qui contribuent à la formation de nouvelles formes de synergies collectives. Ces nouvelles tendances s'inscrivent dans l'évolution récente de la Communauté, de ses institutions, dans ses normes et ses modalités de fonctionnement. Les richesses des réalités et de la culture européennes qui sont à la base de l'union dans la diversité, ne peuvent s'épanouir que dans une fédération qui, tout en préservant les identités nationales et les diversités régionales, est susceptible de créer une communauté de destin et d'unir les Européens autour d'un grand projet commun.