

**EURYOPA**

*articles et conférences 9-1998*



Dusan Sidjanski

# De Maastricht à Amsterdam

L'Europe des grands ou des petits pas ?

INSTITUT EUROPÉEN



UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Dusan Sidjanski

Professeur honoraire de science politique  
Université de Genève

## De Maastricht à Amsterdam

L'Europe des grands ou des petits pas ?

EURYOPA

*articles & conférences 9-1998*

Institut européen de l'Université de Genève

En tant que citoyens, quelle Europe voulons-nous ? Notre objectif est-il la puissance, comme le laissent entendre nombre d'hommes politiques, ou la liberté des personnes responsables ?

La collection EURYOPA, éditée par l'*Institut européen de l'Université de Genève*, entend contribuer à la réflexion sur les problèmes de l'Europe contemporaine et la mise en œuvre de la future grande Europe.

Elle privilégie les travaux portant sur le rôle de la Suisse dans la construction européenne, sur le fédéralisme, les minorités et les droits de l'homme, sur l'Europe centrale et orientale et les relations euro-méditerranéennes, ainsi que sur les organisations internationales et les réseaux transnationaux actifs dans l'espace européen.

S'inspirant de la pensée de Denis de Rougemont, EURYOPA publie des travaux universitaires mais aussi des essais, articles et conférences susceptibles de nourrir les grandes controverses actuelles sur l'avenir des citoyens d'une Europe une, diverse et ouverte au monde.

EURYOPA étant un lieu de libre débat, le contenu des textes publiés ne reflète pas nécessairement les enseignements donnés à l'*Institut européen* ni les opinions des membres du Comité de lecture.

*EURYOPA articles & conférences*  
ISSN 1421-6825

© Institut européen de l'Université de Genève  
Mars 1998

## *En guise d'introduction*

Le traité de Maastricht a accompli un saut qualitatif en engageant résolument l'Union européenne sur la voie de l'Union monétaire et économique, à savoir vers l'euro et vers une plus grande coordination des politiques économiques. Il a aussi apporté quelques aménagements institutionnels et amélioré, tout en le compliquant, le processus de décision dans la Communauté européenne. De surcroît, il a renforcé la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune et introduit une dimension nouvelle en matière judiciaire et des affaires intérieures.

Cependant, tout en innovant dans ces deux domaines dont la Communauté a été privée, le traité de Maastricht a, en raison des contraintes nationales dans ces domaines politiques par excellence, introduit un déséquilibre entre le pilier communautaire et les deux nouveaux piliers à prédominance intergouvernementale<sup>1</sup>. Cette construction à trois piliers a conduit les acteurs et les observateurs à les considérer comme compartimentés sinon étanches. Or ces grands domaines ont en réalité des intersections, voire des interactions, les uns débordant sur les autres.

Il n'en reste pas moins que la période post-Maastricht a été marquée par la paralysie de ces deux nouveaux domaines. A plus d'un titre, le traité d'Amsterdam se propose d'améliorer les conditions de leur fonctionnement : il applique la méthode communautaire à certains secteurs du troisième pilier et retouche la structure de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Néanmoins, ces avancées qui ne sont pas négligeables ne compensent pas, de loin, le manque de progrès à propos de questions qui ont été à l'origine de la révision de 1996-97 : la question de l'élargissement et la question de la réforme des institutions. Malgré le renvoi de ces questions fonda-

<sup>1</sup> Voir notre ouvrage *L'avenir fédéraliste de l'Europe : la Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, VIII<sup>o</sup> et IX<sup>o</sup> sections, pp. 295 à 431.

mentales, quelques progrès ont été réalisés dans les domaines où on ne les attendait pas. Ce sont les petits pas accomplis par les négociateurs à Amsterdam. L'essentiel étant de ne pas rompre la dynamique de l'intégration et de ne pas couper l'élan vers la monnaie unique. D'où l'importance accordée — en dépit des critiques justifiées — à la ratification du traité d'Amsterdam. Le *spill over* se déroule à un rythme ralenti, en attendant les effets tous azimuts de l'euro.

Le présent papier comporte deux parties, l'une sur la période entre Maastricht et Amsterdam, et l'autre sur l'Europe des petits pas. Une brève conclusion donne des exemples de la dynamique du *spill over*, de sa spirale ascendante.

## Première partie

### *De Maastricht à Amsterdam*

#### La période post-Maastricht

Les événements se sont succédé à vive allure depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne le 1er novembre 1993. Le retard provoqué par le rejet du traité par référendum au Danemark, le 2 juin 1992, par 50.7% non contre 49,3% oui a mis en lumière l'écart existant au Danemark et en France entre l'approbation massive du traité par les Parlements et les hésitations des électeurs <sup>1</sup>. Il s'en est fallu d'un deuxième référendum à la suite de quelques ajustements pour que le Danemark approuve le traité le 19 mai 1993 par 56.7% oui contre 43.3% non et lève ainsi cet obstacle non sans avoir ébranlé quelque peu les certitudes européennes. Enfin, la Cour constitutionnelle allemande déclare le traité compatible avec la Constitution le 12 octobre 1993. Ces péripéties de ratification comportent deux enseignements : la nécessité de plus de transparence des institutions européennes et plus d'information de l'opinion publique ; le besoin de réviser les conditions d'entrée en vigueur afin d'éviter à l'avenir que le rejet ou le retard d'un ou de quelques uns des Etats membres n'empêche les autres d'avancer dans la voie de l'union. Des propositions ont été formulées visant à assurer l'entrée en vigueur d'un nou-

<sup>1</sup> La ratification parlementaire a été acquise à une majorité de 130 oui contre 25 non au Danemark tandis qu'en France, la modification de la Constitution par le Congrès a recueilli 592 oui et 17 non. Les autres ratifications ont enregistré les résultats suivants: Allemagne, *Bundestag* 543 oui et 17 non ; *Bundesrat* à l'unanimité ; Grèce, 286 oui et 8 non ; Espagne, 314 oui et 3 non au Congrès des députés, et 222 oui et 3 abstentions au Sénat. Dans les autres pays, le non se situe autour de 10%, à l'exception de la Belgique (146 oui et 33 non à la Chambre et 115 oui et 26 non au Sénat) et, comme prévu, du Royaume-Uni avec 292 oui et 112 non à la Chambre des communes, et 141 oui et 29 non à la Chambre des lords.

veau traité dès que les deux tiers des États l'auront ratifié. Cette innovation ne ferait que confirmer la volonté des États membres de permettre à ceux qui le désirent et le peuvent d'aller de l'avant. Ainsi, le processus d'union ne serait pas réglé selon le rythme des retardataires mais il laisserait libre cours à un noyau d'États qui souhaiterait progresser plus rapidement. C'est dans cet esprit que le traité sur l'Union a conçu les étapes vers la monnaie unique ou a admis un volet de politique sociale à onze, sans le Royaume-Uni. Certaines actions communes prévues au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et les accords tel que le traité de Schengen s'inspirent de la même intention.

Si les structures et les orientations fondamentales de l'Union n'ont subi que peu de changements, plusieurs événements marquants ont retenu notre attention. Les uns s'inscrivent dans le fonctionnement normal des institutions tels que l'élection du Parlement européen de juin 1994 puis la nomination de la nouvelle Commission européenne ; d'autres en revanche constituent des tests de la volonté des États membres en matière de l'Union monétaire ou au titre de la politique étrangère et de sécurité commune. La crise monétaire d'un côté comme la guerre en ex-Yougoslavie de l'autre côté ont mis à l'épreuve la capacité de l'Union et la volonté des États membres.

#### *Le Parlement européen de 1994*

Depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne le rôle du Parlement n'a cessé de croître. Deux indicateurs témoignent de la place prise par le Parlement dans les processus communautaires : d'une part, la prise en compte de ses propositions d'amendement au cours des procédures de coopération et de codécision avec le Conseil ainsi que son intervention dans la nomination des membres de la Commission ; et d'autre part, l'attention accrue que lui manifestent le Conseil et la Commission mais aussi de nombreux groupes de pression et de *lobbyists* qui hantent ses couloirs.

L'élection de juin 1994 a été marquée par quelques traits nouveaux. Le Parlement européen est composé désormais de 567 députés. Suite à la réunification de l'Allemagne, la nouvelle répartition reflète davantage le poids démographique des pays membres tout en continuant à privilégier les États petits et moyens <sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L'Allemagne obtient 18 députés supplémentaires, les autres trois grands et les Pays-Bas 6 de plus, l'Espagne 4, les trois moyens 1 de plus, les autres demeurent inchangés.

Quelques changements ont résulté de cette élection européenne. Bien que la grande coalition pro-européenne socialiste et démocrate-chrétienne en sorte renforcée, elle ne comporte qu'un nombre réduit de députés démocrates-chrétiens italiens qui formaient la colonne dorsale du PPE et enregistrent en même temps une baisse des socialistes français. De surcroît, contrairement à la concentration des députés allemands, britanniques et espagnols au sein des deux groupes, les députés français ont accentué leur dispersion dans divers groupes tels que l'Alliance radicale européenne, le Rassemblement des démocrates européens et l'Europe des Nations à fortes majorités de représentants français. Les bouleversements politiques en Italie donnent lieu à la formation d'un nouveau groupe politique, Forza Europa, composé exclusivement de représentants de Forza Italia. Avec les Verts dont le nombre s'est accru, cette formation est une des inconnues du Parlement 1994. Cependant, les deux groupes font preuve d'un comportement pragmatique et dans l'ensemble constructif, par contraste avec le noyau de 70 opposants irréductibles d'extrême-gauche et d'extrême-droite. Cette alliance objective constitue l'opposition dure face à la grande majorité pro-européenne. Cette dernière réunit autour de la grande coalition, les groupes libéral (43) et radical (11), soit une majorité de plus de 400 députés européens. De plus, elle peut compter sur l'apport occasionnel de Forza Europa, des démocrates européens et même des Verts. Mais ce large consensus européen n'empêche pas l'expression d'opinions critiques, voire de clivages et d'oppositions. C'est dire que le rôle de la grande coalition sans laquelle le Parlement ne peut fonctionner normalement est d'autant plus important qu'à l'avenir le pouvoir du Parlement est appelé à se développer.

#### *L'investiture et le profil de la Commission Santer*

Dès son entrée en fonction, le nouveau Parlement a tenu à affirmer son rôle en tant que co-législateur, en bloquant la décision du Conseil visant à libéraliser dès 1998 le marché de la téléphonie. C'est le premier recours à ce pouvoir de rejet depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Mais le test politique majeur a été la première application de la procédure d'investiture de la Commission prévue par le traité sur l'Union européenne. La succession de Jacques Delors était ouverte en 1993, donnant lieu à trois candidatures de haut niveau : celles des premiers ministres de Belgique et des Pays-Bas, Jean-Luc Dehaene et Ruud Lubbers, ainsi que celle de sir Leon Brittan, brillant vice-

président de la Commission sortante. Ces candidatures jointes au rôle du président de la Commission au sein du Conseil européen et à la montée en puissance de la Commission Delors ne sont pas les moindres signes du changement radical du rôle de la Commission et de son président.

Avant même l'ouverture du Conseil européen de Corfou, le 24 juin 1994, le président Mitterrand et le chancelier Kohl avaient avancé leur candidat Jean-Luc Dehaene. Cette initiative franco-allemande s'est heurtée au veto de John Major qui, de surcroît, n'appréciait pas les convictions fédéralistes du premier ministre belge. Evitant une crise inopportune, les Onze s'inclinèrent devant le refus britannique. A la suite de négociations menées d'une main de maître par le chancelier Kohl en sa qualité de président du Conseil européen, les Douze choisirent lors d'une réunion extraordinaire Jacques Santer pour succéder à Jacques Delors à la tête de la Commission européenne. Le Parlement européen approuva ce choix par 260 voix contre 238, et 23 abstentions dont celle de son nouveau président socialiste allemand Klaus Hönisch. Ainsi, la grande coalition ne résista pas à cette épreuve : l'investiture fut acquise grâce au soutien du groupe du PPE, de quelques socialistes et libéraux "dissidents", à l'apport des voix de Forza Europa et de l'Alliance nationale, ainsi que de plusieurs voix de démocrates européens, radicaux européens et représentants de l'Europe des Nations. Cette majorité hétérogène a été obtenue sous la pression de plusieurs gouvernements dont ceux de Kohl et de González et en raison de la cohésion fragile de plusieurs groupes. De surcroît, par leur vote négatif, de nombreux parlementaires ont manifesté avant tout leur désapprobation à l'égard de la procédure de désignation à l'unanimité du président de la Commission.

Dès l'adoption de l'avis favorable, le président du Parlement annonça sa volonté de procéder aux auditions des futurs membres de la Commission. De fait, les membres désignés par les gouvernements en consultation avec le président Jacques Santer ont dû se soumettre aux examens devant les commissions du Parlement. Les nouveaux venus ont obtenus des résultats bons à moyens. Certains ont failli être recalés tel l'Irlandais Pdraig Flynn qui s'est vu reprocher son antiféminisme. D'autres, à l'instar d'Yves-Thibault de Silguy, ont été critiqués pour leur attitude jugée trop prudente. Néanmoins, après deux jours de débat en session plénière, le Parlement européen a voté sa confiance à la Commission Santer à une large majorité de 416 voix contre 103, et 59 abstentions. Confirmant l'existence de la grande coalition pro-européenne, le Parlement a renforcé par ce premier vote d'investiture la légitimité démocratique de la Commission européenne.

La Commission Santer reflète dans l'ensemble la répartition des forces politiques au Parlement européen et dans les exécutifs des États membres. Certes, avec 8 sièges les socialistes se taillent une part de lion par rapport aux 5 sièges attribués au PPE qui en compensation obtient la présidence. Les libéraux gardent 2 sièges, le restant étant réparti entre divers partis gouvernementaux, deux membres apparaissant sans affiliation partisane. De fait, la Commission Santer accuse un caractère politique prononcé, 13 de ses membres ayant exercé des responsabilités ministérielles dont son président et Edith Cresson, qui ont occupé chacune des postes de premier ministre. A l'exception de quatre membres, tous ont eu des mandats électifs, soit 13 en tant qu'élus nationaux et 8 en tant que députés européens. A des titres divers, tous se sont enrichis d'une expérience européenne. Quant à leur formation, elle est à dominante économique et juridique. Rompant avec la tradition, la Commission Santer innove en comptant cinq femmes sur l'ensemble des vingt membres, y compris les trois supplémentaires à la suite de l'élargissement de 1995. Un autre trait marquant est sa moyenne d'âge de 52 ans, le plus jeune membre ayant 42 ans et le plus âgé 62. Enfin, la continuité entre la Commission Delors et la Commission Santer est assurée par la présence de huit personnalités qui ont fait partie de la précédente. Combinant la haute compétence technique et l'autorité politique, la nouvelle Commission semble apte à assumer les vastes responsabilités dont elle aura la charge au cours de son mandat, de 1995 à 2000. Elle aura certainement besoin de toute son autorité et son habileté politique, en particulier dans les domaines de l'Union monétaire et plus encore encore en matière de politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'en matière de justice et d'affaires intérieures, domaines dans lesquels le traité sur l'Union européenne n'a fait que l'associer aux activités du Conseil. Dans ce système à prépondérance intergouvernementale, aura-t-elle la capacité de se rendre indispensable par sa compétence, son autorité et sa vision européenne ?

Une grande ambition : l'euro, la monnaie unique

L'Union économique et monétaire apparaît comme un objectif fondamental de l'intégration économique. C'est une finalité de nature fédérative. Fondée sur un noyau dynamique, elle correspond à la nécessité de stabilité monétaire, condition du bon fonctionnement du marché unique. Mais l'UEM se heurte

aux résistances devant le partage des souverainetés qu'elle implique et le renforcement de l'union politique qu'elle entraîne. De surcroît, elle est exposée aux aléas de la conjoncture économique. Ainsi dès 1992, la lire quitte le mécanisme des taux de change, tandis que la crise d'avril 1993 en déstabilisant le SME oblige à élargir de 2.25 à 15% les marges de fluctuation des monnaies dans le système. Au début de 1995, la chute de la peseta espagnole ainsi que la dévaluation de la lire, de l'escudo portugais et de la couronne suédoise font renaître des doutes quant à la possibilité d'assurer la convergence des politiques économiques et la stabilité monétaire. Cette crise ouvre le débat sur la monnaie unique tout en apportant la preuve par l'absurde de son importance au sein du marché unique. La dépréciation des monnaies de ces pays en accroissant substantiellement leurs exportations provoque des tensions dans un marché sans frontières.

Cependant, la question essentielle reste de savoir si les principaux pays moteurs de l'intégration économique et monétaire sont en mesure de satisfaire aux exigences imposées par le traité de Maastricht. Quant aux déficits publics en 1994-95, seuls trois pays — l'Allemagne, le Luxembourg et l'Irlande — respectent le critère de 3% du PIB. Cependant, tous les pays membres s'efforcent de réduire leurs déficits publics au cours des prochaines années. Quatre autres pays dont l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et le Luxembourg se situent en deçà de la barre de 60% du PIB fixée pour l'endettement public. Les meilleurs résultats sont enregistrés au titre du taux d'inflation : huit pays membres remplissent cette condition dont la France avec une inflation minimale de 1.7% en 1994 par comparaison avec le maximum de 2.8% en Allemagne et en Irlande. Pour l'heure une conclusion s'impose : seuls le Luxembourg et l'Allemagne remplissent ces trois conditions suivis par des candidats sérieux tels que la France, l'Irlande, le Danemark, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne (au bénéfice d'une clause d'exemption) ainsi que par la Belgique qui souffre d'une dette publique excessive de 140% du PIB. L'Espagne, le Portugal, l'Italie et en queue du peloton la Grèce formant un groupe de pays de l'Europe du Sud accusent des retards. Par le manque prononcé de convergence économique, le clivage politique Nord-Sud risque ainsi d'être renforcé. Cependant, en raison de leurs dettes et de leurs déficits publics, la Finlande et la Suède risquent de se joindre à ces retardataires du Sud qui, en toute probabilité, ne seront pas en mesure de respecter les critères de convergences. Les fonds structurels, en particulier le FEDER et le Fonds de cohésion, prennent toute leur importance à la lumière de ce constat. En effet, l'écart actuel donne la mesure des efforts à entreprendre pour réaliser l'UEM tout en évitant une

fracture entre le Nord et le Sud qui porterait les germes d'une déstabilisation politique au sein de l'Union européenne.

Le 19 juin 1995, les ministres des Finances ont admis que l'échéance de 1997 n'était pas réaliste au vu de la situation monétaire. Ce constat suggéré par le ministre français a été contesté par le commissaire responsable, Yves-Thibault de Silguy, qui s'est insurgé contre la liberté ainsi prise avec le traité. D'ailleurs, afin d'éviter toute impression négative, le Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995 n'a pas entériné la position des ministres des Finances mais a tenu en revanche à réaffirmer son engagement en faveur de l'Union monétaire. Dès lors, la Commission et l'Institut monétaire européen (IME) ont fait rapport comme prévu à la fin de 1996 sur la situation des Etats membres en regard des critères de convergence. Si le passage à la troisième étape — comprenant les taux de change fixes, la mise en place de la Banque centrale européenne et plus tard l'émission de la monnaie européenne — ne pouvait avoir lieu en 1997, il s'accomplira automatiquement en 1999. L'euro, la monnaie européenne marque un progrès décisif vers l'Union fédérative. Ainsi, malgré les secousses monétaires, le Conseil européen maintient le cap sur la monnaie unique.

A leur tour, les ministres des Finances affirment leur volonté d'atteindre les objectifs prévus par le traité, tandis que la Commission surveille les efforts de convergence et notamment la réduction des déficits budgétaires. En jetant le doute sur les échéances prévues pour la monnaie unique, la turbulence monétaire en septembre 1995 a incité le chancelier Kohl à réaffirmer l'objectif et les règles du traité tout en insistant sur le pendant nécessaire de la monnaie unique que constitue l'union politique. Selon lui, la monnaie unique exige un toit politique. D'où l'importance de la participation de la France à la mise en place de la monnaie unique. Autant de signes qui témoignent du rôle que remplissent l'objectif monnaie unique et le noyau dynamique qui tendent à lier désormais les progrès de l'intégration économique et de l'union politique.

La volonté des Etats membres à créer la monnaie unique selon les critères de convergence a été confirmée par le Conseil européen de Dublin, en décembre 1996, lequel est parvenu à un accord sur les principaux éléments du Pacte de stabilité et de croissance. A son tour, le Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 a adopté une résolution portant les engagements fermes des Etats membres de la Commission et du Conseil pour la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance après avoir constaté les progrès

concrets en vue de la réalisation de l'Union économique et monétaire<sup>3</sup>. Le Conseil européen a également adopté, à la demande de la France, une résolution sur la croissance et l'emploi qui indique l'engagement ferme des Etats membres, de la Commission et du Conseil à donner une nouvelle impulsion à l'emploi. Les deux résolutions contribuent à la stabilité macroéconomique, à la croissance et à l'emploi.

Ainsi, grâce aux efforts et à la détermination des Etats membres et des institutions communes et à la suite de la décision concernant les Etats membres participant à la zone euro au printemps de 1998, la troisième phase de l'UEM débutera le 1er janvier 1999. Ces résolutions successives du Conseil européen ont eu un impact sur les opérateurs financiers sur les marchés, sur les banques centrales à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. Les uns et les autres cherchent à adopter leurs stratégies à la nouvelle donne. Et les Etats membres qui, telles la Grèce et la Suède, s'efforcent de respecter les critères de convergence, ou le Royaume-Uni qui n'a pas voulu faire partie de la première vague, se préparent activement à rejoindre le peloton de tête.

De toute manière, le processus d'engrenage déclenché à la suite du marché unique va s'accélérer à la suite de l'arrivée de la monnaie unique que va bouleverser le secteur bancaire en Europe. Même les plus grandes banques européennes qui dominaient leur marché national seront, avec l'irruption de l'euro, des acteurs parmi d'autres sur le grand marché européen. Dès à présent, leurs stratégies s'adaptent à cette perspective et elles entreprennent des efforts de rationalisation tout en cherchant des partenaires dans d'autres pays. Il s'ensuit une vaste vague de concentration, de fusion et de réadaptation. Sociétés financières et banques se sont ainsi engagées dans un processus dynamique qui à son tour apporte le soutien à l'euro en pariant pour la monnaie unique. Un exemple de plus du mouvement de *spill over* ou de l'engrenage amplifié par l'effet de débordement.

## L'Union européenne à Quinze

Dans l'étude d'une trentaine de cas d'intégration et de désintégration, Karl W. Deutsch conclut qu'à chaque fois qu'un processus de rassemblement d'Etats a abouti à une union durable à l'exemple des Etats-Unis ou de la Suisse, cette union a été édifiée autour d'un noyau dynamique fédérateur. La distinc-

<sup>3</sup> Voir en annexe le tableau concernant le respect des critères de convergence.

tion entre une Europe de la géographie, une Europe des libertés que symbolise le Conseil de l'Europe et une Europe de la volonté qu'incarne la Communauté européenne, illustre bien la situation de l'après-guerre. Aujourd'hui encore, l'Union européenne forme le noyau dynamique, à savoir l'Europe de la volonté. A son tour, l'Union européenne est animée et entraînée par un noyau fédérateur formé autour du couple franco-allemand et représentée par la marche vers la monnaie unique.

## Accord de Schengen

L'accord de Schengen recourt à une méthode similaire bien que moins communautaire. Signé en 1985 par les cinq pays fondateurs de la Communauté puis accompagné de sa convention d'application de 1990, l'accord est un cas exemplaire de la démarche d'intégration graduelle sous l'impulsion d'un noyau fédérateur. L'Italie y adhère en 1990, suivie de l'Espagne et du Portugal en 1991, puis de la Grèce en 1992 et de l'Autriche en 1995. La période initiale d'application de trois mois s'étant achevée, l'espace Schengen, libre de tout contrôle aux frontières est entré en vigueur dès le 1er juillet 1995 parmi les sept membres de la convention, à l'exception de l'Italie et de la Grèce. Cependant, la France qui a eu recours à la clause de sauvegarde pour une période de six mois a dû même renforcer les contrôles aux frontières à la suite d'attentats terroristes. La réalisation d'un espace politique, complément de l'espace économique, est riche d'enseignements tant par les difficultés d'application que par son potentiel et sa force d'entraînement. L'espace Schengen comprend le noyau fédérateur auquel envisagent d'adhérer le Danemark, la Suède et la Finlande pour autant que la Norvège et l'Islande puissent y être associées. Alors que la Grande-Bretagne et l'Irlande restent à l'écart, d'autres pays tels que la Pologne sont au bénéfice d'un statut spécial. L'accord de Schengen qui s'intègre dans l'Union européenne produit ainsi un effet d'entraînement au-delà de ses limites<sup>4</sup>. Il anticipe de manière pragmatique les futurs élargissements de l'Union européenne.

<sup>4</sup> Cf. Philippe KAESER, *L'espace Schengen : des premiers pas au traité d'Amsterdam*, Genève, Institut européen, 1997 (collection EURYOPA-Articles et conférences, no. 5).



### *Le quatrième élargissement de l'Union*

L'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède devenues membres au 1er janvier 1995, sans soulever de problèmes majeurs, a donné lieu à des adaptations. Leurs ratifications acquises par référendum confirment leur volonté populaire de participer à l'Union ainsi que, pour la deuxième fois, le refus norvégien<sup>5</sup>. Si les ajustements économiques et institutionnels ont été accomplis sans heurts, l'engagement de nouveaux membres pourra poser des problèmes à l'avenir au titre de la politique étrangères, de sécurité et de défense en raison de leur statut de neutralité. C'est une des questions de plus à inscrire à l'ordre du jour de la révision de 1996.

Dès à présent, ces nouvelles adhésions ont eu l'impact suivant sur les institutions de l'Union. Le Parlement européen s'est enrichi de 59 membres et compte désormais 626 députés. Si l'on admet qu'un Parlement n'est plus fonctionnel au-delà d'environ 650 membres, une réduction du nombre s'imposera à l'occasion de nouveaux élargissements. Les Parlements nationaux ont désigné respectivement 22 députés suédois, 21 autrichiens et 16 finlandais. Ces nouveaux députés se sont répartis parmi les groupes politiques : pour le PSE 23 dont 11 sociaux-démocrates suédois, pour le PPE 16 dont 6 autrichiens et 6 suédois, l'ELDR s'est accru de 10 députés dont 6 finlandais. A ce noyau pro-européen s'ajoutent 4 non-inscrits (NI) autrichiens anti-Union, 3 Verts et 2 de la Gauche unitaire. Ces nouveaux parlementaires ne modifient pas l'équilibre de la grande coalition au sein du Parlement européen tout en renforçant le groupe libéral.

Quant au nombre des membres de la Commission, il passe de 17 à 20 dès l'entrée en fonction de la Commission Santer. Cet accroissement laisse présager des problèmes qui résulteront des futures adhésions. Afin d'assurer le bon fonctionnement de l'exécutif collégial, plusieurs propositions ont été avancées. Mais au préalable, les Etats membres et leurs administrations, les agents économiques et sociaux, voire l'opinion publique doivent s'habituer à l'idée qu'il s'agit d'une institution communautaire, autonome qui a vocation à représenter l'intérêt commun. Ses membres sont des personnalités indépendantes comme l'a illustré récemment l'opposition entre le ministre français des Fi-

<sup>5</sup> Les résultats des référendums ont été les suivants: Autriche, le 12 juin 1994 66.4% de oui avec une participation de 81% ; Finlande, le 16 octobre 1994 57 % de oui (participation de 74%) et Suède le 13 novembre 1994 52.2% oui (participation de 82.4%). En Norvège, le non l'emporte les 27 et 28 novembre 1994 avec 52.2% (participation de 88.8%), par comparaison avec 53.5% de non en 1972.

nances et un membre français de la Commission. Ce préalable admis, on peut envisager diverses formules. Certains suggèrent de n'avoir qu'un membre par pays. Mais les critiques rétorquent que cette solution risquerait, suite à l'afflux de petits pays, d'affaiblir l'autorité et la compétence de la Commission.

D'autres proposent une solution plus radicale : réduire le nombre des membres à douze, à l'exemple de la formule initiale du Groupe andin dont la Junte, institution équivalente de la Commission, n'a que trois membres alors que le Groupe compte cinq Etats membres. A supposer que les cinq grands disposent d'un siège, comment répartir les autres sièges ? La formule en vigueur à la Cour de justice pour les avocats généraux pourrait offrir une solution : des commissaires adjoints ressortissants des autres pays membres seraient appelés à siéger en tant que commissaires pour des périodes de deux ans et demi, selon un système de rotation. Les douze commissaires constitueraient une sorte de "cabinet ministériel" ou une commission restreinte. Toute solution semblable présuppose un degré élevé de confiance mutuelle et d'autonomie effective de la Commission.

Au Conseil de quinze ministres, la nouvelle majorité qualifiée est de 62 sur 87 voix (Suède et Autriche 4, Finlande 3) lorsque les décisions sont prises sur proposition de la Commission. Si les décisions sont adoptées sans proposition de la Commission, la majorité qualifiée de 62 exige l'approbation de dix Etats membres. Les projets de révision prévoient l'extension des votes à la majorité qualifiée qui de surcroît s'impose en prévision de futurs élargissements. Le bon fonctionnement de l'Union est à ce prix. D'ailleurs l'expérience du recours à la majorité qualifiée montre que dans la pratique, même lorsqu'une majorité se dégage, les ministres préfèrent adopter des décisions par consensus, de même qu'éviter qu'un Etat ayant un intérêt important soit mis en minorité.

Un autre problème se posera lors des prochaines adhésions des petits et moyens Etats tels que Chypre, les pays baltes et les pays d'Europe centrale et orientale. Depuis l'avènement en 1997 du gouvernement travailliste à Malte, ce pays ne fait plus partie des candidats à l'adhésion ! La prévision de la possible prédominance des petits et moyens Etats ne laisse pas d'inquiéter les grands. D'où la proposition de rééquilibrage afin de tenir compte davantage du poids démocratique, économique et politique des Etats membres. La proposition de la double majorité exprime ce souci. Cependant, du moment où le Conseil remplit des fonctions législatives en coopération ou en codécision avec le Parlement européen, on est fondé à se demander si, dans ces cas, le Parlement européen ne reflète pas cette dimension en tenant compte, dans une bonne

mesure, du critère démographique. Face à la représentation populaire, le Conseil s'apparente au titre de ses fonctions législatives à un Conseil des Etats suisse, à un Sénat américain ou à la Chambre haute allemande, le *Bundesrat*.

Aujourd'hui dans l'Union à Quinze, le Parlement européen avec ces 626 membres représente une population de 370 millions d'Européens. A la suite des nouvelles adhésions, les circonscriptions deviendront de plus en plus vastes, accroissant ainsi la distance entre citoyens et les institutions de l'Union européenne. D'ailleurs, dès à présent, le besoin de représentation de dimensions diverses se fait sentir. Les régions, les villes et les communes cherchent à faire entendre leur voix. A ce titre, le Comité des régions dont la légitimité démocratique repose sur la présence de nombreux élus des régions et des métropoles, bénéficie d'un potentiel prometteur. Encore faut-il qu'il puisse s'affirmer et qu'au lieu de s'enliser dans les questions de détails techniques, il apporte un éclairage des principales dimensions que représentent ses membres. Un avis récent sur la subsidiarité est un exemple de la contribution enrichissante d'une réflexion à plus long terme, fondée sur l'expérience des représentants directement concernés. C'est une voie prometteuse que le Comité des régions devrait explorer plus en profondeur en ces moments où l'Union a besoin de s'ouvrir aux citoyens.

### Une épreuve difficile : la tragédie yougoslave inachevée

La guerre dans l'ancienne Yougoslavie est une preuve par la violence du fossé qui sépare l'UE et le monde occidental de certains pays ex-communistes. Il a fallu cette démonstration extrême pour qu'à travers le brouillard des médias et les perceptions déformées par les préjugés et les partis pris, se dégagent les véritables enjeux de ce conflit fratricide. Certes, les principaux facteurs étaient présents dès le début du processus de désintégration qui a débouché sur l'éclatement violent de la Yougoslavie. Les grandes lignes et les idées-forces étaient inscrites dans les faits et parfois dans les discours. Encore fallait-il en faire une lecture à la lumière de l'histoire et d'un demi-siècle de communisme.

La répression jointe à une idéologie communiste exclusive a favorisé l'explosion des nationalismes extrêmes. Perçus comme un antidote contre le communisme, les mouvements nationalistes ont bénéficié de la faveur de l'Occident. La méconnaissance de la situation réelle et des vraies motivations a aggravé le conflit qui, selon l'analyse des guerres proposée par Freud, a libéré

les pulsions sauvages et destructrices <sup>6</sup>. La reconnaissance des Etats indépendants sans garanties efficaces pour les communautés nationales minoritaires a exacerbé la guerre, en Bosnie en particulier, et incité à la course aux armements et à la reconquête. Cet état de guerre et de tensions a prospéré à l'abri des divisions au sein du Groupe de contact <sup>7</sup> mais aussi des divergences entre Occidentaux et, qui plus est, parmi les membres de l'Union européenne. Ainsi par exemple, l'ambassadeur José Cutileiro rappelle que le plan dont il était auteur en 1992 a été refusé par le président Izetbegovic encouragé notamment par les Etats-Unis <sup>8</sup>.

Trois événements significatifs ont marqué la période de 1992 à 1996 : le changement de l'attitude du président Milosevic à l'égard des Serbes de Bosnie dès l'instant où il n'a pas pu obtenir leur ralliement au plan de paix du Groupe de contact prévoyant le partage du territoire qui attribue 51% à la Fédération croato-musulmane et 49% à la République serbe (*Republika srpska*). Dès lors, son objectif prioritaire est la levée de l'embargo contre la nouvelle Yougoslavie qui conditionne son maintien au pouvoir. Cet embargo qui a rendu exsangue le peuple constitue une lourde peine collective qui de surcroît épargne les responsables et fait le bonheur des trafiquants. Ainsi cette sanction s'apparente à la notion de culpabilité collective d'un peuple par ailleurs largement propagée par les médias qui parlent des Serbes, des Croates, des Musulmans au lieu de se référer aux acteurs et aux responsables. Toujours est-il que la suspension du soutien de la Serbie aux Serbes de Bosnie a contribué à infléchir leur attitude.

Le deuxième événement est l'entrée en force des Etats-Unis sur le devant de la scène : elle confirme leur choix d'une stratégie réaliste (*Realpolitik*) aux dépens des principes proclamés. Menée discrètement depuis quelque temps sous la pression de l'opinion publique et d'un Congrès à majorité républicaine, la politique d'aide à la Croatie et à la Bosnie, au mépris de l'embargo sur les armes en provenance de l'Iran en particulier, avait l'avantage de satisfaire ceux qui prônaient l'intervention aérienne et la levée de l'embargo. Mais en même temps, la relance énergique de la négociation pour la paix mettait le président Clinton à l'abri des attaques de l'opposition, tout en favorisant ses visées électorales. Deux événements ont déclenché la double intervention des Etats-Unis. L'action entreprise par le président Chirac à la suite de la chute des deux zones

<sup>6</sup> Sigmund FREUD, *Essais de psychanalyse*, Paris, Payot, 1981, pp. 16, 20-21, 23 et 25.

<sup>7</sup> Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Allemagne et Russie.

<sup>8</sup> Dans "Pre-War Bosnia", *The Economist* du 7 décembre 1995.

de sécurité de l'ONU, Srebrenica et Zepa, et de l'humiliante exhibition des otages français et britanniques, action qui aboutit à la création d'une Force de réaction rapide franco-anglaise. Cette initiative et l'échéance des présidentielles poussent le président Clinton à sortir de l'ombre et à assumer le *leadership* de l'Occident et de l'ONU. Après s'être opposés aux plans de paix européens de cantonalisation, puis de division en provinces au nom des critères multinationaux, les Etats-Unis ont brusquement accepté une forme composite proche du partage de l'Etat de Bosnie-Herzégovine<sup>9</sup>.

La tuerie du marché de Sarajevo, le 28 août 1995, a déclenché les bombardements massifs des positions serbes autour des zones protégées et au-delà. Les attaques programmées n'ont pas attendu le résultat de l'enquête des experts français et britanniques qui devaient ultérieurement mettre en doute la responsabilité des forces serbo-bosniaques. Cette intervention aérienne témoigne du souci des Etats-Unis d'établir, au besoin par la force, l'équilibre entre les armées en présence et, à imposer la paix fondée sur la "balance des pouvoirs". Conception classique dont l'Europe a souvent fait les frais dans le passé. Cette stratégie a été inaugurée en février 1994 par la mise sur pied, sous la pression américaine, d'une Fédération croato-musulmane et son insertion dans une confédération avec la Croatie. Ainsi l'alliance conjoncturelle contre les Serbes de Bosnie devait être placée sous la protection de la Croatie permettant d'éviter le cas échéant la création d'un Etat musulman indépendant, vieux rêve du président Izetbegovic décrit dans sa Déclaration islamique de 1970.

Dans cette stratégie américaine s'inscrit le soutien apporté, avec l'aide de l'Allemagne, à la mise sur pied d'une puissante armée croate conçue comme contrepoids à la puissance de la Serbie, et visant à assurer un meilleur équilibre entre les deux principaux acteurs-clé. De plus, ce retour en force des Etats-Unis tend à privilégier l'OTAN au dépens de l'ONU et de l'Union européenne, tout en marginalisant la Russie. Or de toute évidence la paix dans les Balkans ne peut être assurée durablement sans une participation active de la Russie. Cette situation met en relief la puissance dominante de l'Amérique et l'impuissance de l'Union européenne. D'un côté, la seule superpuissance dotée d'un centre de décision, et de l'autre, l'Union européenne incapable de définir et de mener une politique étrangère et de sécurité commune.

La stratégie des Etats-Unis telle qu'elle se profile au grand jour n'est pas sans comporter plusieurs risques. En s'appuyant sur la Croatie, elle peut entraîner de graves conséquences. En effet, au mépris des décisions du Conseil de sécurité elle soutient le gouvernement national-autoritaire de Croatie et semble apporter la caution américaine à l'épuration systématique ? La discrimination discrète car passée sous silence par les médias internationaux, mais efficace contre les Serbes de Croatie, pratiquée depuis la proclamation de l'indépendance de l'Etat croate débouche sur l'épuration collective dont le premier test est la reconquête de la Slavonie occidentale en mai 1995.

Dans cette ligne politique visant à créer un Etat-nation homogène s'inscrit au début d'août 1995 la reconquête de la Krajina par l'armée croate<sup>10</sup>. Selon un porte-parole de Zagreb, "la Krajina n'existe plus". A son tour, le professeur Zarko Puhovski n'hésite pas à qualifier cette opération de "brillante épuration"<sup>11</sup>. Après la fuite d'environ 150'000 Serbes établis dans la Krajina depuis plus de quatre cents ans, les exactions et les destructions créent de fait une situation de non-retour. Ce troisième événement soulève des questions de fond : au nom de la *Realpolitik* et de l'équilibre militaire, va-t-on justifier, voir légitimer l'épuration systématique. Des 600'000 Serbes en Croatie, il ne reste plus que 130'000. Ayant condamné avec force et avec raison les épurations et les exactions pratiquées par des Serbes, les Etats-Unis et l'Union européenne ont-ils le droit de ne pas condamner toutes les épurations quels qu'en soient les auteurs ? Peut-on, au nom de la *Realpolitik* renoncer à défendre les valeurs de l'Occident et le fondement même de l'Union européenne, multiculturelle, multiconfessionnelle et multinationale ? En choisissant la *Realpolitik* et en donnant le feu vert à la reconquête de la Krajina au mépris des valeurs fondamentales, les Etats-Unis se mettent en contradiction avec eux-mêmes et provoquent des clivages entre eux et leurs alliés européens, ainsi que parmi ceux-ci. Le conflit yougoslave constitue une redoutable épreuve pour l'Occident et en particulier pour l'Union européenne. Attaque frontale contre les valeurs et les principes du fédéralisme qui forment le cœur et la substance de notre approche, ce conflit aux prolongements pervers est une épée de Damoclès qui menace l'avenir du fédéralisme européen.

<sup>10</sup> Paradoxalement, la Serbie avec plus de 30% d'autres nationalités est, outre la Macédoine, le seul Etat qui demeure multinational.

<sup>11</sup> Zarko Puhovski, professeur à l'Université de Zagreb, "Cleansing Krajina", *War Report*, July-August 1995.

<sup>9</sup> Il s'agit des plans successifs suivants: Cutileiro (1992), Vance-Owen et Stoltenberg-Owen (1992-93), Groupe de contact (1994).

Cette crise grave au sein de l'Europe a mis en relief à la fois les clivages et les contradictions entre les principaux acteurs européens et internationaux, leurs ambivalences et leurs duplicités ainsi que la transformation de leurs rôles respectifs en fonction de leurs stratégies, de leurs capacités et de leurs contraintes nationales. Plusieurs exemples permettent d'illustrer cette observation.

La décision unilatérale de l'Allemagne de reconnaître la Croatie en décembre 1991, sans conditions et à l'encontre de l'avis de la Commission Badinter, a mis en garde contre le danger du réveil des ambitions géopolitiques qui semblaient abandonnées depuis longtemps. Cette décision prise à l'encontre de la plupart des membres de l'Union a ébranlé le couple franco-allemand tout en constituant un sérieux handicap pour la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune. En même temps cette épreuve a rendu tangible la priorité que la France accorde au maintien du couple et tous les membres à l'avenir de l'Union européenne. Quelles que soient les critiques, justifiées ou non, que l'on puisse adresser au rôle de la Communauté puis de l'Union européenne dans la crise yougoslave, un constat s'impose : les conséquences de cette crise auraient pu être encore plus graves pour la paix en Europe si l'Union européenne n'avait pas existé.

Bien que l'absence de coordination des puissances extérieures ne soit pas la cause principale de la guerre de Yougoslavie, elle a fortement contribué à exaspérer des conflits intérieurs. Le plan Carrington-Cutileiro n'a-t-il pas été refusé en dernière instance par le président Izetbegovic tenté par des signes prometteurs en provenance d'outre-Atlantique ? Dès lors, plusieurs plans de paix se succèdent sans pouvoir s'imposer, mais en faisant apparaître des changements dans les constellations des forces extérieures. Le plan Vance-Owen suivi par le plan Stoltenberg-Owen, tout en témoignant de la lenteur de l'apprentissage des principaux auteurs, portent tous les deux la double marque de l'ONU et de l'Union européenne. Leur adoption se heurte à la politique ambiguë et fluctuante des Etats-Unis, ainsi qu'aux réticences des partis et le refus des Serbes de Bosnie. Graduellement, la démonstration sera faite que rien d'important ne peut être réalisé sans l'intervention des Etats-Unis qui détiennent le monopole de la superpuissance. De l'Union européenne initialement seule responsable face à cette crise européenne, le glissement se produit vers la double responsabilité Union européenne-ONU, avant que la responsabilité principale ne soit dévolue au Groupe de contact. Cette évolution des principaux acteurs extérieurs confirme le rôle croissant des Etats-Unis, le rôle fluctuant de l'Union européenne et de l'ONU, ainsi que le rôle marginal

de la Russie. Après avoir promu la création de la Fédération croato-musulmane, l'Amérique impose l'accord de paix de Dayton qui est signé à Paris au début de décembre 1995. La FORPRONU est remplacée par l'IFOR, l'OTAN sous la houlette des Etats-Unis prend le relais des Nations unies pour la durée initiale, prolongée à son tour d'un an. Ainsi la démonstration est faite de la puissance des Etats-Unis face à l'impuissance de l'Union européenne, de l'ONU et de la Russie.

L'accord de Dayton a imposé la paix en Bosnie sur la base de deux entités, la Fédération croato-musulmane et la République serbe. En quoi diffère-t-il du plan Carrington-Cutileiro ? Aux trois cantons prévus par celui-ci, il substitue deux entités mais *de facto* il consacre la division en trois parties, la Fédération n'ayant pas d'existence réelle. Le conflit à Mostar n'est qu'un des signes de la désunion au sein de la Fédération croato-musulmane. Malgré les pressions américaines, le risque d'un partage n'est pas écarté. En effet, si la Serbie a donné la priorité à sa reconstruction, la Croatie de Tudjman ne semble pas avoir renoncé à ses prétentions en Bosnie. Au soutien apporté aux Croates de Bosnie se sont ajoutés des signes d'une intégration progressive : les Croates de Bosnie ont pris part au vote aux dernières élections législatives et présidentielles en Croatie, et la Herzégovine utilise la monnaie croate, le kuna, alors que dans l'entité musulmane circule le dinar bosniaque. D'autre part, malgré la retenue observée par la Serbie, la République serbe cherche à mettre en œuvre des liens confédéraux avec la Serbie selon les conditions prévues par l'accord de Dayton. Ce rapprochement ne va pas sans tension intérieure entre les deux pôles de pouvoirs, Pale et Banja Luka. Le premier dominé par Karadzic dont il constitue le principal rempart contre les poursuites de la part du Tribunal international ; le deuxième plus pragmatique et plus ouvert à la négociation avec les Croates et les Musulmans et à la coopération avec Belgrade. Malgré quelques différences, les tendances au partage persistent qui préparent le terrain pour un Etat musulman, résultat craint par les uns et espéré par les autres. Du point de vue de l'Union européenne et des pays européens, ce serait un fait nouveau aux conséquences imprévisibles, une tête de pont potentielle des islamistes en Europe.

Certains signes alarmants persistent : la séparation étanche pour l'heure entre les trois parties, les obstacles à la libre circulation et aux retours des réfugiés, voire les mouvements de nouveaux réfugiés provoqués par l'application de l'accord de Dayton, notamment par la réunion de Sarajevo sous l'autorité bosniaque qui a suscité l'exode de ses habitants serbes. Ainsi au lieu

d'inciter à rétablir la cohabitation, l'accord de Dayton a provoqué, au début du moins, de nouvelles concentrations homogènes du fait des déplacements de populations par craintes de vengeance et à défaut de garanties de protection effectives. A la différence de l'accord de Dayton, le plan Carrington-Cutileiro se situait dans une période de paix, certes sous la menace d'un conflit qui était préparé par la formation de trois partis nationalistes et par l'institution d'un Etat indépendant de Bosnie-Herzégovine à l'encontre de la volonté des Serbes de Bosnie qui représentent un tiers de sa population. Malgré ces signes menaçants, ce plan avait l'avantage d'intervenir en amont de la guerre. En revanche, l'accord de Dayton est hypothéqué par la guerre, les exactions et les épurations qui l'ont précédé.

Quels sont les principaux facteurs qui vont conditionner une paix non seulement militaire mais aussi une solution politique et économique durable ? Au lieu de rechercher à établir un équilibre en armant les Musulmans selon la proposition américaine, l'Union européenne soutenue par la Russie opte pour la réduction du niveau des armements. Le dernier choix semble gagner en probabilité depuis qu'en Amérique on commence à s'interroger sur les livraisons d'armes et à s'inquiéter du rôle de l'Iran en Bosnie. Le remplacement, par voie démocratique si possible, des dirigeants extrémistes par des représentants modérés est une priorité. L'arrivée au pouvoir de nouvelles générations de dirigeants répond aux inspirations des majorités populaires fatiguées par la guerre et la violence, et désireuses de retrouver une vie normale. Les garanties et les contrôles efficaces des élections libres, du pluralisme de partis et des médias largement dominés par les gouvernements des trois entités, sont autant de conditions nécessaires pour le retour à la normale.

Les élections en Bosnie en 1996 n'ont fait que confirmer la force des trois partis nationalistes. En revanche, les élections dans la République serbe en automne 1997 ont mis à jour le clivage entre les nationalistes durs (Pale) et les modérés (Banja Luka), le fait nouveau étant la force électorale de la Coalition pour l'unité de la Bosnie-Herzégovine qui remporte 16 sièges sur 83 (20%)<sup>12</sup>.

Cependant, aucun progrès ne sera possible sans la reconstruction des infrastructures de communication et de production et, par-dessus tout, la ré-

<sup>12</sup> Répartition des 83 sièges au Parlement de la République serbe : le Parti démocrate serbe (Karadzic/Krajisnik) 24 et le Parti radical serbe (tendance Seselj) 15, soit 39 sièges, contre la Coalition pour l'unité de la Bosnie-Herzégovine 16, le Rassemblement national serbe (Biljana Plavsic) 15, le Parti socialiste de la RS 9 et les deux Partis sociaux-démocrates 2 chacun, soit 44 sièges.

animation de la *société civile* étouffée par l'armée et le régime de guerre. La reconstruction implique l'ouverture des frontières à l'intérieur comme à l'extérieur et la recomposition d'un espace socio-économique répondant davantage aux exigences d'économie et d'interdépendance qu'aux impératifs nationalistes.

La réémergence de la société civile est tributaire du pluralisme des facteurs de socialisation politique. Elle présuppose la disparition des monopoles de formation et d'information. En regard du rôle d'information unidimensionnelle, voire de désinformation ou de pression assumé par les médias dans les démocraties occidentales au cours du conflit yougoslave, on peut mesurer l'influence dévastatrice des médias soumis au contrôle des gouvernements dans les régimes national-autoritaires engagés dans les conflits en ex-Yougoslavie. Tout aussi décisif mais encore plus fondamental est le rôle de l'éducation dans la formation des jeunes générations. Or l'éducation, instrument du pouvoir dans ces régimes, vise à exalter le sentiment nationaliste afin de perpétuer le soutien à la classe dirigeante. Dans ce contexte, l'enseignement de l'histoire et la manipulation de la mémoire des peuples occupent une place de choix. D'où l'urgence d'une lecture nouvelle de l'histoire des peuples yougoslaves et d'une révision des manuels de l'histoire dans le contexte d'une vision européenne et mondiale.

Les obstacles à la paix, à la reconstruction d'un espace ouvert sont le fait de ceux à qui la guerre profite ; mais les obstacles les plus résistants se dressent dans les mentalités et dans les comportements. C'est le refus de l'autre. Or la reconnaissance de la personne de l'autre, et les valeurs qui en découlent — telles la tolérance, la cohabitation et la participation à l'œuvre commune — constituent les fondements de l'avenir partagé des Européens. Qui aurait prédit à l'issue de la seconde guerre mondiale l'union de la France et de l'Allemagne et leur rôle de moteur dans l'Union européenne ? Si cet exemple permet d'espérer, il n'écarte pas de lui-même le danger de contamination par le virus nationaliste. D'où la portée vitale du test que la crise yougoslave constitue pour l'Union européenne, au même titre que la guerre en Tchétchénie pour la Russie, ainsi que la menace que ces conflits font peser sur l'Europe.

La paix rétablie par l'accord de Dayton, la reconstruction de l'économie et du tissu social mais surtout la construction de la démocratie et l'éducation européenne sont des tâches qui appellent l'engagement de l'Union européenne. En effet, ces peuples de l'Europe du Sud-Est n'ont d'avenir que dans une forme d'intégration régionale, en étroite association avec l'Union euro-

péenne. C'est le sens de l'initiative de l'Union européenne inspirée par la France, ainsi que de l'initiative américaine que la Commission économique pour l'Europe est chargée d'élaborer.

Au début de 1998, plusieurs signes porteur d'espoir ont fait leur apparition : la décision du président Clinton du 18 décembre 1997 annonçant le maintien des troupes américaines en Bosnie au-delà de juin 1998 ; les efforts visant à juger et à sanctionner les criminels de guerre de tout bord ; la réunion en Crète de huit pays des Balkans visant à renforcer la stabilité de la région avec la participation de la Turquie mais en absence d'un acteur important, la Croatie ; la transition pacifique de la Slavonie orientale après le transfert de l'autorité des Nations unies au gouvernement croate qui constitue un test du rétablissement de la paix et de la confiance entre Croates et Serbes<sup>13</sup>. En revanche, les tensions se sont intensifiées au Kosovo où les revendications d'une autonomie culturelle par les étudiants risquent d'être débordées par une escalade d'actes violents mettant en danger le dialogue entre le gouvernement serbe et Ibrahim Rugova, *leader* des Albanais du Kosovo, dont la position se durcit sous la pression des indépendantistes. Les effets d'un conflit au Kosovo pourraient déstabiliser plusieurs pays dans les Balkans qui, telle la Macédoine, ont une forte proportion de citoyens de souche albanaise. Une fois de plus, cette région de l'Europe constitue une menace pour la paix et un défi pour l'Union européenne.

Dès le début de la crise yougoslave sont apparues les carences de l'Union : manque de préparation des positions communes, manque d'une stratégie commune et d'une action cohérente et suivie. A défaut de propositions qui auraient pu servir de base à l'adoption de politiques communes, les tensions multiples résultant des prises de positions unilatérales ont provoqué des clivages entre Etats membres et parfois des tensions au sein du couple franco-allemand. Ces mésententes et ces tensions dans l'Union ont été accentuées par des politiques divergentes des Etats-Unis et de la Russie. Dès lors, les efforts des membres de l'Union ont porté davantage sur le rétablissement et le maintien de la cohésion de l'Union que sur la contribution à une solution équitable. Au vu de cette expérience dramatique, une première réforme s'impose : les détenteurs du pouvoir suprême, chefs d'Etat ou de gouvernement,

<sup>13</sup> La transition s'amorce bien avec le partage équitable des forces de police, des juges entre les autorités croates et serbes. De surcroît, les manuels scolaires sont disponibles en caractères latins et cyrilliques. Demeure le problème de la reconstruction et de la relance des activités économiques, mais surtout celui du retour des réfugiés croates sans provoquer l'exode des Serbes.

devraient assumer ensemble au sein du Conseil européen la pleine responsabilité de la direction de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune, évitant de s'en décharger sur le Conseil des ministres des Affaires étrangères. Il en découlerait un renforcement de la structure du Conseil européen et une plus longue durée du mandat présidentiel, des réunions plus fréquentes et des procédures plus efficaces. A leur tour, le Conseil et la Commission auraient pour tâche à la fois de préparer les décisions du Conseil européen, de les mettre en œuvre et d'en assurer le suivi. Quant à l'analyse de la situation, elle pourrait être confiée de manière continue à une *Cellule d'analyse et de prévision* fonctionnant sous la responsabilité conjointe du Conseil et de la Commission. Ces améliorations institutionnelles ont été reprises dans le traité d'Amsterdam. Cependant, quelle que soit la formule retenue, son efficacité suppose une convergence claire des volontés politiques et notamment l'engagement des grands Etats membres.

#### *Dimension européenne et atlantique de la sécurité*

L'opinion publique européenne a conscience de l'importance de cette dimension de politique extérieure. Son soutien devrait inciter les gouvernements de l'Union à renforcer la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que de défense commune, en se fondant sur les besoins prioritaires et sur l'appui de l'opinion publique. Dans cette perspective s'inscrivent les initiatives communes du président français Jacques Chirac et du chancelier allemand Helmut Kohl.

Les aménagements institutionnels, aussi indispensables et ingénieux qu'ils soient, sont loin d'être suffisants pour assurer à la fois l'équilibre démocratique dans l'Union à vocation fédérale, son fonctionnement efficace et son influence sur le plan international. Malgré les progrès de l'intégration économique, l'Union européenne demeure écartelée entre sa velléité d'affirmer sa personnalité autonome en matière de politique étrangère et de sécurité et sa dépendance à l'égard des Etats-Unis. Depuis ses origines, la Communauté européenne a été confrontée à ce dilemme : Europe européenne ou Europe atlantique. Dans l'ensemble, tout en construisant une Communauté autonome, les pays membres ont reconnu le *leadership* américain en politique étrangère et accepté, quand ils ne l'ont pas sollicitée, la protection américaine en matière de défense.

Cette attitude parfois contestée était justifiée au nom de la défense de l'Occident face à la menace de l'Est. Depuis, les données de base ont été bousculées par l'effondrement du bloc communiste, la désintégration de l'Union soviétique et la disparition de la menace communiste. Une nouvelle configuration s'est fait jour : le monopole américain de la superpuissance se substitue au duopole américano-soviétique et la réémergence d'un nationalisme extrémiste menace de ressusciter des guerres civiles européennes. La crise yougoslave a été un révélateur de l'ampleur et de la puissance de ces conflits. Du même coup, elle a mis en relief la dépendance de l'Union européenne et des Etats européens à l'égard des Etats-Unis. Mais en même temps elle a provoqué une prise de conscience quant aux divergences d'intérêts, la fragilité de la protection et la volatilité de la politique américaine. De ce fait, les Européens sont à nouveau mis devant le choix entre dépendance et indépendance. Dans la réalité, la plupart des Etats européens souhaitent renforcer le pilier européen au sein de l'OTAN qui leur assure à la fois une action autonome et des actions en commun avec les Etats-Unis, et lever la tutelle américaine sur l'OTAN en garantissant leur participation effective aux décisions concernant les actions conjointes. De là, le souci de renforcer l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pour en faire le bras politico-militaire de l'Union européenne et l'interlocuteur des Etats-Unis dans l'OTAN. L'affirmation de la personnalité autonome de l'UEO (ou de l'Union européenne dans l'hypothèse d'une fusion) au sein de l'OTAN donnerait lieu à un réaménagement de la sécurité en Europe avec la participation de la Russie. D'où l'importance du partenariat politique entre la Russie et l'Union européenne, ainsi que de la relation entre la Russie et les Etats-Unis. La donne européenne et internationale est en plein changement ouvrant une période d'incertitude et d'insécurité.

Le sommet de l'OTAN à Madrid qui s'est tenu les 8 et 9 juillet 1997 a décidé d'inviter la Hongrie, la Pologne et la République tchèque à entamer des négociations en vue de leur adhésion à l'OTAN. Malgré les efforts de la France d'inclure dans cette première vague notamment la Roumanie et la Slovénie, les Etats-Unis ont dicté le choix des trois pays qui ont été retenus. Les conditions préalables imposées aux pays candidats supposent qu'ils soient engagés dans le processus de démocratisation avancée, que leurs armées soient soumises au contrôle du pouvoir civil et qu'ils entretiennent des relations de bon voisinage avec les pays qui les entourent. L'élargissement de l'OTAN soulève de nombreux problèmes parmi lesquels le coût de l'opération qui est estimé à environ 30 milliards de dollars dont, selon l'administration américaine, la moitié devrait être prise en charge par les membres européens de l'OTAN et

l'autre moitié par les nouveaux membres. Or les pays membres européens et, au premier chef, la France ne sont pas disposés à prendre sur eux cette lourde charge budgétaire, au moment où ils cherchent à réduire leurs déficits dans une conjoncture économique difficile. De son côté, le Congrès américain hésite à engager de nouvelles dépenses. Enfin, les pays candidats dont la situation économique est loin d'être brillante sont pris entre deux exigences : une lourde contribution qui devrait leur permettre de se hisser au niveau des membres de l'OTAN d'une part et, d'autre part, le FMI leur recommandant d'éviter des dépenses exorbitantes, notamment dans le domaine militaire<sup>14</sup>. C'est un dilemme qui pose la question de savoir si, dans la réalité d'aujourd'hui, leur sécurité sera mieux assurée par la modernisation de leurs armements ou par le développement de leurs économies et de leur stabilité intérieure.

Ce dernier terme de l'alternative correspond à la stratégie d'élargissement et d'accords de partenariat poursuivie par l'Union européenne. Si cette approche recueille l'approbation générale et notamment celle de la Russie, l'élargissement de l'OTAN n'est pas sans susciter des interrogations et des oppositions du côté russe. En effet, souvent rapproché de l'idée d'encercllement, il provoque des doutes quant aux véritables objectifs de la puissance dominante dans l'OTAN et renforce les oppositions des nationalistes et des communistes en Russie. Certes, la Russie et les pays de la CEI se sont vu offrir le partenariat pour la paix et la mise sur pied d'un Conseil conjoint OTAN-Russie qui confère à celle-ci des moyens d'influence, sans lui accorder une participation au processus de décision. Ce qui explique son comportement ambivalent qui consiste à élever des protestations contre l'élargissement de l'OTAN, tout en acceptant cette situation de fait et jouant le jeu du partenariat. De toute évidence, l'élargissement de l'OTAN soulève des problèmes de relations de confiance avec la Russie. Or, dans l'état instable et fragile de l'Europe en recomposition dont la sécurité dépend largement de la Russie, il est essentiel de ne pas gaspiller mais de consolider le capital de confiance, en accroissant par tous les moyens les liens de collaboration avec la Russie. Dans la perspective de la sécurité européenne, le rôle des diverses organisations européennes, telles que la Commission économique pour l'Europe, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et surtout de l'Union européenne prend toute sa signifi-

<sup>14</sup> Leur contribution globale est évaluée à 17 milliards de dollars. L'Alliance souhaite que chaque candidat affecte 3% de son PIB au budget de la défense, par comparaison avec 2, 5% pour la Pologne, 1, 7% pour la République tchèque et 1, 4% pour la Hongrie.

cation, dans la mesure où elles contribuent à intensifier l'interdépendance économique et technologique, voire l'intégration économique et la sécurité en général. L'insertion de la Russie dans ces réseaux institutionnels européens contribue à développer la confiance mutuelle et assurer à l'avenir un développement équilibré du continent européen.

### *Elargissements, accords européens et partenariat*

L'adhésion de la Russie et des pays de l'Est au *Conseil de l'Europe* s'inscrit dans la ligne de création de la Grande Europe. Cette adhésion procède d'une démarche pragmatique qui cherche à faciliter la transition en Russie en favorisant la mise en œuvre des principes démocratiques et le respect des droits de l'homme. La participation au Conseil de l'Europe dont le but principal est d'assurer le respect de ces principes et de ces droits dans les pays membres, contribue au développement démocratique et au rapprochement des pays européens. A son tour, la *Commission économique des Nations unies pour l'Europe* qui réunit tous les Etats européens ainsi que les Etats-Unis et le Canada, offre un cadre paneuropéen et transatlantique qui favorise le dialogue économique et des échanges continus sur un pied d'égalité entre ses 55 membres. Elle permet de compenser dans les domaines économiques et techniques spécifiques le risque d'isolement de la Russie que fait planer l'élargissement de l'OTAN. En outre, elle donne une occasion supplémentaire à l'Union européenne d'avoir des rapports multilatéraux suivis avec l'ensemble des pays associés ou partenaires dont la Russie et l'Ukraine dans les domaines tels que l'analyse économique comparée, les statistiques, le développement du commerce et de l'industrie, les transports et l'environnement dans lesquels elle déploie une activité normative et de coopération. La Commission économique pour l'Europe occupe une place importante bien que peu visible dans la nouvelle géopolitique européenne. Elle contribue à jeter les bases et à offrir un lien de coopération économique paneuropéenne, au sein de laquelle l'Union européenne constitue le principal pôle de développement.

L'Union européenne est le partenaire commercial et économique majeur de la plupart des pays en transition. Son commerce avec ceux-ci dépasse l'ensemble des autres partenaires occidentaux. Elle est en outre le principal fournisseur d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale, à la Fédération de Russie et aux pays indépendants issus de l'ancienne Union soviétique, une aide dont le total est évalué à 75 milliards d'écus depuis 1990. L'Union européenne et ses Etats membres ayant souscrit 51% du capital de la BERD,

occupent une position centrale dans cette institution dont par ailleurs ils ont pris l'initiative. Ce rôle-clé de l'Union européenne est confirmé par les décisions des groupes G4 et G7 de charger la Commission européenne de la coordination de l'ensemble de l'aide occidentale à l'Europe de l'Est. Par la place qu'elle occupe en Europe et dans le monde, l'Union européenne constitue le principal pôle d'ancrage des pays de l'Europe centrale et orientale. C'est dire qu'elle est appelée à assumer, avec la contribution de la BERD et de la CEE/ONU, un rôle majeur dans le développement des Etats européens et dans la construction de la Grande Europe. Pour la mise en œuvre de sa stratégie de soutien, elle a recours principalement à deux formes d'instruments, les accords d'association et les accords de partenariat.

Les accords d'association et de coopération — dits "accords européens" — ont été conclus avec les pays candidats à l'adhésion<sup>15</sup>. Ils prévoient l'établissement de zones de libre-échange, de programmes d'assistance ainsi que de consultations suivies au sein d'institutions communes (le Conseil et le Comité d'association ainsi que le Comité parlementaire d'association). La coopération et la stratégie de préadhésion s'appuient à la fois sur ces accords et leurs réseaux institutionnels qui comprennent aussi un réseau d'échange d'informations sur l'assistance technique ainsi que sur le programme PHARE dont le budget est de 1,15 milliard d'écus<sup>16</sup>. Cet ensemble d'instruments institutionnels et financiers, géré par une administration communautaire qui depuis 1990 a passé de 20 à 300 fonctionnaires, témoigne de l'importance que l'Union européenne accorde à cette région, appelée à en faire partie à l'avenir.

Au programme PHARE d'aide aux pays de l'Europe centrale et orientale s'ajoute le programme TACIS qui s'adresse aux pays de la CEI. Ces deux programmes correspondent à deux types de coopération que l'Union européenne a mis en œuvre, d'une part dans l'espace qui comprend les pays candidats liés par des "accords européens", et d'autre part dans l'espace au-

<sup>15</sup> Les accords européens sont en vigueur avec la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et les trois Etats baltes ; l'accord européen avec la Slovénie a été signé en juin 1996. Le nombre de pays d'Europe centrale candidats à l'adhésion est de dix. (Commission européenne, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne*, 1996, no. 785).

<sup>16</sup> La participation de la Croatie au programme PHARE a été suspendue à la suite de son intervention dans la Krajina en août 1995 et maintenue en 1996 (*Rapport général 1996*, no. 826). Quant à l'éligibilité d'autres Républiques de l'ancienne Yougoslavie, le Conseil européen a confirmé son accord pour la Bosnie-Herzégovine et la République ex-yougoslave de Macédoine.



delà des futurs membres où la coopération prend la forme de partenariat. A titre d'exemple, l'accord intérimaire de partenariat entre l'Union européenne et la Russie est entré en vigueur en 1996. Un plan d'action dans le cadre du partenariat a pour objectifs la promotion des réformes démocratiques et économiques ainsi que du respect des droits de l'homme, la consolidation de la paix, la stabilité et la sécurité. Dans ces domaines, l'Union européenne apporte des soutiens en fonction des priorités qui sont identifiées. Ainsi, l'Union européenne est-elle en train de tisser autour d'elle trois réseaux de collaboration et d'intégration avec les autres pays européens : le premier réseau est composé de pays candidats appartenant à la sphère d'influence occidentale (Chypre, Malte, Turquie)<sup>17</sup>, le deuxième est formé des PECO qui sont inclus dans la stratégie d'élargissement dans un avenir immédiat ou plus lointain, et le troisième comprend les pays de la CEI pour lesquels un statut spécial de partenariat est mis sur pied qui, pour l'heure du moins, ne prévoit ni ne propose leur adhésion. Ces pays, quelle que soit leur situation et leur appartenance aux sphères d'accords européens ou d'accords de partenariat, sont membres, sur un pied d'égalité du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de la Commission économique pour l'Europe.

Les accords européens de préadhésion aussi bien que les accords de partenariat et de coopération avec les pays de la CEI visent à développer la collaboration dans les domaines des réformes démocratiques, de la coopération économique, des affaires intérieures ainsi que de la politique étrangère et de sécurité. Les progrès obtenus et l'intensité de la coopération varient en fonction des intérêts réciproques, de l'avancement des réformes économiques, mais aussi du développement des institutions démocratiques et du respect des droits de l'homme et des minorités<sup>18</sup>. L'établissement de ces réseaux d'échanges et de coopération qui communiquent avec d'autres systèmes de coopération, ainsi que les mesures d'aide et d'assistance, servent l'objectif principal de l'Union européenne qui est de préserver et de renforcer la stabilité de ces régions. Malgré les différences entre la stratégie d'adhésion et la stratégie de partenariat, l'une et l'autre convergent vers ce même objectif, la paix et la stabilité de ces régions. Ces quelques observations soulignent, s'il en est besoin, le rôle majeur et incontournable qu'assume l'Union européenne dans l'intégration et la coopération en Europe.

<sup>17</sup> La candidature de Malte a été retirée à la suite des élections de 1996, et celle de la Turquie n'a pas été retenue dans le premier lot.

<sup>18</sup> *Rapport général, 1995*, nos. 838 et 885.

## Seconde partie

### *L'Europe des petits pas ou le traité d'Amsterdam*

#### Une nouvelle étape ?

Le traité d'Amsterdam n'a de toute évidence pas répondu à l'attente ni aux espoirs qu'avait suscités la révision programmée par le traité de Maastricht. Auparavant, les négociations qui ont abouti aux traités de l'Acte unique européen et au traité de Maastricht ont été marquées par la volonté de faire progresser l'intégration. Cette volonté politique s'est manifestée sous la forme d'une "négociation par synergie" par opposition à la méthode des "paquets communautaires" qui sont des compromis intersectoriels. Comme l'avait constaté Emile Noël, la négociation par synergie ne procède pas par réduction des propositions mais en revanche par un processus cumulatif au cours duquel chaque Etat membre apporte sa contribution qui conduit, par une dynamique mutuelle, à enrichir le résultat final<sup>1</sup>.

Selon les témoins directs, les négociations d'Amsterdam ont été particulièrement difficiles. Tout d'abord, l'euro, la dimension sociale et l'emploi ont polarisé, à juste titre, une grande partie des efforts. Malgré les difficultés économiques et le chômage qui affectent la plupart des pays membres de l'Union, ceux-ci se sont engagés au prix de sacrifices à respecter les critères de Maastricht. Le Conseil européen a définitivement donné le feu vert au lancement de la monnaie unique au 1er janvier 1999 tout en renforçant la coordi-

<sup>1</sup> L'expression "négociation par synergie" est due à Emile Noël, alors secrétaire général de la Commission et cheville ouvrière de la négociation. Cf. son rapport "L'Acte unique européen et le développement de la Communauté européenne" présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique à Washington, 1988, p. 4.

nation des politiques économiques au service de l'emploi. A la demande de la France, le Pacte de stabilité et de croissance, adopté dans son intégrité, a été accompagné de deux résolutions qui placent l'emploi de manière concrète au cœur des priorités de l'Union. Dans le prolongement de ces préoccupations s'inscrivent un nouveau chapitre emploi et le renforcement des dispositions en matière sociale qui visent à instituer un meilleur équilibre entre l'économie et le social dans la perspective d'un "modèle social européen". D'autre part, ces négociations se sont déroulées dans une conjoncture générale moins favorable à une accélération de l'intégration européenne. Les signes ne manquent pas : un certain fléchissement du soutien de l'opinion publique, quelques fissures au sein du couple franco-allemand censé former le noyau dynamique de l'Union, le clivage entre les grands et les petits et moyens Etats membres à propos de la composition de la Commission et de la nouvelle pondération des voix au Conseil, sont autant de nuages dans le ciel européen. De surcroît, plusieurs tentatives visant à affaiblir le rôle de la Commission, qui par chance ont été écartées, sont le reflet de l'intention de certains pays de mettre à profit les divergences qui dépassent le simple manque de volonté politique.

D'où le souci de préserver les acquis institutionnels et de procéder par petits pas, en laissant à plus tard les questions fondamentales de l'approfondissement et du renforcement des institutions de l'Union. Comme le constate le commissaire Marcelino Oreja, l'objectif de la préparation institutionnelle à l'élargissement n'a pas été atteint, alors qu'il était un des objectifs essentiels de la Conférence intergouvernementale<sup>2</sup>. Contrairement aux expériences des négociations antérieures, cette fois-ci le Conseil européen, au lieu de donner une impulsion politique pour accomplir un saut qualitatif à la mesure des défis auxquels est confrontée l'Union, a dû limiter les dégâts et se contenter de progrès sectoriels et de retouches institutionnelles. C'est en se situant dans ce contexte défavorable marqué selon le président Jacques Santer par un certain manque de volonté politique et une tendance inquiétante à privilégier des vues purement nationales, qu'il faut s'essayer à dresser un bilan de la Conférence intergouvernementale et du Conseil européen d'Amsterdam. Dans son discours à la session plénière du Parlement européen, il a déclaré :

<sup>2</sup> *Lettre circulaire* de Marcelino Oreja, membre de la Commission européenne, Bruxelles, le 18 juin 1997.

"Pour moi, le texte de la Présidence mariait ambition et réalisme. J'espérais qu'un effort supplémentaire serait fait au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour le renforcer et l'améliorer. Les craintes que j'avais exprimées le 11 juin dernier devant vous, Monsieur le Président, se sont en partie révélées exactes. Sur l'un ou l'autre point, il y a eu recul. Et que dire de l'inflation de protocoles et de déclarations, 14 protocoles, 46 déclarations. Il s'agit d'un record qui n'ajoute pas à la lisibilité du Traité"<sup>3</sup>.

Le décor ainsi posé, je me propose de mettre l'accent sur les résultats positifs que l'on peut retenir de cet exercice qui, contrairement aux bonnes intentions, n'a pas abouti à un texte compréhensible et cohérent plus accessible aux citoyens européens. Traité hermétique et compliqué accompagné d'une foule de protocoles et de déclarations, il a le mérite d'avoir préservé l'essentiel des acquis et accompli des progrès certes insuffisants et partiels, mais qui vont dans la bonne direction en ajoutant de manière pragmatique quelques pierres à l'édifice de la future Fédération européenne.

### Quelques progrès substantiels

La désillusion générale provoquée par le traité d'Amsterdam a occulté, dans une large mesure, les avancées plus discrètes mais non moins importantes en matière des droits fondamentaux, de l'intégration de la dimension de l'emploi et du social ainsi que de l'accord de Schengen. Il en va de même de la communautarisation du troisième pilier et des améliorations dans le domaine de l'environnement notamment<sup>4</sup>. Dans l'ensemble, ces progrès constituent des réponses aux demandes des citoyens qui concernent à la fois leurs droits, leur travail et leur sécurité.

*Les droits fondamentaux* communs aux Etats membres constituent le fondement de l'Union : les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'Etat de

<sup>3</sup> Discours de Jacques Santer. *Le Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, le 26 juin 1997, p. 3.

<sup>4</sup> Les efforts communs en faveur de la protection de l'environnement ont depuis longtemps une cote élevée (83%) parmi les objectifs prioritaires de l'Union européenne. Dans ce domaine, 69% préfèrent que des décisions communes soient prises au niveau de l'Union plutôt qu'au niveau national (26%). *Eurobaromètre* no. 45 (printemps 1996), pp. 54 et 59.

droit <sup>5</sup>. Treize ans après le Projet de traité de l'Union européenne adopté par le Parlement européen sous l'impulsion d'Altiero Spinelli, le traité d'Amsterdam institue un mécanisme de sanctions contre un Etat qui violerait ces principes <sup>6</sup>. La constatation d'une "violation grave et persistante" est du ressort du Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement statuant à l'unanimité, sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen. Tout en prenant sa décision à l'unanimité, le Conseil ne tient pas compte du vote du représentant de l'Etat membre concerné ni des abstentions des membres présents ou représentés. De plus, sa décision ne peut être prise sans avis conforme du Parlement européen formulé à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres. Ainsi, la participation du Parlement européen est déterminante. La constatation d'une violation faite, le Conseil est habilité à suspendre à la majorité qualifiée, certains des droits découlant de l'application du traité à l'Etat en question, y compris son droit de vote au Conseil. (art. Fa du traité sur l'Union européenne et art. 236 du traité de la CE). Ces dispositions novatrices non seulement renforcent les droits et principes fondamentaux mais encore prévoient des *sanctions* dans les cas où ils ne sont pas respectés. Elles s'appliquent aux Etats membres tout en constituant de manière explicite et claire une condition *sine qua non* de toute candidature d'un Etat européen.

Les *droits des personnes et des citoyens* ont été renforcés et les procédures pour les promouvoir et les appliquer, ont été institutionnalisées. La mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est devenue une obligation concrète <sup>7</sup>. En raison même de l'échec patent du troisième pilier, la demande discrète mais forte a été prise en considération par le nouveau traité. La communautarisation de ce secteur porte aussi bien sur les

<sup>5</sup> Les résultats d'*Eurobaromètre* confirment la haute priorité que les opinions publiques des Etats membres attribuent aux droits fondamentaux : encourager les droits de l'homme (81%), égalité de traitement indépendamment du sexe ou de la nationalité (87 et 86%), respect de la loi et de la justice (86%). Cf. no. 45 (printemps 1996), p. 54 et tableau 3.11.

<sup>6</sup> L'article F modifié du traité sur l'Union européenne et un nouvel article Fa sur les mesures à prendre en cas de violation par un Etat membre des principes sur lesquels est fondée l'Union.

<sup>7</sup> Un nouveau titre est inséré dans le traité de la Communauté européenne: libre circulation des personnes, asile et immigration et les articles A et B qui y figurent rendent opérationnelle la mise en place de cet espace.

frontières intérieures et extérieures, sur les politiques de visas, d'asile et d'immigration <sup>8</sup> que sur la coopération judiciaire en matière civile. Dans ces divers domaines, les résultats sont allés au-delà des prévisions. Malgré quelques résistances, la coopération intergouvernementale qui s'est avérée impuissante a fait place à la méthode communautaire : usage de directives ou de règlements au lieu de conventions, instauration du contrôle judiciaire par la Cour de justice et introduction du droit de proposition de la Commission qui entrera en fonction après une période de cinq ans, se substituant à l'initiative des Etats membres ou de la Commission. De plus, le processus de décision au Conseil suit le cours habituel au sein du Coreper et de ses groupes de travail, assurant ainsi une plus grande cohérence et une efficacité accrue.

Une autre innovation consiste en un article nouveau 6A qui est inséré dans le traité de la Communauté européenne et qui prévoit des mesures que le Conseil a la faculté de prendre à l'unanimité sur proposition de la Commission en vue de *combattre toute discrimination* fondée sur le sexe <sup>9</sup>, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Ces garanties contre la discrimination visent à tirer la leçon de certains conflits nationaux ou ethniques ainsi qu'à satisfaire les demandes des citoyens. Plus d'une d'entre elles trouvent leurs prolongements dans d'autres dispositions du traité, notamment celles relatives à la lutte contre l'exclusion sociale ou à l'égalité des chances et de traitement des femmes et des hommes inscrites au chapitre de la politique sociale. Ce sont autant d'éléments qui, aux côtés de la reconnaissance du rôle des services d'intérêts généraux, de la télévision publique et du renforcement du volet de politique sociale témoignent, bien que de manière fragmentaire, de l'existence d'un *modèle européen de société* distinct de ceux de l'Amérique ou de l'Asie.

Ce sont là quelques exemples certes de première importance choisis parmi les avancées substantielles accomplies par le traité d'Amsterdam auxquelles on pourrait ajouter d'autres innovations déjà mentionnées telles que les politiques sociale et de l'emploi, les dispositions renforcées et étendues en ma-

<sup>8</sup> A titre d'exemple, 76% des personnes interrogées considèrent que le problème est prioritaire et que l'Union européenne devrait s'en occuper de manière plus active (*Eurobaromètre* no. 45, p. 54 et t. 3.11). De même, 59% préfèrent confier cette politique à l'Union contre 34% au gouvernement national (p. 59).

<sup>9</sup> Les actions contre la discrimination font partie des hautes priorités: lutte contre l'exclusion sociale (73%), égalité des chances et de traitement des femmes et des hommes (68%) et des minorités (66%).

tière de l'environnement ainsi que celles qui précisent la portée du principe de subsidiarité ou introduisent la notion de *transparence*<sup>10</sup>. Cette dernière ouvre un accès plus large des citoyens et de leurs associations aux documents des institutions. Ainsi se trouve confirmé le droit d'accès au Parlement européen et prévu le principe d'ouverture quant aux documents du Conseil et de la Commission. Pour la plupart des pays membres à l'exception de certains pays nordiques, la distinction est admise entre les décisions législatives ouvertes et les décisions exécutives closes en principe. Or le Conseil exerce à la fois des fonctions législatives et des fonctions exécutives. Les premières qu'il partage le plus souvent avec le Parlement européen seront en général ouvertes aux citoyens. L'ensemble de ces mesures visent à réduire la distance entre les institutions européennes et les citoyens et leurs associations.

La même intention transparait dans le protocole qui a pour but de mettre en œuvre le *principe de subsidiarité*<sup>11</sup>, un des principes de base du fédéralisme dont l'application généralisée est souvent sous-entendue. En effet, ce principe est inscrit dans la répartition des pouvoirs à divers échelons qui est une marque distinctive des systèmes fédératifs. Les précisions qu'apporte ce protocole permettent de donner une forme plus juridique à ce principe tout en ayant des effets pédagogiques en particulier auprès des Etats membres qui ne sont pas coutumiers des pratiques fédératives. De fait, il s'agit là d'un apprentissage en commun de l'attribution et de l'exercice des pouvoirs aux niveaux de l'Union, des Etats membres ainsi que des régions, villes et collectivités locales. Ce même principe de subsidiarité peut être utile dans la répartition des fonctions entre les secteurs public et privé. Ainsi, par certaines innovations qui ont passé presque inaperçues, le traité d'Amsterdam contribue à enrichir plus d'un aspect substantiel de l'Union européenne.

Tel est le cas également de l'idée d'une *coopération plus étroite*<sup>12</sup>. Cette coopération renforcée — déjà présente dans les périodes de transition et dans

<sup>10</sup> Un nouvel article 191.A dans le traité de la Communauté européenne.

<sup>11</sup> Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En vertu du principe de proportionnalité, l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. L'application du principe de subsidiarité figure parmi les priorités (64%) ; cf. *Eurobaromètre*, p. 58.

<sup>12</sup> Divers termes ont été proposés: coopération renforcée, flexibilité, différenciation, noyau fédérateur ou avant-garde. Ces deux derniers plus positifs ont ma préférence. Cf. Françoise de LA SERRE et Helen WALLACE, *Les coopérations renforcées: une fausse bonne idée?*, Paris, Groupement d'études et recherches, Notre Europe, 1997 (série Etudes et recherches, n° 2).

l'UEM ainsi que dans la proposition du *groupe parlementaire CDU/CSU* et visant à former un noyau fédérateur — a été officiellement reprise dans la lettre Chirac-Kohl de décembre 1995. Le long débat qui s'en est suivi a donné lieu à l'insertion de deux articles légèrement différents dans le traité sur l'Union européenne et l'autre dans le traité de la CE. Parmi les clauses générales, figure une série de conditions : il faut notamment que la coopération plus étroite favorise la réalisation des objectifs et des intérêts de l'Union, soit utilisée en dernier ressort et au moins par une majorité d'Etats membres ; qu'elle soit ouverte à tous les Etats membres d'où il découle que tous les membres du Conseil peuvent participer aux délibérations alors que seuls les membres engagés dans une coopération renforcée prennent part à l'adoption des décisions ainsi qu'à leur mise en œuvre que les Etats non participants ont l'obligation de ne pas entraver. Dans le cadre du traité de la CE, il est précisé que la coopération renforcée ne peut concerner les compétences exclusives de la Communauté ni affecter ses politiques, actions ou programmes ; elle ne peut avoir trait à la citoyenneté de l'Union ni faire de discrimination entre les ressortissants des Etats membres. A ces diverses conditions générales, un groupe d'Etats membres a la possibilité de jouer le rôle de l'avant garde sans affecter la solidarité de l'ensemble mais en contribuant à faire progresser l'Union en entraînant tous les membres dans son sillage. Ces diverses innovations ont fait discrètement leur apparition. Leur portée effective ne pourra être évaluée qu'à l'expérience et au vu de l'utilisation que les Etats membres en feront à l'avenir. Il est opportun cependant de se demander s'il n'est pas souhaitable, et de surcroît probable que la coopération plus étroite soit organisée de préférence autour d'un même noyau fédérateur afin qu'en évitant une trop grande dispersion, on préserve une certaine cohérence de l'Union.

### Les retouches institutionnelles

Les questions-clé ayant été renvoyées à plus tard, il reste à passer en revue quelques réformes qui ont abouti en procédant institution après institution<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Voir les études des *task forces* pour la conférence intergouvernementale du Parlement européen, Luxembourg, le 12 mai 1997 et de la Commission européenne, Bruxelles, le 7 juillet 1997.

Selon le président Jacques Santer, deux domaines qui intéressent directement le *Parlement européen* ont fait l'objet d'avancées très significatives<sup>14</sup>. Il s'agit d'abord de la procédure de codécision. D'une part, cette procédure est étendue et elle remplace celle de la coopération à l'exception de quelques cas qui concernent l'UEM. Sans être généralisée, la *codécision* couvre désormais une quinzaine d'articles supplémentaires parmi lesquels plusieurs qui concernent des mesures et des décisions d'application : Fonds social européen, FEDER, politique des transports, interdiction de toute discrimination, liberté de circulation et de séjour. La procédure de codécision a été adoptée en outre dans une série de nouvelles dispositions en matière d'égalité des chances et de traitement de politique sociale et de mesures d'encouragement en matière d'emploi, de lutte contre la fraude et de coopération douanière<sup>15</sup>. En revanche, dans quatorze cas, la CIG n'a pas suivi les recommandations de la Commission européenne notamment en matière de droit de vote et l'éligibilité, d'actes de portée générale de la PAC et de la pêche, libre prestation des services, réglementation de base antidumping, actions dans le domaine de l'environnement, et réglementation financière<sup>16</sup>. L'extension de la codécision a pour conséquence la suppression de la procédure de coopération ainsi que l'élimination de la troisième lecture. Progressivement, les pouvoirs du Parlement européen tendent à s'accroître pour en faire un véritable colégislateur avec le Conseil.

Dans l'ensemble, on constate un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, de ses fonctions aussi bien législatives que de contrôle politique et d'interventions dans un nombre croissant de domaines de l'Union européenne. Outre l'extension de la codécision, le Parlement européen est appelé à appliquer la procédure d'*avis conforme* lors de la prise de sanctions en cas

<sup>14</sup> Si, selon 71% de l'opinion publique, la Commission devrait avoir la confiance du Parlement européen (71%), l'égalité du Parlement européen et du Conseil en matière de législation, de taxation et de dépenses de l'Union européenne n'est souhaitée que par 51% contre 20% (*Eurobaromètre* no. 45, 3.13).

<sup>15</sup> Articles 6, 8 A par. 2, 51, 56 par. 2, 57 par. 2, 75 et 84, 118, 125, 127 par. 4, 129, 129 D al. 3, 130 E, 130 O al. 2, 130 S par. 1, 130 W. Nouvelles dispositions: articles 119, 191 A, 209 A, 213 A et B ; titre nouveau sur l'emploi et la politique sociale: 118 par. 2 et coopération douanière. *Note d'analyse du traité d'Amsterdam*, Task force de la Commission européenne, le 7 juillet 1997, tableau comparatif, p. 2.

<sup>16</sup> Articles 8 B par. 1, 43, 55, 59, 73 C, 99 et 100, 113, 118, 130 B, D par. 1 et 2, 145, 209 et 212 (cf. le tableau comparatif, pp. 1 et 2).

de violation grave et persistante des droits fondamentaux<sup>17</sup>. Cette progression est accompagnée d'une simplification des procédures parlementaires qui se limitent désormais à trois formes : la consultation, la codécision et l'avis conforme. De surcroît, la troisième lecture qui tout en mettant face à face le Parlement européen et le Conseil — à l'exclusion de la Commission réduite à un rôle secondaire comme il convient à un exécutif — maintenait une certaine asymétrie en faveur du Conseil, est supprimée. Le Parlement européen apparaît dès lors sur un plan d'égalité avec le Conseil. Ainsi se profile et s'affirme le pouvoir législatif bicaméral qui, en assurant la double représentation des Etats membres et des peuples de l'Union, s'engage plus résolument dans la voie du fédéralisme européen. Enfin, le traité d'Amsterdam entérine la pratique selon laquelle le Parlement européen avait coutume d'approuver le choix d'un président désigné par le Conseil européen. Désormais cette pratique est devenue la règle confirmant le rôle du Parlement européen dans la nomination du président et des membres de la Commission, sous la forme d'un pouvoir d'investiture. Cette innovation qui fait intervenir le Parlement européen dès l'amorce du processus de nomination du président prend toute sa signification au vu du renforcement du rôle de *leader* politique du président de la Commission. Un exemple de plus de la façon dont le Parlement européen étend son autorité : le processus de démocratisation graduelle suit son chemin.

Si le Parlement européen apparaît comme le principal gagnant, le *Conseil* constitue en regard de sa procédure de prise de décision une déception. En effet, le débat au sujet de la *majorité qualifiée* laissait entrevoir la possibilité de sa généralisation. Or en raison même de sa liaison avec le problème d'une nouvelle pondération des voix cette question n'a reçu qu'une réponse partielle. La majorité qualifiée à Quinze implique la pondération suivante : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni 10 ; Espagne 8 ; Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal 5 ; Autriche et Suède 4 ; Danemark, Irlande, Finlande 3 ; Luxembourg 2. La majorité qualifiée est de 62 voix sur 87 lorsque les décisions sont adoptées sur proposition de la Commission. Dans d'autres cas et dans des domaines sensibles, cette majorité qualifiée est renforcée par l'exigence supplémentaire de vote positif de dix Etats sur quinze. La majorité qualifiée

<sup>17</sup> Ce nouveau cas prévu d'avis conforme à l'article Fa s'ajoute à quatre autres dispositions en vigueur: adhésion (art. O), Fonds structurels et de cohésion (art. 130 D), propositions du Parlement européen relatives à une procédure électorale uniforme (art. 138 par. 3) et conclusion de certains accords internationaux (art. 228 par. 3, al. 2).

s'applique à la plupart des nouvelles dispositions du traité telles que les mesures incitatives en matière d'emploi et de politique sociale, de santé publique et de mesures anti-fraude. Deux domaines importants sont concernés par la substitution de la majorité qualifiée à l'unanimité, à savoir les régions ultrapériphériques et l'adoption du programme-cadre en matière de recherche et de technologie, ainsi que ses adaptations ou compléments<sup>18</sup>. En principe, les cas de majorité qualifiée relèvent de la codécision lorsqu'il s'agit de fonctions législatives. En revanche, contrairement à ce que laissaient présager les travaux préparatoires de la CIG, plusieurs domaines n'ont pas bénéficié de l'extension envisagée : libre circulation, sécurité sociale et dispositions anciennes du protocole social, professions, fiscalité indirecte et réglementation financière, culture, industrie et environnement entre autres.

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

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

La *Commission*, à son tour, voit son autorité affirmée grâce à l'intervention des parlementaires européens qui sont appelés à approuver le choix fait par

<sup>18</sup> L'extension de la majorité qualifiée porte désormais sur des titres et articles suivants: 4 et 5, 118 par. 2, 119 par. 3, 129 par. 4, 191 A, 209 A, 213 A et B, 227 par. 2, 45 par. 3, 56 par. 2, 130 I par. 1 et 2, 130 O et nouvel article sur la coopération douanière (cf le *tableau comparatif*, p. 4).

les gouvernements de son futur président<sup>19</sup>. Sa cohésion et sa capacité d'action seront accrues à l'avenir, son président désigné participant désormais à la nomination des membres de la Commission. Fait significatif, les membres de la Commission sont nommés par les gouvernements des Etats membres "en commun accord" avec le président désigné qui, de cette manière, dispose d'un pouvoir de négociation, voire d'opposition. C'est une méthode qui se rapproche des procédures nationales de nomination des membres des gouvernements dans les Etats membres et qui garantit une meilleure cohésion d'une institution collégiale.

A la différence de la situation actuelle où le *leadership* du président de la Commission dépendait principalement de sa personnalité, les nouvelles dispositions consolident sa position de *leader* en précisant que la Commission travaille sous la conduite politique de son président qui de surcroît selon une déclaration de la CIG, dispose du pouvoir qui l'habilite à modifier et à redistribuer les portefeuilles et à réorganiser ses services selon l'intention précédemment annoncée par la Commission Santer<sup>20</sup>. Cet accroissement des pouvoirs officiels du président de la Commission prend toute sa signification à la lumière de sa participation au sein de l'instance la plus haute qu'est le Conseil européen. Par ailleurs, le champ d'action de la Commission et son droit exclusif de proposition formelle se sont étendus au fur et à mesure de la communautarisation des anciens domaines de coopération intergouvernementale. De plus, la Commission a désormais la capacité d'initiative aux côtés des Etats membres au titre des coopérations policière et pénale, domaine qui échappait jusqu'à présent à son droit d'initiative.

Ces quelques progrès ainsi répertoriés témoignent de l'autorité dont jouit la Commission auprès de la majorité des membres. Au cours de ces longues années d'activités, elle a su malgré des hauts et des bas, s'imposer par ses propositions en tant qu'interprète objectif de l'intérêt européen et consolider son autorité grâce à sa compétence et à son efficacité.

Cependant, son indépendance et son objectivité n'ont pas eu raison de certaines perceptions et interprétations qui ont tendance à l'assimiler à une institution composée de représentants de gouvernements dont la presse se fait souvent écho. Les divergences entre Etats membres à ce propos n'ont pas manqué de rendre impossible l'adoption d'une solution efficace au sujet du

<sup>19</sup> Modification de l'article 158 par. 2, al. 2.

<sup>20</sup> Insertion d'un nouvel alinéa à l'article 163 du traité de la Communauté européenne.

nombre des membres de la Commission. Bien loin de la proposition française de réduire leur nombre à dix et dans l'impossibilité de rapprocher les positions fort éloignées des Quinze, la CIG a dû se contenter d'esquisser quelques lignes d'orientation en renvoyant la question à une conférence prévue un an au moins avant la date de l'élargissement à plus de vingt Etats <sup>21</sup>. Cette obligation préprogrammée impose une interdépendance étroite entre plusieurs solutions portant sur la composition de la Commission et la pondération des voix au Conseil en particulier. Problèmes dont la solution vise à assurer le bon fonctionnement des institutions de l'Union élargie. C'est la double méthode d'échéances obligatoires et de "paquets communautaires" qui se reflètent dans cette démarche qui, de surcroît, a permis d'éviter le blocage total en avançant pas à pas.

Dans la proportion où la coopération intergouvernementale a fait place à une méthode communautaire et que les décisions prises par les institutions de l'Union ont acquis une portée plus immédiate à l'égard des personnes, entreprises et groupes, on pouvait s'attendre en bonne logique pour préserver l'équilibre démocratiques entre obligations et droits, que des garanties soient accordées sous la forme de la surveillance de la *Cour de justice* ainsi que des recours directs de ceux qui sont objet des effets directs des décisions communautaires. Si dans cette perspective la Cour de Justice se voit attribuer des compétences dans les domaines relevant du troisième pilier des affaires intérieures et judiciaires, ses compétences qui néanmoins demeurent limitées. Ainsi, dans le domaine de la libre circulation des personnes, asile et immigration qui fait partie d'un nouveau titre inséré dans le traité sur l'Union européenne, les compétences de la Cour de justice selon l'article 177 sont applicables selon les conditions limitatives suivantes <sup>22</sup> : d'une part, le renvoi préjudiciel est limité aux juridictions nationales statuant en dernier ressort et d'autre part la Cour n'est pas habilitée à statuer sur les mesures portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. En outre, le Conseil, la Commission ou un Etat membre peuvent demander à la Cour de statuer sur une question d'interprétation des dispositions de ce titre ainsi que sur les actes qui en dérivent. Dans le cadre du titre VI du traité sur l'Union européenne relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pé-

<sup>21</sup> *Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.*

<sup>22</sup> Cf. l'article 4 du nouveau titre.

nale <sup>23</sup> la compétence préjudicielle ne peut être exercée qu'à l'adresse des Etats membres qui l'ont expressément acceptée <sup>24</sup>. D'autre part, les personnes n'ont pas d'accès direct à la Cour, seuls les Etats membres et la Commission étant habilités à formuler des recours en annulation. Quant à l'interprétation ou à l'application des décisions à ce titre, la Cour a compétence de statuer sur tout conflit entre les Etats membres ou entre ceux-ci et la Commission. Selon la logique communautaire l'exercice des pouvoirs par les institutions de l'Union devant produire des effets qui affectent directement les personnes, celles-ci devraient acquiescer progressivement le droit de recours immédiat à la Cour sans passer nécessairement par la voie de leurs Etats. Aux effets directs correspondraient ainsi à l'avenir des garanties sous la forme d'accès directs à la Cour de Justice. C'est un trait distinctif de la Communauté européenne qui reproduit un des aspects propres aux systèmes fédératifs.

Parmi d'autres retouches institutionnelles, il ne reste qu'à mentionner à titre d'exemple l'extension des domaines de consultation du *Comité économique et social* et du *Comité des régions* aux champs sociaux en particulier. De son côté, le Comité des régions vient d'être doté d'une structure administrative propre ainsi que de pouvoirs consultatifs dans les domaines de l'environnement, du Fonds social ainsi que de la formation professionnelle et du transport qui tous ont été oubliés par le traité de Maastricht malgré leur dimension régionale évidente. Ces lacunes comblées, le traité d'Amsterdam prévoit expressément la possibilité pour le Parlement européen de consulter les Comités. En dernier lieu, on est fondé à se demander quelle est la signification de la disposition nouvelle selon laquelle il y a incompatibilité entre le mandat de membre du Comité des régions et le mandat de parlementaire européen <sup>25</sup>. Il est probable que cette incompatibilité ne fait que souligner la dimension politique du Comité des régions dans lequel plus d'un observateur voit une future chambre des régions, villes et collectivités publiques. Une sorte de Sénat des régions dont rêvait Denis de Rougemont et qui a fait objet de propositions des *Länder*. C'est une évolution qui permettrait de réduire la distance entre d'une part, les régions et diverses collectivités publiques et,

<sup>23</sup> Il s'agit de la lutte contre le racisme, la xénophobie, la criminalité internationale et le terrorisme, la traite d'êtres humains, les crimes contre les enfants, le trafic de drogues ou d'armes, la corruption et la fraude.

<sup>24</sup> Cf. un nouvel article K.7 du traité sur l'Union européenne.

<sup>25</sup> Cf. l'article 198 A, B et C du traité de la Communauté européenne.

d'autre part, les institutions de l'Union. Un cas de plus qui confirme que la quête d'un fédéralisme européen original est ouverte.

### Un secteur politique par excellence : les relations extérieures de l'Union

La menace extérieure figure en bonne place parmi les fédérateurs dans la théorie classique des fédérations. En revanche, elle est à peine mentionnée voire passée sous silence dans la théorie de l'intégration<sup>26</sup>. Ce n'est que plus récemment que des auteurs tels que Panayotis Soldatos étudient la dimension extérieure de la Communauté européenne<sup>27</sup>. Parmi les facteurs qui influent le plus sur la formation, le développement et le fonctionnement des fédérations, les périls communs et les sentiments de solidarité qui en résultent sont souvent invoqués pour expliquer les origines des unions fédératives<sup>28</sup>. L'exemple de la naissance de la Confédération helvétique illustre le rôle des acteurs extérieurs. D'ailleurs plus généralement, le besoin d'assurer la sécurité extérieure est un des motifs qui poussent les hommes à se réunir en communautés politiques dont la fonction parmi les plus importantes est de les préserver contre les périls extérieurs et d'assurer en commun leur sécurité. Certes, cette motivation initiale ne suffit point à créer une fédération. Mais elle est souvent un facteur qui déclenche l'intégration qui, à son tour, peut prendre la forme d'une union fédérative dans la mesure où elle correspond à une série de conditions pré-fédéralistes ce qui semble être le cas aujourd'hui de l'Union européenne.

Pendant des années, le processus d'intégration portait principalement sur le secteur économique et son prolongement extérieur : accords

<sup>26</sup> Cf. Karl W. DEUTSCH *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957 ; Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe, Political, Social and Economical Forces, 1950-57*, Londres, Stevens & Sons Ltd., 1958.

<sup>27</sup> Ural AYBERK, *Le mécanisme de la prise de décisions communautaires en matière des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1978 ; Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 75 à 79.

<sup>28</sup> Dusan SIDJANSKI, *Fédéralisme amphictyonique : éléments de système et tendance internationale*, Lausanne, François Rouge & Cie, 1956, p. 2, et *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963, pp. 119-22.

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

Le *renforcement de la capacité de l'Union* répond à une série de besoins pressants externes et internes :

- ◆ soutenir la transition pacifique à la démocratie et le développement économique et social des pays de l'Europe centrale et orientale et en particulier de ceux ayant vocation à adhérer à l'Union ;
- ◆ aider à stabiliser les pays de la CEI et la Russie en particulier, deuxième puissance militaire et nucléaire mais fragilisée par l'instabilité intérieure ;
- ◆ préparer l'Union à affronter les crises et les conflits en tirant les leçons du conflit yougoslave notamment ;
- ◆ garantir l'équilibre politique au sein de l'Union à la suite de la réunification allemande afin d'éviter les tentations hégémoniques ou les dérives géopolitiques du passé (voir la proposition de la CDU/CSU) ;
- ◆ assurer la représentation effective de l'Union au sein du Conseil de sécurité ;
- ◆ pallier les insuffisances du processus intergouvernemental : le peu d'engagement réel du Conseil européen, le rôle prépondérant du Conseil des ministres des Affaires étrangères, la surcharge qui pèse sur la Présidence (troïka), le caractère trop "diplomatique" du Comité politique — une réminiscence lointaine de la "Commission politique" prévue par le Projet Fouchet du général de Gaulle — et le rôle modeste sinon marginal de la Commission ;



- ◆ renforcer le pilier européen de l'UEO au sein de l'OTAN et assurer une autonomie de défense et d'intervention européenne dans le cadre de l'Union européenne ;
- ◆ former un pôle d'équilibre face au quasi monopole de la puissance américaine.

Une révision à la lumière de l'expérience et de la situation nouvelle s'impose d'autant que les Etats-Unis sont écartelés entre le désengagement et le *leadership* au moyen de l'OTAN notamment. Les fluctuations de la politique américaine souvent en contradiction avec les positions européennes, les incohérences des politiques des Etats européens, sont autant de facteurs qui créent des situations déstabilisantes en Europe (embargos contre Cuba, la Libye et l'Iran, accord de Dayton, etc...). D'où le besoin urgent d'assurer la stabilité et la sécurité en Europe en se donnant les moyens d'une politique extérieure et de défense commune. Plus que tout autre, le conflit yougoslave met en relief les carences du système actuel et la nécessité d'une révision fondamentale.

A ce titre, il est opportun de rappeler que l'opinion publique considère à 79% contre 15% que "préserver la paix en intervenant plus fermement dans d'éventuels conflits" est une priorité essentielle <sup>29</sup>. Cette attitude coïncide avec le but prioritaire que l'opinion attribue à 88% à l'Union européenne au cours des dix prochaines années d'aider à l'établissement et au maintien de la paix en Europe (3.10). Dès à présent, entre 67% et 70% estiment que dans le domaine de la politique étrangère à l'égard des pays extérieurs à l'Union européenne les décisions devraient être prises en commun au sein de l'Union alors que 23% et 22% préfèrent qu'elles soient prises par le gouvernement national <sup>30</sup>.

Le traité d'Amsterdam a-t-il apporté une réponse à la hauteur de ces défis extérieurs ? En premier lieu, il a renforcé la responsabilité du Conseil européen et précisé le rôle du Conseil et de la Commission celle-ci devenant plus étroitement associée. Il a en outre prévu l'abstention constructive et consolidé l'application de la majorité qualifiée aux actions et positions communes. En fixant des objectifs de politique extérieure, le nouveau traité cherche à donner plus de cohérence à l'action globale de l'Union en matière de rela-

<sup>29</sup> Eurobaromètre, p. 54 et t. 3.11).

<sup>30</sup> Eurobaromètre no. 44, t. 5.5 et no. 45, p. 59).

tions extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Aussi le Conseil et la Commission ont-ils la responsabilité d'assurer cette cohérence dans le cadre des orientations et stratégies communes définies par le Conseil européen.

Parmi les objectifs généraux de la politique extérieure figurent en particulier la sauvegarde des valeurs communes, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes, le maintien de la paix et de la sécurité internationale ainsi que la promotion des droits fondamentaux <sup>31</sup>. Dans l'ensemble quelques progrès ont été enregistrés mais dans ce domaine ultra sensible plus qu'ailleurs l'efficacité de l'Union dépend de la volonté politique des Etats membres. Ainsi par exemple une concertation est prévue dans le cadre des fonctions du Conseil de sécurité de l'ONU : les Etats membres permanents sont appelés à défendre les positions et les intérêts de l'Union ce qui n'a pas été le cas lors de la guerre du Golfe et pas toujours à propos du conflit yougoslave. La pratique mesurera la volonté d'œuvrer de concert dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle en conformité avec les principes au respect desquels le Conseil est chargé de veiller.

Le *Conseil européen* définit comme auparavant les principes et les orientations générales mais il *décide* désormais des *stratégies communes* dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants <sup>32</sup>. On retrouve ici la distinction entre politiques d'intérêt commun et politiques particulières des Etats membres, distinction établie dans le Rapport Tindemans en 1975. Selon le traité d'Amsterdam, l'intervention du Conseil européen prend la forme d'une décision qui contient des objectifs, la durée et les moyens des stratégies communes. Dans ce cadre, le Conseil des ministres des affaires étrangères prend selon l'article J.4 des décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique extérieure commune, adopte des actions opérationnelles et des positions communes. A cet effet, il peut demander à la Commission de lui présenter des propositions pour la mise en œuvre des actions communes.

Plusieurs innovations retiennent l'attention : la première porte sur *l'abstention constructive* prévue à l'article J.13. Les Etats qui s'abstiennent ne sont pas tenus d'appliquer la décision mais, en revanche, ils acceptent que la déci-

<sup>31</sup> Cf. le titre V, article J.1.

<sup>32</sup> Cf. l'article J.3.

sion engage l'Union en tant qu'ensemble. Il est convenu en outre que dans un esprit de solidarité mutuelle, ils s'abstiennent de toute action susceptible d'entrer en conflit avec la décision ou d'y faire obstacle. Lorsque les Etats membres qui s'abstiennent en assortissant leur abstention d'une déclaration formelle représentent plus du tiers des voix selon la pondération prévue pour la majorité qualifiée, la décision ne peut pas être adoptée. En conformité avec les règles de la majorité qualifiée, c'est une limite logique imposée à l'abstention constructive qui écarte la possibilité qu'une minorité décide d'une action commune au nom de l'Union.

La deuxième innovation d'importance concerne le recours à la *majorité qualifiée*<sup>33</sup> lors de l'adoption des actions et des positions communes ou pour la prise de toute autre décision sur la base d'une stratégie commune. Selon la même logique, la majorité qualifiée est utilisée pour toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune. Cependant, là encore une limite est imposée lorsqu'un Etat s'oppose pour des raisons de politique nationale importante, notion qui n'est pas sans rappeler celle autrefois inscrite dans l'accord de Luxembourg de 1966. Une réminiscence d'une "sorte de veto" contre lequel cette fois-ci le Conseil statuant à la majorité qualifiée peut recourir auprès du Conseil européen. On espère ainsi éviter la paralysie générale en s'adressant à la plus haute instance politique qui décide, comme de coutume, à l'unanimité.

Une troisième innovation résulte d'un compromis réducteur au sujet de la proposition française de créer un poste de *Haut représentant* de l'Union et de la confier à une personnalité politique<sup>34</sup>. L'idée a été retenue mais la fonction a été confiée au Secrétaire général du Conseil qui de ce fait acquiert une dimension plus politique. Le Haut représentant assiste la Présidence laquelle représente l'Union, exprime les positions de l'Union dans les enceintes internationales et assume la responsabilité de la mise en œuvre des actions communes. La Commission étant pleinement associée à ces tâches, le président Santer a estimé pouvoir parler d'une "nouvelle troïka" composée de la Présidence, du Secrétaire général et de la Commission qui apparaissent comme conjointement responsables.

Cette interprétation semble confirmée par la création d'une *Unité de planification de la politique et d'alerte rapide* qui, tout en étant sous la respon-

<sup>33</sup> Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir 62 voix, exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres (art. J.3, par. 2, al. 3).

<sup>34</sup> Cf. l'article J.16.

sabilité du Secrétaire général du Conseil, sera composée du personnel provenant de son Secrétariat général, des Etats membres, de la Commission et de l'UEO<sup>35</sup>. En outre, une coopération appropriée est prévue avec la Commission afin d'assurer une totale cohérence avec la politique extérieure commune et la politique de développement de l'Union. Ce souci de cohérence exprimée à plusieurs reprises apparaît comme le reflet, voire le constat, des incohérences antérieures. Désormais, le lien organique entre diverses dimensions de politique extérieure est fermement établi dont l'Unité de planification est un instrument de soutien. En effet, cette Unité a notamment pour tâche de surveiller et d'analyser les évolutions dans les domaines qui relèvent de la PESC, de recenser les futurs domaines d'intérêt général commun ; de fournir des évaluations et de donner rapidement l'alerte au sujet des situations menaçantes et des crises politiques potentielles. A ce titre, on peut se demander si, outre les informations que doivent lui procurer les Etats membres et la Commission, l'Unité de planification et d'alerte ne serait pas amenée à établir ses propres observatoires dans diverses régions. Elle sera appelée de surcroît à développer des liens de communication et de coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et les délégations de la Commission aussi bien qu'avec les représentants spéciaux nommés par le Conseil.

Ainsi semble se tisser un réseau intense entre divers acteurs, institutions et organes qui participent de manière plus ou moins proche, à la préparation et à la définition de la politique extérieure commune ainsi qu'à son expression et à sa mise en œuvre. Cette nouvelle architecture institutionnelle s'appuie sur des bases financières plus solides : les dépenses opérationnelles relèvent du budget communautaire au titre de dépenses "non obligatoires". Sans être révolutionnaire, elle offre un cadre plus structuré prêt à accueillir et à soutenir une politique extérieure plus cohérente de l'Union à condition toutefois que la majorité des Etats membres veuillent s'y engager pleinement.

Les avancées aux chapitres de la *politique commerciale* apparaissent plus modestes. En effet, contrairement à la proposition de la Commission visant à insérer dans l'article 113 les services, la propriété intellectuelle et les investissements directs pour tenir compte de la transformation des structures de l'économie mondiale, les participants à la CIG ont préféré intégrer une nou-

<sup>35</sup> Déclaration relative à la création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide (Acte final).

velle disposition à l'article 113 au paragraphe 5 qui permet au Conseil d'étendre s'il le juge nécessaire son application aux négociations et aux accords internationaux concernant les secteurs des services et les droits de propriété intellectuelle. Pour ce faire, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Ainsi, le traité d'Amsterdam ne contient pas dès à présent ces nouveaux domaines, mais en revanche, il attribue au Conseil la faculté de les inclure.

En revanche la monnaie unique, la politique monétaire de l'Union européenne et de la BCE donneront naissance à une nouvelle dimension des relations extérieures et provoqueront une série d'effets directs et indirects. Ils redonneront un nouvel élan au processus de *spill over* par de multiples effets de débordement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Etant donné l'importance et l'usage quotidien par les acteurs politiques et socio-économiques de la monnaie unique mais surtout du fait de sa présence et son rôle dans toutes les couches sociales, l'euro est appelé à devenir un puissant véhicule de l'Europe. Son impact sur le marché mondial sur lequel il devrait occuper une place de choix aux côtés du dollar sera à la mesure de l'importance du commerce extérieur de l'Union, de son poids économique et politique ainsi que de l'importance de ses activités extérieurs en matière de services bancaires et financiers en particulier. Dès lors, l'Union sera condamnée à assumer de lourdes responsabilités internationales dans le domaine de la politique monétaire qui dès lors s'ajoutera à d'autres dimensions et instruments, de la politique extérieure de l'Union européenne qui englobe à la fois les relations économiques et commerciales, financières et monétaires, les divers partenariats et associations avec les pays de l'Est, les pays du Sud comme de l'Ouest ainsi que la politique étrangère et de sécurité commune. Cet ensemble de plusieurs secteurs qui forme un tout de facteurs interdépendants suscitera progressivement la nécessité d'une conception globale des relations extérieures de l'Union européenne dont la mise en œuvre exigera un minimum de coordination générale en attendant une politique extérieure d'ensemble cohérente dans ces domaines de portée commune. Domaines qui un jour plus ou moins lointain devront inclure la défense commune.

Pour l'heure, dans le domaine de la *défense commune*, les avancées ont été des plus modestes. Domaine particulièrement sensible et un des principaux attributs de la souveraineté nationale, la défense est, depuis l'échec de la CED, l'objet de tension entre les partisans d'une défense européenne et d'une défense atlantique sous le *leadership* américain. Or, comme l'a rappelé le

président Chirac en citant le général de Gaulle, "il ne peut y avoir de personnalité politique de l'Europe si l'Europe n'a pas sa personnalité au point de vue de la défense", et ajoutant que c'est l'Union européenne qui offre le cadre naturel à l'émergence de cette personnalité. Sur ce chapitre, la CIG a été particulièrement timide. D'ailleurs elle n'a même pas doté l'Union européenne de personnalité juridique tout en l'habilitant à conclure des traités et accords internationaux et en lui attribuant de ce fait une personnalité juridique partielle<sup>36</sup>. La retenue dont ont fait preuve les négociateurs et même le Conseil européen est encore plus marquée au titre de la personnalité européenne en matière de défense. Cependant, une lecture attentive de l'article 7 consacré à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi, laisse entrevoir quelques possibilités de progrès. Ceux-ci dépendent de la volonté du Conseil européen lequel a la responsabilité principale du développement de la future défense commune.

Cette même méthode est appliquée au processus d'intégration de l'*Union de l'Europe occidentale* (UEO) dans l'Union européenne. Le nouveau traité confirme (art. 7, par. 1) que l'UEO fait partie intégrante du développement de l'Union dont elle constitue le bras opérationnel. L'UEO assiste l'Union européenne dans la définition des aspects de la PESC qui ont trait à la défense. Et dans le prolongement de ces compétences et de cette collaboration de plus en plus organique, l'Union recourt à l'UEO pour élaborer — comme en témoigne sa participation à l'Unité de planification et d'alerte — et mettre en œuvre ses décisions et ses actions qui ont des implications dans le domaine de la défense. A cet effet, l'UEO se charge au nom de l'Union des tâches dites de Petersberg auxquelles tous les Etats membres de l'Union sont en droit de participer et qui comprennent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix (art. 7, par. 2). A ce niveau de haute politique, le Conseil européen affirme son autorité et son rôle d'institution suprême. En tirant les conséquences du fait de la participation des hauts responsables politiques — chefs d'Etat et de gouvernements — le nouveau traité confirme la compétence du Conseil européen à l'égard de l'UEO en ce qui concerne la définition d'orientations et les décisions des stratégies communes dans la mesure où l'Union a recours à l'UEO.

<sup>36</sup> Cf. le nouvel article J.14.

Cependant, l'UEO ne comprenant pas tous les Etats membres de l'Union, il est prévu que le Conseil adopte les modalités pratiques pour permettre à tous les Etats qui contribuent aux missions de Petersberg de participer sur un pied d'égalité à la planification et à la prise de décision au sein de l'UEO (art. 7, par. 3).

Les vases communicants ainsi établis, l'Union encourage le renforcement de relations institutionnelles avec l'UEO en vue de son éventuelle intégration dans l'Union, si le Conseil européen en décide ainsi. Le Conseil européen s'affirme en tant qu'institution-clé dont dépend la décision sur l'intégration de l'UEO. Il semble dès lors que cette décision pourra être prise sans qu'une nouvelle CIG soit nécessaire mais que son entrée en vigueur demeure subordonnée aux exigences constitutionnelles des Etats membres. Le processus d'intégration de l'UEO dans l'Union est en cours et peut être stimulé par le développement d'une *coopération plus étroite* entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et dans le cadre de l'Alliance atlantique. Parallèlement, l'UEO a vocation à devenir le pilier européen au sein de l'Alliance atlantique. Une fois de plus, la portée réelle des petits pas en matière de défense commune dépendra de la volonté politique et des comportements effectifs des partenaires européens.

## L'Union à vocation fédérale

Certes les progrès réalisés à Amsterdam sont loin de constituer un saut qualitatif. En revanche, en examinant les petits pas accomplis, on est fondé de conclure que, dans l'ensemble, ils permettent d'avancer bien que lentement dans la voie qui, en recourant à la méthode fédéraliste, est destinée à aboutir à une *fédération européenne originale* qui tienne compte des nouveaux problèmes de gouvernance mais aussi des moyens modernes de communication et d'organisation de sociétés.

En guise de conclusion et en poursuivant la réflexion en vue de la prochaine étape, je formulerai quelques suggestions concernant la structure générale de l'Union européenne.

Afin d'accroître l'efficacité de la *Commission* et son caractère d'institution communautaire autonome à la veille de l'élargissement, différentes formules sont envisagées visant à réduire le nombre de ses membres, à renforcer sa cohésion collégiale et sa légitimité démocratique. La réduction du nombre

des membres se heurte à la résistance des Etats qui, à l'exemple de l'opinion publique, ont tendance à percevoir les membres de la Commission comme leurs "représentants officiels". Parmi les idées qui circulent, la première reflétant cette perception, consiste à prévoir un membre par pays. Cette réduction s'avérant insuffisante, il serait judicieux, tout en attribuant un membre par grand pays, d'envisager une rotation parmi les autres selon la procédure en vigueur pour les avocats généraux de la Cour de justice. En attendant leur tour, les autres futurs membres pourraient assumer des fonctions de commissaires adjoints ou associés. Cette formule aurait l'avantage de réaffirmer le caractère communautaire de la Commission à l'exemple de la Junte de la Communauté andine qui est composée de trois membres sur cinq Etats membres, tout en associant à des degrés divers les ressortissants de tous les Etats membres aux activités de la Commission. Cet aménagement fondamental s'inscrit dans la tradition des cabinets restreints ou des ministres d'Etat que pratiquent plusieurs pays membres.

Le *Conseil européen* dont les compétences s'accroissent est appelé à se doter des structures et des moyens lui permettant d'assumer pleinement ses hautes responsabilités. Il pourrait selon les besoins déléguer pour des périodes déterminées certaines de ses fonctions à des comités *ad hoc* ou à des cellules opérationnelles composés dans un avenir plus au moins proche de participants actifs et des représentants de la Commission. Des formules et des arrangements ad hoc allégeraient son fonctionnement en évitant la lourdeur des réunions plénières sans faire taire la voix des autres Etats membres qui se fera entendre lors de la définition des orientations générales et des stratégies communes.

Suivant l'évolution inhérente à la procédure de codécision, le *Conseil des ministres* devra être aménagé différemment selon qu'il exerce des fonctions de type gouvernemental (PESC) ou des fonctions législatives. Cette division du travail ou cette séparation des pouvoirs pourrait donner lieu à deux institutions distinctes: le *Conseil des ministres* et le *Conseil des Etats*. Ce dernier pourrait être composé, dans un avenir plus ou moins proche pour moitié de ministres désignés par les Etats membres pour la durée d'un mandat de cinq ans et pour moitié des membres issus des parlements nationaux. De la sorte, ceux-ci seraient pleinement associés — selon les vœux de la grande majorité des gouvernements et des parlements — à la fonction législative en collaboration avec le Parlement européen. De surcroît, cet aménagement assurerait la

transparence de la fonction législative sans empiéter sur les procédures gouvernementales du Conseil des ministres.

Quant au Conseil des ministres des Affaires étrangères élargi au besoin aux ministres de la Défense, il assumerait son rôle dans la PESC en collaboration avec la Commission et les représentants du Conseil de l'UEO en attendant que celle-ci soit intégrée dans le système de l'Union européenne. A leur tour, le Conseil des Etats et le Parlement européen auront la faculté, comme prévu par le traité de Maastricht, de formuler des avis sur la PESC. A la demande du Conseil européen, ils pourront être invités à approuver les grandes orientations de la politique extérieure, de sécurité et de défense commune.

Ce ne sont là que quelques lignes générales qui conditionnent, à mon avis, l'efficacité de l'Union européenne et de l'ensemble de son fonctionnement. Cette esquisse est une des formes parmi d'autres qui permettrait de doter l'Union européenne des moyens à la mesure des défis actuels et futurs ainsi que de l'engager plus résolument sur la voie du fédéralisme européen.

Pour atteindre cet objectif, une préparation soignée est nécessaire qui implique des efforts soutenus auprès des gouvernements, des partis politiques, des acteurs socio-économiques et de l'opinion publique. Cette démarche systématique est nécessaire pour que l'Union puisse assumer ses responsabilités face à ses élargissements futurs ainsi que sur la scène européenne et mondiale. En effet, aux côtés de l'Union économique et monétaire, de la monnaie unique et d'une politique sociale commune, la politique extérieure, la sécurité et la défense sont des attributs indispensables de la future Fédération européenne.

La méthode préconisée s'apparente à la tradition de la négociation de la CECA, présidée par Jean Monnet, et du Rapport de la Commission Spaak lequel a servi de base à la Communauté économique européenne et à l'Euratom. Et plus tard, on retrouve cette méthode dans les négociations de l'AUE et de l'UE menées sous l'impulsion du président de la Commission et du tandem Mitterrand-Kohl. Dès à présent, il est essentiel de confier cette tâche d'impulsion à une personnalité européenne de grande envergure. Quel meilleur choix pourrait-on imaginer que de charger de cette mission Jacques Delors lequel, en sus de son expérience unique, jouit de la confiance générale des responsables politiques et socio-économiques, mais aussi d'une autorité et d'une réputation incontestables auprès de l'opinion publique européenne qui doit être associée à cette nouvelle étape vers une Union fédérative.

## *Réflexions sur le cheminement de l'Union européenne*

Ernst B. Haas a eu raison de ne pas s'enfermer dans les concepts traditionnels des relations intergouvernementales ou internationales, et de proposer l'approche dynamique de *spill over*. Certes, ce processus ascendant ne se déroule pas de manière continue et encore moins de façon linéaire. Il est soumis à des rythmes différents en fonction de l'évolution de son environnement tant intérieur qu'extérieur et il accuse parfois des arrêts, des stagnations quand ce n'est des régressions. Le *spill over* n'exclut pas le *spill down*, l'intégration et la désintégration apparaissent comme deux mouvements jumeaux mais empruntant des sens contraires et provoquant des effets inverses. Telle est la conclusion à laquelle Karl W. Deutsch et l'équipe de Princeton ont abouti au terme de l'analyse des cas historiques de formation de communautés politiques ou de leur éclatement. Constat qui est confirmé à la fois par le processus d'intégration au sein de l'Union et le processus de décomposition des Etats multinationaux communistes. La différence entre ces deux espaces européens étant marquée par les valeurs de base, le rôle attribué à l'individu ou à la collectivité dans la société, son organisation politique et économique, le degré de liberté ou de contrainte, le respect effectif des personnes et des communautés de personnes qui sous-tend les droits fondamentaux. Le processus d'élargissement et de coopération qui s'articule sous les formes d'accords européens ou d'accords de partenariat implique, sous l'impulsion de l'Union européenne et de sa force d'attraction, une intériorisation des valeurs et des normes fondamentales mais aussi une plus grande compatibilité de structures politico-économiques et de comportements. Dès lors, l'approche des processus et des institutions longtemps privilégiée s'enrichit substantiellement par le rôle fondamental des valeurs de base mis en relief par la distance entre les deux espaces européens en voie de rapprochement. A leur tour, les traités de Maastricht et d'Amsterdam renforcent la

présence des droits fondamentaux et accentuent l'évolution de l'Union vers un système plus démocratique et fédératif.

Le *spill over*, à la fois engrenage et débordement, se manifeste tant par l'effet d'entraînement qu'il produit d'un secteur à l'autre et par l'interaction qu'il suscite entre les trois piliers de l'Union européenne. De ce fait, il substitue une interdépendance active entre ces piliers artificiellement compartimentés. C'est ainsi que non seulement le domaine communautaire tend à s'étendre, notamment en matière des affaires intérieures et judiciaires, mais qu'il exerce une influence croissante sur le domaine d'activités de la PESC où la part de l'intergouvernemental demeure dominante <sup>1</sup>.

Un exemple du *spill over* touche un domaine sensible, à savoir le problème de l'emploi, en raison même du niveau élevé du chômage dans la plupart des pays de l'Union. Depuis la création de la Communauté européenne, la dimension sociale est apparue comme le parent pauvre de l'intégration essentiellement économique. Cependant, les préoccupations des gouvernements et la pression de l'opinion publique ont contribué à l'insertion de la politique sociale dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Mais, le problème a été posé en termes concrets à l'occasion de la décision de Renault de fermer son usine à Vilvorde en Belgique en juillet 1997 et de supprimer environ trois mille emplois en France. Les syndicats de Renault ont appelé tous les sites européens à débrayer pendant une heure pour manifester contre cette décision. Le choc de Vilvorde et l'eurogrève ont relancé le débat européen sur l'emploi et l'efficacité économique, la discipline monétaire et la lutte contre le chômage. La dynamique ainsi enclenchée avec le soutien du gouvernement de gauche français et sous l'influence des syndicats aboutit au Conseil européen extraordinaire, le 21 novembre 1997 tenu à Luxembourg, qui a été précédé et accompagné d'une grande manifestation des syndicats européens. Longtemps considéré comme une affaire des autorités nationales, le chômage émerge comme une préoccupation et une responsabilité communautaires.

En réponse, les Quinze ont amorcé une politique concertée de l'emploi en donnant à l'Union une dimension sociale. Ils se sont mis d'accord sur une méthode à suivre, ils ont fixé un calendrier des démarches communes après avoir défini des objectifs sous la forme de lignes directrices qui sont appelées à orienter les plans nationaux pour l'emploi. Parmi ces orientations figurent

<sup>1</sup> C'est le secteur politique par excellence, dernier carré de la souveraineté nationale où les exécutifs ont une part prédominante dans les Etats membres.

au premier plan l'insertion professionnelle et la formation des jeunes chômeurs ou des chômeurs de longue durée. Un délai maximum de cinq ans est prévu pour atteindre ces objectifs dont la réalisation est soumise à une évaluation régulière. Les plans d'action pour l'emploi seront examinés aux Conseils européens de juin et de décembre 1998 et évalués quant à leur mise en œuvre. Sans pouvoir de sanction, le Conseil européen a la faculté d'adopter des recommandations pour exercer des pressions sur les retardataires. Cette approche combine la définition des objectifs communs mais préserve l'autonomie des pays membres quant à leur réalisation. Elle a une portée incitative, ainsi que l'avantage de reconnaître l'interdépendance entre politiques monétaire et économique et la lutte contre le chômage au plan européen. Malgré sa réticence initiale, le gouvernement espagnol a fini par admettre, sous la pression des syndicats, le bien fondé de cette démarche qui relève de la solidarité globale au sein de l'Union européenne.

La dynamique et l'effet fédérateur de la monnaie unique illustre la puissance d'entraînement de cet objectif commun mais aussi le rôle prédominant de la volonté politique, formalisée dans le traité de Maastricht et corroborée par des résolutions successives du Conseil européen en particulier et par des politiques économiques convergentes des Etats membres. La discipline que se sont imposé les gouvernements dans le respect des critères, le chemin parcouru en dépit des critiques ou des résistances, la phase de résignation suivie par le vaste mouvement d'adaptation sont autant de témoins d'une progression impressionnante sur la voie de l'euro. On ne risque pas de se tromper en prévoyant l'impact profond et les effets multiples que la naissance et l'utilisation de l'euro vont entraîner. Des changements institutionnels par la création d'une Banque centrale européenne autonome et le renforcement du rôle de l'Euro-Conseil offriront un cadre décisionnel qui, à son tour, facilitera des rapprochements des politiques économiques, des taux d'intérêt et à terme, des politiques fiscales. Les effets tendront à se propager en suscitant des restructurations, des fusions et des coopérations dans le secteur bancaire et financier, ainsi que des adaptations de comportements et de mentalités dans des sphères des acteurs économiques et sociaux sans épargner l'ensemble de la population. De fait, l'impact de l'argent est à la fois général et quotidien, sa présence envahissant les secteurs publics et privés, voire la sphère personnelle. L'euro et l'Europe feront partie de la vie de chaque jour. Enfin, dans la politique intérieure allemande l'euro en tant que thème central de la campagne électorale du chancelier Kohl au cours de l'élection en 1998 se

situé à l'intersection des dimensions nationale et européenne de la vie politique.

Sur le plan institutionnel, la question a été posée de la place et du pouvoir d'une Banque centrale européenne qui n'est pas intégrée dans un système politique et économique comme c'est le cas pour les Banques centrales dans les pays de l'Union. En l'absence d'un cadre institutionnel et d'une autorité politique, il a été suggéré de mettre sur pied une sorte de "gouvernement économique", notion ambiguë qui malgré les intentions de ses auteurs risquait de consolider le pouvoir économique. Au Conseil européen des 12 et 13 décembre 1997, les Quinze se sont mis d'accord sur une formule transitoire prévoyant un "Conseil de l'euro". Au sein de l'Euro-Conseil, les pays participant à la monnaie unique sont autorisés à se concerter en présence de la Commission sur la gestion de l'euro ; de leur côté, les pays qui ne font pas partie du premier cercle de l'euro, dûment prévenus, peuvent demander qu'une "question d'intérêt commun" soit traitée par le Conseil Ecofin. C'est un premier effet institutionnel imposé par l'euro qui n'est pas prévu par une disposition du traité de Maastricht, soit un exemple de plus d'effet d'engrenage sur le plan institutionnel.

La force identitaire de l'euro marquera d'une empreinte profonde non seulement ses usagers à l'intérieur de l'Union mais elle aura aussi de puissantes répercussions à l'extérieur, accroissant l'influence commerciale et économique de l'Union sur le plan mondial en la dotant d'une arme monétaire et d'un visage. Le symbole commun comme la part de l'euro dans les échanges mondiaux affirmera l'identité de l'Union sera affirmée par. En supprimant les fluctuations des cours des monnaies à l'intérieur et en contribuant à la stabilité et à la sécurité sur le marché mondial, l'euro aura vocation à faire le contre-poids au dollar et, à la politique monétaire américaine, ainsi qu'à neutraliser certaines conséquences nuisibles de la mondialisation. Par son poids dans l'économie et la finance du monde, il augmentera l'influence mais aussi la responsabilité commune de l'Union. Peut-on imaginer que cette révolution monétaire couplée avec la puissance commerciale et le potentiel économique de l'Union de presque 400 millions d'habitants ne se répercuterait pas sur les domaines des relations extérieures en général et en matière de sécurité européenne, voire mondiale ?

Avant même l'irruption de l'euro sur la scène mondiale, le poids économique de l'Union tend à renforcer son influence politique dans les organisations internationales et au sein des réseaux qu'elle a tissés autour d'elle : l'Associa-

tion des pays d'Afrique, d'Asie, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), les accords avec les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), les partenariats avec les pays de la CEI et les multiples réseaux commerciaux auxquels s'ajoutent les aides économiques et humanitaires. L'influence de l'aide économique sur le rôle de l'Union en politique extérieure et de sécurité a été mise en lumière dans la communication de la Commission concernant le processus de paix au Moyen-Orient. En déclarant que l'Union ne veut pas se désengager, elle affirme que l'assistance que l'Union fournit aux Palestiniens représente la meilleure garantie pour la sécurité d'Israël à court et long terme. En raison de l'absence de résultats tangibles et du blocage du processus de paix essentiellement du fait d'Israël, l'aide de 1,7 milliard d'euros en quatre ans devra être réévaluée. C'est une mise en garde qui s'adresse indirectement au gouvernement d'Israël, ainsi qu'aux Etats-Unis qui négligent l'appui de l'Europe sans être en mesure d'imposer la paix. Malgré les interventions américaines (Carter, Nixon, Kissinger, Albright...), les progrès sont lents et la paix demeure fragile. La capacité des Etats-Unis y apparaît limitée, notamment en raison des contraintes de politique intérieure et de l'influence d'Israël. L'Union qui a contribué pour plus de la moitié des ressources financières au processus de paix dispose de ce fait de plus d'expérience, de liens plus vastes et d'un capital politique considérable. Le rôle constructif de l'Union

"would be much improved if the parties and the U.S. acknowledge the need for the European Union, both at ministerial level and through its special envoy, to participate alongside the U.S."

La revendication d'un rôle politique est claire qui met en évidence l'interconnexion entre contribution financière et politique extérieure de l'Union. De manière plus générale, la règle qui implique qu'une compétence ou un pouvoir à l'intérieur de l'Union entraîne une projection à l'extérieur de l'Union produit une série d'effets "naturels" sur la politique extérieure. Ainsi par exemple à la conférence de Kyoto sur les émissions de gaz à effet de serre, en décembre 1997, les Quinze ont opposé un front uni aux Américains et obtenu malgré leur réticence la signature d'un accord prévoyant une réduction de 6 à 9% des émissions de gaz polluants. Cette unité acquise par consensus sur un problème international est un témoignage significatif de l'influence politique de l'Union sur la scène mondiale.

La politique commerciale et économique de l'Union européenne, intégrante de sa politique extérieure, contribue à affirmer son identité sur le plan mondial. D'autant plus qu'à ce niveau, l'Union européenne est la seule entité ayant la capacité de contrebalancer le poids et les excès des Etats-Unis. C'est ainsi qu'elle a eu à s'affronter à l'Amérique dans une série de cas conflictuels qui ont été portés devant le tribunal arbitral de l'OMC (exemple : Boing *versus* Airbus). De plus, elle a été amenée à contester des lois commerciales américaines à portée extraterritoriale : la loi Helms-Burton qui vise les entreprises étrangères et leurs investissements, loi dont le but est de durcir l'embargo contre Cuba ; de même que la loi D'Amato qui impose des sanctions à toute société étrangère qui investirait plus de 40 millions de dollars par an dans les domaines pétrolier et gazier en Iran ou en Libye. Les entreprises européennes présentes dans ces trois pays sont concernées par la menace que ces lois font peser sur leurs activités. Mais de manière plus générale, les Européens sont opposés au "principe d'extraterritorialité" des lois nationales qui, de surcroît, est contraire aux règles du commerce international.

Ces lois qui font partie des sanctions et des embargos à finalité politique appellent à leur tour des réactions politiques à contenu économique et commercial. Elles sont à ce titre une preuve de plus de l'imbrication des éléments politiques et économiques dans les relations internationales. La mondialisation concerne aussi des rapports horizontaux entre le politique et l'économique dont le divorce a marqué l'origine de l'intégration européenne créant une hypothèque dont l'Union ne s'est pas encore libérée.

Il apparaît de plus en plus clairement que les bonnes relations entre les Etats-Unis et l'Union européenne, deux piliers du monde occidental, excluent toute politique hégémonique et unilatérale des Etats-Unis et ne peuvent se poursuivre que sur la base d'un large consentement et d'une coopération entre égaux. Certes, ce partenariat entre égaux accuse une certaine asymétrie au profit des Etats-Unis. Mais, de leur côté l'Union européenne se profile progressivement comme future grande puissance en quête d'une influence qui soit proportionnelle à son poids économique et ses contributions financières. Comme autrefois l'Allemagne, l'Union européenne cherche à sortir de cet état ambigu de géant économique et de nain politique. En retrouvant son influence et sa place sur la scène mondiale, l'Union européenne sera en mesure d'apporter sa contribution à l'équilibre et à la sécurité dans le monde. Elle a d'ailleurs déjà assumé le rôle de *leader* dans certains cas. A titre d'exemple, elle a pris l'initiative de rétablir des relations au niveau des ambas-

sadeurs avec l'Iran. De la sorte, elle a ouvert la voie à la normalisation des relations entre les Etats-Unis et l'Iran. Elle a ainsi aidé celui-ci à sortir de son isolement et à reprendre d'une manière pacifique son rôle d'acteur international. Cependant, dans le domaine de prévention des conflits et de maintien de la paix, l'Union est loin d'avoir répondu aux espoirs qu'elle a pu susciter. Elle vise à renforcer sa capacité et à assumer une plus grande responsabilité à ce titre dans l'OTAN, par l'intermédiaire notamment de l'UEO. La création d'une unité de planification et d'alerte rapide au sein de l'Union avec la participation de l'UEO est un pas prometteur. Mais plus significative est la volonté d'habiliter l'Eurocorps à remplir des missions dites de gestion de crise — actions humanitaires et opérations de rétablissement de la paix pour le compte de l'UEO. Dès à présent, l'Union européenne apporte son concours à la sécurité en Europe au sens large du terme, en soutenant les réformes économiques et la transition à la démocratie en Europe de l'Est.

A ce titre, le Conseil européen des 12 et 13 décembre 1997 a pris une décision de grande portée à la fois de politique extérieure et de politique intérieure. Tout en prévoyant l'élargissement à dix pays candidats de l'Europe centrale et orientale et en confirmant l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne, le Conseil a décidé d'ouvrir des négociations au printemps 1998 avec six pays candidats, à savoir la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie et la Slovaquie ainsi que Chypre. Dans ces réseaux complexes et vastes qui forment les relations extérieures de l'Union européenne, chaque pays membre est appelé à apporter sa contribution selon ses capacités, en termes de moyens et de connaissances.

Du fait de la diversité qui la caractérise, l'Union européenne a l'avantage de pouvoir différencier ses stratégies à l'égard de l'Europe de l'Est, de l'Afrique ou de l'Amérique latine ou d'autres régions en coopération et parfois en concurrence avec les Etats-Unis. Par sa présence et son action commune et diversifiée, l'Union préserve, voire affirme les identités nationales et régionales qui forment sa richesse face à la vague de globalisation qui déferle sur le monde. En accroissant la capacité commune au moyen d'une souveraineté européenne partagée, l'Union est en mesure d'influer sur le cours de la mondialisation, d'en diminuer les effets négatifs qui résultent des crises régionales et de tirer le plus grand bénéfice de l'interdépendance globale.

Le processus d'intégration européenne se développe par étapes successives au sein de l'Union européenne. La démarche parfois à tâtonnements s'inscrit, j'en suis profondément convaincu, dans la direction d'un nouveau



fédéralisme dont les contours flous sont encore en pleine formation. Dans cette quête d'un fédéralisme inédit, l'Union et les principaux acteurs politiques recourent à la méthode fédérative et notamment au principe de subsidiarité. Expérience unique dans l'histoire de la formation pacifique d'une communauté d'Etats fondée sur le principe de la libre association, l'Union apparaît comme un exemple original de la gestion harmonieuse des identités et des singularités dans un ensemble où se trouvent imbriqués les Etats, les régions et les communes.

De cette expérience se dégage en même temps une forte tendance à la démocratisation de l'Union, en parallèle avec la régionalisation des systèmes démocratiques des Etats membres en France et au Royaume-Uni, voire à la fédération en Belgique et en Espagne. Ce vaste mouvement de restructuration fondé sur les principes démocratiques et fédératifs s'appuie sur le développement des réseaux de communication et d'échanges. Il révèle une correspondance profonde entre le courant de la haute technologie, la quête des nouvelles formes d'articulation fédératives tant à l'intérieur de l'Union européenne que dans l'ensemble européen. La culture européenne commune, ouverte sur le monde et riche de sa diversité, forme à la fois la base et le moteur de l'aventure fédéraliste de l'Europe.

### *Abréviations et acronymes utilisés*

AUE	Acte unique européen
BCE	Banque centrale européenne
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CE	Communauté(s) européenne(s)
CED	Communauté européenne de défense
CEE/ONU	Commission économique des Nations unies pour l'Europe
CEI	Communauté des Etats indépendants
CIG	Conférence intergouvernementale
ECU	<i>European currency unit</i>
EEE	Espace économique européen
FEDER	Fonds européen de développement régional
FMI	Fonds monétaire international
FORPRONU	Force de protection des Nations unies en Bosnie
IFOR	<i>Implementation force</i> (OTAN, accord de Dayton)
IME	Institut monétaire européen
OMC	Organisation mondiale du commerce
OSCE	Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord
PECO	pays d'Europe centrale et orientale
PESC	politique étrangère et de sécurité commune
PHARE	Pologne-Hongrie-Aide à la reconstruction économique
SME	Système monétaire européen
TACIS	<i>Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States</i>
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale

## Table des matières

En guise d'introduction	1
-------------------------	---

### Première partie

#### *De Maastricht à Amsterdam*

La période post-Maastricht	3
<i>Le Parlement européen de 1994</i>	4
<i>L'investiture et le profil de la Commission Santer</i>	5
Une grande ambition : l'euro, la monnaie unique	7
L'Union européenne à Quinze	10
<i>Accord de Schengen</i>	11
<i>Le quatrième élargissement de l'Union</i>	12
Une épreuve difficile : la tragédie yougoslave inachevée	14
<i>Dimension européenne et atlantique de la sécurité</i>	23
<i>Élargissements, accords européens et partenariat</i>	26

### Seconde partie

#### *L'Europe des petits pas, ou le traité d'Amsterdam*

Une nouvelle étape ?	29
Quelques progrès substantiels	31
Les retouches institutionnelles	35
Un secteur politique par excellence : les relations extérieures de l'Union	42
L'Union à vocation fédérale	50
Réflexions sur le cheminement de l'Union européenne	53
Abréviations et acronymes utilisés	61

EURYOPA - Publications  
de l'Institut européen de l'Université de Genève

Série **Etudes** (volume à Fr. s. 12,—)

- ◇ 1-1996 : Yannick MUET, *Les géographes et l'Europe : l'idée européenne dans la pensée géopolitique française de 1919 à 1939*, 102 p.
- ◇ 2-1996 : Denis GUERIN, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932 : de l'internationalisme à l'Europe*, 120 p.
- ◇ 3-1997 : Viviane OBATON, *La promotion de l'identité culturelle européenne depuis 1946*, 142 p.
- ◇ 4-1997 : Philippe KAESER, *Le dilemme de Schengen : la Suisse face au projet de politique migratoire européenne*, 135 p.
- ◇ 5-1997 : Claude BARBEYMORAND, *La fiancée orientale : essai sur le sexisme, le racisme, la démocratie et l'Europe*, 144 p.
- ◇ 6-1997 : Liliana CRIVAT, *Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne*, 213 p.
- ◇ 7-1998 : Franck THERY, *Construire l'Europe dans les années vingt : l'action du mouvement paneuropéen sur la scène franco-allemande, 1924-32*, 129 p.

Série **Articles & conférences** (volume à Fr. s. 5,—)

- ◇ 1-1996 : Victoria CURZON PRICE, *Residual obstacles to trade in the Single European Market*, 23 p.
- ◇ 2-1996 : Sieglinde GSTÖHL, *Switzerland, Norway and the European Union : The Odd Ones Out ?*, 24 p.
- ◇ 3-1996 : *L'Europe et la Méditerranée : l'après-Barcelone*, par Hasni ABIDI, Salvino BUSUTTIL, Victoria CURZON PRICE et Gérard de PUYMEGE, 53 p.
- ◇ 4-1997 : Dusan SIDJANSKI, *Networks of European pressure groups : from the origins of the EC to the EU*, 31 p.
- ◇ 5-1997 : Philippe KAESER, *L'espace Schengen : des premiers pas au traité d'Amsterdam*, 33 p.
- ◇ 6-1997 : Nicolas LEVRAT, *Public actors and the mechanisms of transfrontier co-operation in Europe*, 39 p.
- ◇ 7-1998 : Tal SADEH, *Interest rates effects on trade : EMU and Third Parties*, 33 p.
- ◇ 8-1998 : François SAINT-OUEN, *Les relations informelles entre la Suisse et l'Europe de l'Est*, 39 p.
- ◇ 9-1998 : Dusan SIDJANSKI, *De Maastricht à Amsterdam : l'Europe des grands ou des petits pas ?*, 63 p.

**Conditions de souscription avantageuses  
à l'ensemble de la collection**

Institut européen de l'Université de Genève  
Publications : EURYOPA  
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève  
télécopie / fax +41.22.705 78 52  
E-mail : houze@uni2a.unige.ch



L'intégration européenne se poursuit par à-coups. Le traité de Maastricht avait accompli un saut qualitatif : l'engagement de créer une monnaie unique constitue un pas de géant sur la voie d'une Union fédérale. A n'en pas douter, l'impact économique et politique mais aussi psychologique de l'euro sera immense, sur les acteurs sociaux comme sur les citoyens. Ses effets quotidiens illustreront de manière concrète le processus d'engrenage ou le *spill over*.

Par contraste, le rythme de l'intégration se ralentit dès que l'on aborde le domaine des affaires intérieures ou celui de la politique extérieure. Celle-ci a certes subi des retouches. Cependant, elle a été exposée à des divergences éclatantes entre Français et Britanniques —notamment dans la crise irakienne— avant même l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

Les réformes institutionnelles ajournées, l'Union a accompli des progrès en matière des droits fondamentaux, des affaires intérieures et de la politique sociale. De plus, elle a renforcé le rôle du Parlement européen. Pas appréciables mais qui sont loin de compenser la faiblesse originelle de l'Union européenne dans le domaine politique par excellence. A quand l'Union parlant d'une même voix et agissant comme un seul homme ?