

Destins possibles d'une invention politique

La mondialisation n'est pas l'extension à la dimension de la planète de l'échelle de toutes les activités économiques et l'adoption par toutes les nations et les communautés d'un même modèle politique économique et social. L'analyse empirique suggère que, paradoxalement, ce qui caractérise la phase actuelle d'internationalisation des économies, c'est la diversification des territoires économiques, politiques et sociaux (il y a des territoires de circulation des monnaies, des territoires différents de circulation des biens, des hommes, des informations...). Si cette variabilité des ancrages géographiques des pratiques et des comportements de toutes natures des hommes remet fondamentalement en cause l'État nation dans ses deux dimensions les plus caractéristiques – la souveraineté de la nation et l'omnicompétence de l'État - elle ne signe ni le triomphe universel des marchés, ni la transposition à une échelle territoriale supérieure du modèle national d'organisation des pouvoirs publics¹.

Le caractère éminemment contradictoire des évolutions internationales en cours se traduit par un renouvellement profond des institutions nationales et internationales. Et ce processus, à cause de la nouveauté radicale des conflits qu'il doit surmonter, prend, comme tout processus d'innovation, une forme tâtonnante marquée par une succession d'avancées et de reculs d'invention et de repentirs.

L'Union européenne, en raison de l'antériorité du projet européen de dépasser les oppositions politiques nationales par l'intégration économique « profonde » constitue, non pas un modèle, mais un fonds d'expériences, dont d'autres pays peuvent à l'heure de la mondialisation tirer des leçons utiles.

Notamment ceux qui en s'inspirant parfois de son exemple se sont engagés dans une tentative comparable d'intégration régionale volontariste².

Mais tirer des enseignements de la construction européenne applicables à d'autres zones et à d'autres pays est une entreprise difficile. Car la construction européenne est un processus complexe, parce qu'il est à la fois économique et politique, et parce qu'il ne se laisse enfermer dans aucun schéma simple. L'Europe est plus qu'une zone de libre-échange mais beaucoup moins qu'un marché national pleinement intégré. L'Union européenne ressemble à maints égards à un système fédéral, mais elle partage aussi de nombreux traits communs avec les systèmes institutionnels purement intergouvernementaux.

De plus, c'est un processus inachevé qui aujourd'hui affronte un tournant majeur de son histoire. D'une part, parce que de nombreux pays européens que la guerre froide maintenait artificiellement à l'écart de l'Union européenne ont fait acte de candidature et ont entamé, après l'accord des États membres actuels, le processus de convergence devant conduire à leur adhésion prochaine. D'autre part, parce que de nouvelles missions

¹ Dehove (M.), « L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ? », L'Année de la Régulation, *Recherches, La Découverte*, vol. 1, 1998.

² Une comparaison systématique de ces expériences a été faite dans *Économie Européenne*, n° 52, 1993. Pour une analyse des évolutions les plus récentes, on pourra se référer au n° 74 d'*Économie Internationale*, 2^e trimestre 1998.

ont été confiées à l'Union par les récents traités de Maastricht et d'Amsterdam, notamment dans les domaines régaliens de la sécurité intérieure, de la politique étrangère, et qu'il est probable que ce ne seront pas les dernières. Or, l'Union ne dispose pas des ressources institutionnelles lui permettant de faire face aux conséquences inévitables de ce double processus d'élargissement et d'approfondissement. Les États membres se sont donc engagés dans une entreprise difficile de réforme des institutions de l'Union européenne, qui a commencé à Amsterdam et se prolonge par l'actuelle conférence intergouvernementale, qui les amène progressivement à s'interroger sur les finalités de l'œuvre européenne par rapport à l'Europe elle-même mais aussi par rapport aux autres pays et aux autres régions du monde.

Cet article a pour but d'éclairer les enjeux actuels d'un processus très avancé, mais évidemment spécifique, d'intégration régionale, celui que constitue l'Union européenne, et de présenter les solutions institutionnelles susceptibles d'en surmonter les conflits actuels.

Dans une première partie sont présentées les spécificités de l'Union afin de bien faire ressortir le caractère original du processus et l'absence de modèle préexistant pour l'avenir. Dans une seconde partie sont exposées les principales contradictions auxquelles sont soumises les institutions européennes ou auxquelles elles seront soumises à l'avenir avec les perspectives d'élargissement et d'approfondissement qui ont été d'ores et déjà tracées. Enfin, dans une dernière partie sont évoquées les grandes solutions institutionnelles qui sont aujourd'hui débattues, compatibles avec la singularité radicale de l'intégration européenne et aptes à lui donner les ressources institutionnelles qu'appelle la phase actuelle de la dynamique régionale.

1. Une intégration régionale inédite

1.1 De nombreuses spécificités témoignent d'un processus pragmatique

À maints égards, tant par rapport au modèle d'État fédéral existant que par rapport aux formes intergouvernementales connues de coopération interétatique, l'Union européenne constitue une forme d'intégration régionale qui n'a pas de précédent.

- *Un système institutionnel lourd, complexe et suis generis.* La construction européenne est une hybridation de trois modèles institutionnels canoniques (cf. encadré 1). Aucun de ces trois systèmes institutionnels ne peut être considéré comme le point d'aboutissement institutionnel de l'intégration européenne.

- ♦ Le modèle intergouvernemental – soit sous la forme de la conférence diplomatique soit sous celle de l'organisation internationale – n'est pas assez contraignant et risque d'être trop précaire pour servir de prototype à l'Union européenne, même s'il n'est pas étranger à la construction européenne. L'Europe y a recours épisodiquement et temporairement (Schengen ³, le Système monétaire européen) et certains de ses organes sont principalement conçus selon ses principes et en tout premier lieu le Conseil européen, source d'impulsion et de légitimité désormais essentielle.
- ♦ Le modèle supranational qui vise à opérer à une échelle supérieure à celle des États un processus de fusion similaire à celui qu'ils supposent et perpétuent à leur

³ *Traité intégré désormais dans le traité ayant organisé une collaboration entre les polices des États signataires pour la collecte des informations et la suppression des frontières intérieures.*

échelle est, symétriquement, trop contraignant et trop irréversible et il ne saurait exister sans l'existence préalable, ou au moins en cours de constitution, d'une « nation ». Ce qui va bien au-delà d'un espace public – lieu de communication et de délibération – dont certains voient les premiers linéaments apparaître en Europe.

- ♦ Le cas du modèle fédéral – en quelque sorte lui-même hybridation des deux modèles extrêmes précédents – est plus délicat et peut prêter à des discussions. Si l'on prend comme prototype du modèle fédéral le modèle américain, il apparaît de plus en plus clairement qu'il ne constituera pas le point d'aboutissement du processus de construction européenne dès lors que les gouvernements tiennent durablement à participer à la fonction exécutive. Mais il en existe d'autres versions dites « coopératives » qui confèrent une place plus importante aux États fédérés puisque leurs gouvernements sont conjointement avec le gouvernement de la fédération au centre du processus de décision et d'exécution. Mais souvent encore en devenir, ces formes de fédéralisme intergouvernemental sont trop diverses sur le plan institutionnel et trop particulières en ce qui concerne leur origine historique (Allemagne) et la nature des relations entre les entités subétatiques (Canada) pour prétendre encore constituer un modèle nouveau, général et stable d'organisation des pouvoirs publics.

- *Une intégration commerciale achevée sans spécialisation des États membres.* L'Union européenne est avant tout une zone d'intégration commerciale. Par méthode, elle a commencé, après l'échec de la tentative de formation d'une Communauté européenne de défense (CED), par la construction d'un marché commun qui allait au-delà d'une simple zone de libre-échange puisqu'il était doté d'une politique de la concurrence commune. Les échanges intra européens sont intenses parce que les pays sont géographiquement proches et ont atteint des niveaux de développement comparables, comme l'enseigne le modèle gravitationnel. Mais aussi, comme le montrent les études empiriques sur le régionalisme⁴, parce qu'ils ont construit un cadre institutionnel favorisant la loyauté des engagements réciproques et garantissent la stabilité des échanges.

Il en résulte que prise comme un tout, elle constitue une zone relativement peu ouverte à l'instar des États-Unis et du Japon, les deux puissances économiques actuelles comparables à l'Europe. Mais – et cette fois contrairement aux États ou régions internes aux États-Unis et au Japon – cette intensification des échanges ne s'est pas accompagnée d'une spécialisation accrue des États membres. Le commerce intra européen est en effet principalement un commerce intra branche de produits similaires⁵. Et si une division du travail se dégage, c'est celle qui tend, selon une échelle verticale de gamme, à opposer les États les plus avancés qui se spécialisent dans les produits de qualité élevée (Allemagne, France...) et les pays les moins avancés qui se spécialisent dans les produits de moindre qualité (Espagne...).

Paradoxalement, en dépit d'une intégration commerciale presque achevée sur le plan quantitatif, des frontières commerciales de fait subsistent et leurs effets sur les échanges sont considérés comme équivalents à des droits de douane de 37 %⁶.

⁴ Freudenberg (M.), Gaulier (G.) et Ünak-Kesenci (D.), « La régionalisation du commerce international. Les déterminants de l'échange bilatéral », *Économie Internationale*, n° 74, 2^e trimestre 1998.

⁵ Fontagné (L.) et Freudenberg (M.), « Intra-Industry Trade : Methodological Issues Reconsidered », Document de travail CEPII, 97-01, janvier 1997.

⁶ Head (K.) et Mayer (T.), « Non-Europe : the Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU », miméo, 1998.

- *Une monnaie sans budget.* L'Europe avec l'union économique et monétaire a mis en œuvre une forme inédite d'intégration économique puisque si la politique monétaire est centralisée, la politique budgétaire reste à la discrétion des États membres. Le budget communautaire, bien que d'une très grande importance politique, ne représente en effet qu'une part extrêmement faible du PIB européen (1,4 %), alors que les systèmes de protection sociale, qui exercent normalement eux aussi d'importantes fonctions de stabilisation, demeurent pour l'essentiel nationaux⁷.

En conséquence, le dispositif habituel de coordination budgétaire au sein des États nations – règles strictes d'encadrement des budgets des entités subétatiques, procédure discrétionnaire pour le budget national – a été transposé de façon inverse en Europe : le budget de l'Union est strictement contraint par un accord intergouvernemental quinquennal, alors que le budget des États membres reste globalement à la discrétion des parlements ; mais une contrainte d'équilibre intertemporel assortie de sévères sanctions a été introduite afin de rééquilibrer le système (le Pacte de stabilité et de croissance). Elle fixe des limites aux déficits budgétaires nationaux. La triple conjonction de laquelle résulte le *policy mix* de l'Europe : politique monétaire avec les politiques budgétaires, les politiques budgétaires nationales entre elles, chaque politique budgétaire nationale avec la politique monétaire commune, ne fait l'objet que d'une coopération molle au sein d'un Conseil informel délibérément cantonné au rôle de forum d'information mutuelle (Euro 11).

- *Une intégration économique sans intégration sociale.* Contrairement à ce que l'on observe dans les États fédéraux actuels⁸, la solidarité au sein de l'Union, financièrement très importante, est strictement territorialisée (les « fonds structurels »). L'harmonisation des systèmes de protection sociale et des systèmes de relations professionnelles n'a jusqu'à maintenant visé, pour l'ensemble, qu'à assurer leur compatibilité avec les exigences de libre circulation inhérentes au Marché unique. Si ce cloisonnement apparaissait stable lorsque les divergences d'évolutions nominales entre les États membres pouvaient être périodiquement corrigées par le taux de change, il devient problématique dès lors qu'avec une monnaie unique, sans budget commun, avec une faible mobilité de la main-d'œuvre, et des salaires nominaux rigides, les pressions absorbées par la politique budgétaire et les migrations dans les systèmes nationaux très décentralisés et monétairement unifiés (par exemple les États-Unis ou le Canada) seront mécaniquement reportées dans l'eurozone sur les comportements privés et d'abord sur les rapports salariaux nationaux⁹. L'Europe de plus en plus resserrée en matière économique sera soumise à des tensions croissantes si elle reste dispersée dans les domaines sociaux.

⁷ Maurice (J.), « *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?* », Commissariat général du Plan, *La Documentation française*, 1999.

⁸ Théret (B.), *Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en particulier au Canada, rapport pour le Commissariat général du Plan*, 1985.

⁹ On pourra se reporter sur ce point à l'abondante littérature relative aux zones monétaires optimales : Eichengreen (B.), « *A more Perfect Union ? On the Logic of Economic Integration in European Monetary Unification. Theory, Practice and Analysis* », The MIT Press, Cambridge, 1997, p. 247-269. Buiter (W.H.), « *Politique macro-économique dans la période de transition vers l'Union monétaire* », *Revue d'Économie Politique*, 105(5), septembre-octobre 1995, p. 807-846. Mundell (R.A.), « *A Theory of Optimum Currency Areas* », *American Economic Review*, 51, 1961, p. 657-665. Méliitz (J.) et Zumer (F.), « *Interregional and International Risk Sharing and Lessons for EMU* », ronéotypé CREST-OFCE, 30 octobre, préparé pour la conférence Carnegie-Rochester, université Carnegie-Mellon, 20-21 novembre 1998.

- *Un exécutif sans moyens d'action propres.* De nombreuses décisions qui relèvent normalement de l'action gouvernementale sont prises par les institutions européennes.

Encadré 1

Une présentation simplifiée du système institutionnel européen

L'Union européenne est constituée de trois piliers :

- *le pilier communautaire*, principalement économique, est doté d'institutions à la fois supranationales et intergouvernementales :
 - *la Commission* est composée de membres (commissaires) désignés par les États membres chargés de faire prévaloir l'intérêt général de l'Union en toute indépendance (ils sont irrévocables). La Commission a le monopole de l'initiative (elle présente les projets au Conseil) et prend ses décisions à la majorité simple. Elle veille également à la bonne application du traité par les États membres. Elle peut sanctionner ceux qui ne respectent pas les traités ou les traduire devant la Cour de justice des Communautés européennes ;
 - *le Conseil des ministres* se réunit en formations diverses selon les sujets (ministres des Finances pour les questions financières, ministres de l'Agriculture pour les questions agricoles...). C'est lui qui prend les décisions, de plus en plus en codécision avec le Parlement européen, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée (selon une pondération complexe tenant compte de la taille de façon dégressive). Ses décisions (règlements, directives) sont pratiquement d'application directe dans tous les États membres ;
 - *le Parlement* est composé de députés élus selon des circonscriptions nationales. Si antérieurement il avait un rôle de consultation et de ratification, il participe désormais dans la grande majorité des cas à la prise de décision à égalité avec le Conseil ;
 - *la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)* sanctionne les pays qui ne respectent pas les obligations prévues par le traité ou qui résultent des décisions du Conseil ;
 - *le Conseil européen* est composé des chefs d'État et de gouvernement. Il se réunit tous les six mois et fixe les grandes orientations. Il a aussi un rôle d'arbitre ;
- *le pilier « Politique étrangère et de sécurité commune »* est pratiquement intergouvernemental. Les organes de l'Union (Commission, CJCE, Parlement) interviennent peu dans le processus de décision et les décisions se prennent à l'unanimité ;
- *le pilier « Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures »* traite des affaires de justice et de police. Il est aussi pratiquement intergouvernemental.

À quelques exceptions près, toutes sont exécutées par les administrations nationales : le droit européen est appliqué pour l'essentiel par les juges nationaux, bien qu'il soit d'application directe ; il n'y a ni armée ni police à caractère « fédéral » ; les interventions de la Banque centrale européenne sont mises en œuvre par les banques nationales ; les contrôles de l'application des règles communautaires sont aussi placés sous la responsabilité des organes nationaux sans qu'existe un « contrôle des contrôleurs » centralisé. Globalement, le système peut être caractérisé par la totale décentralisation de l'exécution combinée à une surveillance mutuelle éventuellement organisée par la Commission sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes. Ce système singulier protège de fait la faculté qu'a chaque État membre de quitter l'Union à un coût matériel faible pour lui-même et pour les autres États. Si *de jure* le droit de sécession n'est pas (encore) reconnu par les traités¹⁰, il est de fait inscrit dans les structures matérielles de l'Union. Ces précautions traduisent la vivacité de la méfiance

¹⁰ *Le traité d'Amsterdam a introduit le droit pour les États membres de suspendre les droits d'un État membre qui ne respecterait pas les principes fondamentaux de l'Union.*

résiduelle dont sont encore empreintes les relations interétatiques au sein de l'Europe. Une géopolitique nouvelle s'est ainsi progressivement dégagée et stabilisée : les relations entre les États membres ne sont ainsi comparables ni aux relations entre les États nations dans la société internationale Westphalienne ni aux relations entre les États fédérés dans une fédération, ni a fortiori aux relations entre les régions dans les États centralisés.

- *Des pouvoirs publics dépourvus du monopole de la violence légitime.* Sauf dans de rares cas, l'Union européenne n'utilise pas la coercition, elle privilégie la persuasion et le consensus. La procédure de votation à la majorité (qualifiée) au Conseil ne vise donc pas à imposer par la contrainte des décisions à des États qui y sont opposés mais sa fonction est d'obliger les États qui ne sont pas favorables à certaines orientations communes à rechercher un consensus afin de ne pas s'exposer au risque de marginalisation qu'une attitude jusqu'au-boutiste fait peser sur les tous États membres, quelle que soit leur taille. Et lorsqu'un État membre ne respecte pas ses obligations – y compris ses obligations de faire respecter les obligations imposées à ses ressortissants – l'Union ne dispose d'aucun moyen de l'y forcer par l'exercice de la violence. Formellement, l'Europe est une pure communauté de droit.

- *Des compétences générales conditionnées à la réalisation d'objectifs.* De droit, l'État nation dispose de toutes les compétences au nom du principe supérieur de « compétence de la compétence » borné doublement et solidairement à un territoire et à une communauté, son ressort et ses ressortissants. Ce n'est qu'après que communauté et territoire sont constitués que sont définies les conditions tant formelles que substantielles d'exercice de ces compétences. Le processus de dévolution des compétences aux organes de l'Union suit une logique différente. Le transfert d'une compétence étatique à l'Union est toujours conditionné à la réalisation d'objectifs inscrits dans le traité et ceux-ci – lorsqu'ils ne sont pas simplement déclaratoires et dépourvus d'effets pratiques – sont toujours judiciables, c'est-à-dire assez précis et impérieux pour être applicables par une cour, en l'occurrence la Cour de justice des Communautés européennes. En témoignent notamment : les objectifs de stabilité des prix, de discipline budgétaire, de primauté du marché ; et a contrario, l'absence de pouvoir général de décider l'impôt ainsi que l'incapacité de l'Union à concrétiser les politiques communes dépourvues d'objectifs judiciables tels que la politique sociale, la politique des transports, la politique étrangère.

- *Un projet sans fins.* Paradoxalement, alors qu'il n'y a de politique commune qu'assortie d'objectifs précis la dynamique européenne est plus animée par une méthode que par des fins générales et universelles. Ces incertitudes¹¹ sur ce pourquoi elle se fait lui ont permis de donner le minimum de prise à ses adversaires et de tirer le maximum de profit des circonstances. Elles l'exposent cependant de plus en plus à la critique de ne tirer sa légitimité que de son propre développement. Et à cette relation circulaire autojustifiante il est parallèlement reproché de méconnaître l'obligation démocratique qui impose aux gouvernants de mettre en débat les motifs, les moyens et les fins de leurs actions.

Chaque grande forme historique d'organisation des pouvoirs publics est sous-tendue par le projet de surmonter un système de tensions réelles par et pour la réalisation d'une unité symbolique présentée comme immanente : l'empire, c'était la réalisation sur terre du pouvoir divin ; l'État nation, c'est la réalisation de l'identité nationale. L'Union européenne n'est aujourd'hui que le symbole d'elle-même. Il en résulte une grande dépendance de sa dynamique et de ses institutions à l'égard des circonstances et de l'ordre de succession des événements nationaux et internationaux.

¹¹ Andréani (G.), « L'Europe des incertitudes », Commentaires, vol. 22, n° 85, 1999, p. 23-38.

- *Un territoire sans frontières.* L'Union européenne expérimente progressivement une forme nouvelle d'ancrage territorial du pouvoir. Les frontières intérieures existent toujours, bien que tous les contrôles frontaliers aient été supprimés après la conclusion du traité de Schengen. D'une part, matériellement, parce que les États membres ont conservé les postes frontières afin de pouvoir rétablir les contrôles à tout moment (cf. supra sur la préservation des conditions matérielles de la sécession) ; d'autre part parce qu'elles circonscrivent encore des systèmes juridiques sociaux, culturels, politiques, productifs et plus généralement « sociétaux » différents, rivaux voire opposés.

Quant aux frontières extérieures, elles ne sont ni communes, ni finales. D'une part, en effet, il revient à chaque État, sous la surveillance très sporadique de tous les autres, de surveiller, pour tous les autres, les parties nationales de la frontière extérieure, qu'elle soit terrestre, maritime ou aéroportuaire. D'autre part, parce que l'Union européenne, si elle a fixé des conditions strictes d'adhésion relatives à l'organisation économique, sociale et politique (« l'acquis communautaire »), n'a pas encore posé de principe territorial d'appartenance et donc d'exclusion. L'inclusion formelle récente de la Turquie dans l'ensemble des pays candidats auquel s'applique le processus d'élargissement en cours, bien qu'elle n'appartienne pas au continent européen, traduit une nouvelle fois l'impossibilité pour l'Europe de se laisser dicter son destin par la logique territoriale.

- *Une unité fractionnée par le droit d'option.* Les exemptions non transitoires accordées à certains États membres se sont multipliées (monnaie unique, Europe sociale, Schengen...) avec l'approfondissement et l'élargissement de l'Europe, même si elles ont été principalement accordées à un nombre réduit d'États membres. Elles sont appelées à encore se développer avec la construction d'une Europe de la défense et la poursuite de l'intégration dans les domaines économiques et sociaux. Le principe d'option a été introduit dans le droit européen par le traité d'Amsterdam sous le nom de « coopérations renforcées ». S'il existe dans certaines fédérations actuelles et même s'il s'étend progressivement à des États nations traditionnellement très centralisés (comme l'Espagne, la Belgique, le Royaume-Uni, voire la France) qui accordent de plus en plus des statuts spéciaux et des pouvoirs particuliers à certaines de leurs régions, il n'a nulle part ailleurs une généralité aussi grande que celle qu'il tend à acquérir dans l'Union puisqu'il concerne aussi bien la monnaie unique, le social, la liberté de circuler, la défense et la politique étrangère.

1.2 Les insuffisances des approches théoriques dominantes

Les principales spécificités positives de la construction européenne qui viennent d'être brièvement exposées expliquent pourquoi les approches traditionnelles de la construction européenne éprouvent tant de difficultés à rendre compte dans un même modèle de tous ses aspects, y compris les plus déroutants¹².

- L'approche intergouvernementaliste n'a jamais accepté de voir autre chose dans la construction européenne qu'une forme développée de « régime international »¹³ et de regarder son architecture institutionnelle autrement que comme une organisation internationale comme les autres. Adaptation à l'Europe de la théorie néoréaliste, elle en partage les deux postulats de base : les États ont le monopole des relations

¹² Dehove (M.), Théret (B.), « L'Union européenne comme innovation institutionnelle », Colloque IRIS, Paris, 2-4 décembre 1998.

¹³ Krasner (S.D.), « Structural Causes and Regime Consequences : Regime as Intervening Variables », International Organization, vol. 36, n° 2, printemps 1982, p. 185-205.

internationales ; ils l'exercent en vue du renforcement de leur puissance pour le service de leurs intérêts nationaux.

Au strict plan institutionnel, cette approche se heurte à deux difficultés principales. La première est l'intégration dans la théorie intergouvernementaliste des institutions européennes irréductibles aux traditionnels secrétariats des organisations internationales et en tout premier lieu de la Commission et de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). La seconde est la prise en compte du rôle des équilibres politiques, sociaux, économiques internes aux États dans les processus de négociations intergouvernementaux supposés constituer les uniques ressorts de la dynamique européenne ¹⁴.

• Les principes théoriques sous-tendant les analyses néofonctionnalistes développées par E.B. Haas, P. Schmitter, L. Lindberg notamment sont plus nombreux et plus différenciés que ceux retenus par les intergouvernementalistes. Une explicitation rigoureuse en a été donnée par E. B. Haas (1964) et reprise par P. Schmitter (1996). On peut les résumer ici en quelques thèses simples :

- ♦ il existe dans la construction européenne un déterminisme fonctionnel (économique) que l'examen collégial et contradictoire des oppositions d'intérêts nationaux peut libérer ;
- ♦ la technostucture a acquis un rôle directeur dans l'impulsion de ce déterminisme, à cause de la complexité du monde moderne ;
- ♦ cette complexité multiplie les conséquences inintentionnelles des décisions publiques.

D'où deux résultats de l'analyse néo-fonctionnaliste considérés comme robustes : d'une part, la construction européenne est « *self-sustaining* » (elle s'auto-entretient) ; d'autre part, l'intégration européenne se réalise principalement par la socialisation des élites, l'intervention des groupes d'intérêts et l'opinion publique. Résultats dont la synthèse est opérée par un concept central, celui de « *spill-over* », à la fois fonctionnel (sous-optimalité des intégrations partielles) et politique (activisme bureaucratique « *self-reinforcing* »).

L. Lindberg et S. Scheingold (1970) ¹⁵, d'abord, de façon empirique et minutieuse, puis E.B. Haas (1979) de façon plus théorique et enfin P. Schmitter (1996) ¹⁶ ont tiré les

¹⁴ *Les solutions théoriques qui ont été récemment proposées à ces deux problèmes sont trop restrictives dans leurs postulats pour être réellement convaincantes :*

– pour la CJCE (voir Garrett (G.), « *The Politics of Legal Integration in the European Union* », International Organization, 49, hiver 1995), il est fait appel à l'hypothèse d'anticipation rationnelle et d'information parfaite qui suppose que la Cour ne prend une décision immédiatement contraire à un État que si l'anticipation qu'elle fait de l'intérêt global dans le long terme de cette décision pour cet État demeure positive ;

– quant à l'incidence des « préférences nationales » sur la dynamique européenne, l'approche « intergouvernementaliste », lorsqu'elle ne fait pas appel à la théorisation dénuée de pouvoirs explicatifs réels des contrats incomplets, elle tente d'en rendre compte de façon rigoureuse en recourant à deux hypothèses : la première est que les groupes sociaux dominants sont ceux qui ont le plus d'intérêt à coopérer (les « winners » dominant), et la seconde est que les préférences qu'ils formulent sont toujours médiatisées par les États. Si la première peut être admise, la seconde est contraire à toutes les analyses empiriques de la construction européenne (voir Middelmas (K.), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Londres, 1995).

¹⁵ Lindberg (L.) et Scheingold (S.), *Europe's Would-be Polity*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1970.

¹⁶ Schmitter (P.), 1° « *Examining the Present Euro-polity with the Help of Past Theories* » ; 2° « *Imagining the Future of the Euro-polity with the Help of new Concepts* », in *Governance in the European Union*, ed. by Marks G. et alii, Sage Publications, Londres, Thousand Oaks, New Delhi, 1996.

conclusions relativement ambiguës de l'application de cette approche à la dynamique d'ensemble de la construction européenne sur longue période :

- ♦ Si se sont effectivement développées des solidarités de fait qui ont forcé les gouvernements à passer des accords qu'ils n'avaient pas prévus (développement du commerce intracommunautaire, libéralisation des capitaux, interdépendances monétaires), le rôle des élites a été moins important que prévu ; ces interdépendances ont bien entraîné, avec la multiplication des activités des organes de la Communauté et des rencontres entre les administrations des États membres, une dynamique d'apprentissage collectif et de redéfinition continue et récurrente des conceptions nationales des intérêts nationaux.
 - ♦ Mais l'essentiel de la relance de l'intégration après 1970 peut être davantage attribué aux évolutions externes et aux chocs exogènes qu'aux processus internes et aux engrenages fonctionnels (exemples : l'énergie en 1973, la monnaie en 1971, la politique macroéconomique en 1991-1992). Ce n'est pas comme conséquence d'un calcul d'optimisation par des élites transnationalisées rationnelles que l'intégration progresse en général. Elle avance par bonds impulsés par une crise interne, déclenchée elle-même par l'extérieur, dans un contexte de sous-optimalité structurelle induite par l'intégration antérieure.
 - ♦ Le rôle de la CJCE dans le développement du supranationalisme a été totalement sous-évalué par les néofonctionnalistes, obnubilés qu'ils étaient par les effets de l'intégration économique sur le système des intérêts nationaux.
- La troisième approche¹⁷ considère que l'Europe est déjà une entité fédérale puisqu'elle est structurée depuis ses origines selon les deux dimensions distinctes supposées caractéristiques du fédéralisme – la dimension fonctionnelle des intérêts économiques et la dimension communautaire des intérêts territoriaux – auxquelles correspondent des institutions spécifiques – respectivement : les « institutions supranationales » pour la dimension fonctionnelle et les « institutions intergouvernementales » pour la dimension « communautaire ».

Or, cette caractérisation des institutions ne correspond pas à la réalité (Dehove et Theret 1999) : chaque institution européenne est constituée d'éléments à la fois intergouvernementaux et supranationaux, et c'est ce syncrétisme qui fait l'originalité de la construction européenne.

2. Les enjeux actuels de l'intégration régionale en Europe

L'Union européenne rencontre aujourd'hui des questions nouvelles pour elle et dont les implications institutionnelles sont considérables : l'élargissement la fait changer d'échelle et affecte la légitimité de ses processus actuels de prise de décision ; le manque de démocratie et de transparence de ses institutions fait l'objet de critiques de plus en plus affirmées des citoyens européens, alors même que la citoyenneté européenne tarde à se concrétiser ; enfin, les nouvelles compétences qui lui ont été déléguées, comme la monnaie unique, la sécurité intérieure ou la sécurité extérieure, impliquent qu'elle organise des formes de coordination entre les États membres différentes de celles qu'exigeait la construction européenne jusqu'à maintenant et appelant des formes institutionnelles nouvelles.

¹⁷ Sbragia (A.), « *The European Community – A Balancing Act* », *Publics : The Journal of Federalism*, n° 23, été 1993.

2.1 L'élargissement

2.1.1 L'élargissement et les institutions

Les institutions actuelles ont été créées pour six États membres. Elles fonctionnent déjà mal dans une Union comptant comme aujourd'hui quinze États membres. Elles risquent de se bloquer dans une Union de vingt-sept membres et après le prochain élargissement à dix pays d'Europe centrale et orientale, Chypre et Malte, à vingt-huit si l'on compte la Turquie à qui l'intégration a été promise, et à un nombre encore plus élevé si l'on compte l'extension de l'Union européenne aux limites du continent marqué par l'Oural, ce qui impliquerait l'adhésion de la Moldavie, de la Norvège, de l'Islande, de la Suisse, des républiques issues de l'ex-Yougoslavie, de l'Albanie puis enfin de l'Ukraine.

- Si l'on applique la règle actuelle : un commissaire par État membre et deux pour les grands États (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Espagne), une Europe de vingt-sept membres ferait passer le nombre de commissaires de vingt membres actuellement à trente-trois membres. Transformée de fait en une enceinte à caractère parlementaire, la Commission tendrait à perdre sa supranationalité – chaque commissaire étant amené à se transformer en représentant de son pays – et avec celle-ci sa collégialité. Se distinguant de moins en moins du Conseil, elle souffrirait chroniquement d'un manque de légitimité.

- L'extrapolation de quinze membres à vingt-sept du système actuel de pondération des voix au Conseil conduirait à un renforcement du poids des petits États dans le système décisionnel du Conseil. Par exemple, alors que la France représente 12,2 % de la population des vingt-sept, elle ne disposerait que de 7,5 % des voix dans une Union élargie. Malte, à l'autre extrême, aurait un pouvoir d'influence sur les décisions quinze fois supérieur à son poids démographique. Les décisions prises par le Conseil, de moins en moins représentatives du poids relatif des États membres, pourraient perdre progressivement leur légitimité.

- Le maintien de l'unanimité dans nombre de matières importantes – fiscalité, politique agricole commune, culture, environnement, citoyenneté, protection sociale, nomination, révision des traités – expose une Europe à vingt-sept États membres de plus en plus différents les uns des autres, de moins en moins pénétrés de l'« esprit communautaire » que l'expérience seule permet d'acquérir, au risque de blocages institutionnels en augmentant la probabilité d'un désaccord sur le fond ou, pire, d'une prise d'otage de l'Union par un État membre comme a pu le faire la Grande-Bretagne au temps de Margaret Thatcher ou de John Major.

C'est parce que l'augmentation exponentielle du nombre des États membres fait peser un risque sérieux de grippage institutionnel que les États membres ont décidé de convoquer une conférence intergouvernementale (conférence des États chargés de modifier à l'unanimité le traité) chargée de permettre aux institutions de faire face aux conséquences des prochains élargissements.

2.1.2 L'élargissement et les politiques communes

L'élargissement aura aussi un impact important sur les politiques communes – notamment la PAC –, sur les mécanismes de solidarité entre les États membres – notamment les fonds de cohésion – et sur les systèmes de relations professionnelles et de protection sociale communs, sous des formes diverses, à l'ensemble des États membres actuels (qui pourraient être déstabilisés si ces États s'engagent dans une stratégie de concurrence fiscale et sociale).

Au sommet de Copenhague en 1993, l'Union européenne a posé des conditions strictes à l'adhésion des candidats¹⁸. Les analyses aujourd'hui disponibles¹⁹ tendent à conclure – avec beaucoup de circonspection toutefois – que le futur élargissement (donc aux douze États déjà candidats, mais sans la Turquie) n'est pas de nature à déstabiliser les principes fondamentaux de l'intégration européenne, en dépit de son ampleur.

2.1.3 L'élargissement et les frontières finales de l'Europe

La perspective d'autres élargissements – ci-dessus évoqués – soulève cependant une question nouvelle pour l'Europe et pour la géopolitique mondiale. C'est celle des « frontières » de l'Europe, précisément de l'existence de frontières « finales ». Elle a un double aspect. Le premier est celui du droit de sécession. Non inscrite expressément dans le traité – qui n'a pas de date d'expiration – cette liberté paraît néanmoins, comme on l'a vu, protégée matériellement par les formes mêmes que la construction européenne a prises. Le second aspect du problème des frontières finales de l'Europe est celui des limites géographiques à l'Est et au Sud de l'intégration européenne. Certains États membres, partisans d'une Europe cantonnée au Marché unique et à la liberté des échanges, comme le Royaume-Uni, considèrent que l'Europe n'a pas de limites géographiques ce qui la vouerait à se diluer progressivement dans le marché mondial et à n'être qu'un de ses pôles de structuration régionale. C'est aussi le point de vue des spécialistes américains²⁰.

Mais quelle conception géographique de l'Europe est-il possible d'opposer à cette vision sans ambition de l'Union ? Ni la géographie, ni la culture, ni la religion, ni l'histoire, ni l'économie ne fournissent des critères intangibles permettant de discerner la délimitation géographique stable vers laquelle pourrait converger le processus d'élargissement²¹. Deux hypothèses sont souvent débattues. La première consiste à définir des statuts intermédiaires par des partenariats différenciés (J. Attali, 1999). Les États à qui ils seront offerts l'accepteront-ils et ne la regarderont-ils pas comme une proposition de constituer des groupes d'États membres de « seconde zone » ? La seconde vise à renforcer la méthode des critères de Copenhague de 1993 élargie à une définition précise des engagements réciproques stricts que l'appartenance à l'Europe implique de tous ces membres. Ainsi l'identité politique de l'Europe ne serait pas déterminée par ses frontières, mais à l'inverse, celles-ci résulteraient de la volonté des États membres de s'unir autour de valeurs et d'objectifs réellement contraignants et contrôlés. Elle renforce le rôle institutionnel du traité et de la Cour de justice dans l'Union.

2.2 La démocratie

La construction européenne a affaibli globalement le rôle de la démocratie indirecte. Elle a érodé le rôle des parlements nationaux – notamment dans les régimes, comme la France, qui accordent de larges prérogatives à l'exécutif – en instituant l'adoption de normes du niveau de la loi par un collège d'exécutifs (le Conseil) ne constituant pas encore une enceinte délibérative comparable à une chambre des États ou un sénat. Elle n'a pas rééquilibré – jusqu'au traité d'Amsterdam – le recul des parlements nationaux par une avancée symétrique du Parlement européen. Non élu par un collège unique, non

¹⁸ Ces conditions sont économiques et politiques : stabilité des institutions, garantie de leur caractère démocratique, État de droit, respect des droits de l'Homme, protection des minorités, existence d'une économie de marché capable de faire face à la concurrence, reprise intégrale de l'acquis communautaire, notamment dans le domaine social, tel qu'il sera au jour de leur adhésion.

¹⁹ « L'Élargissement de l'Union européenne à l'Est de l'Europe : des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest », Commissariat général du Plan, *La Documentation française*, 1999.

²⁰ Voir Brzezinski (Z.), *Le grand échiquier*, Paris, Bayard Éditions, 1998.

²¹ Voir Andréani (G.), « L'Europe des incertitudes », *op. cit.*

pourvu du pouvoir de voter l'impôt, non structuré par des organisations partisanes européennes constituées et actives, le Parlement européen ne dispose pas encore d'une légitimité comparable à celle qui donne aux décisions des représentants du peuple l'autorité de la loi.

Par ailleurs, et à cause des faibles pouvoirs du Parlement européen, les décisions que prend l'Union européenne, qui touchent directement à la vie quotidienne des citoyens, résultent d'un processus d'élaboration et de décision placé sous l'emprise d'un collège de commissaires désignés par les États membres et non élus, et d'un collège de ministres qui n'ont aucun compte public individuel à rendre de leurs positions et décisions aux conseils²². Cette insuffisance de transparence et cette absence de responsabilité de ceux qui décident devant ceux pour qui ils sont censés décider en les dépossédant de la maîtrise de la chose publique, ou du sentiment de la maîtriser, inspirent aux citoyens des États membres un scepticisme croissant à l'égard de l'Union européenne. Les difficultés de ratification du traité de Maastricht ont constitué de ce point de vue un avertissement qui marque une attente durable et encore insatisfaite.

Mais la démocratie parlementaire n'est pas la forme parachevée de la démocratie. Les faiblesses de l'Union à cet égard sont – sans doute insuffisamment – compensées par des formes de consultation des citoyens²³ inconnues de la démocratie parlementaire. Elles sont aussi rééquilibrées par un recours, beaucoup plus marqué que dans les États-nations, aux ressources du constitutionnalisme, c'est-à-dire à l'adoption, soit directement par les peuples (référendum) soit par les parlements, de normes qui en droit interne auraient été du niveau de la loi ou voisines d'une simple décision gouvernementale mais qui, comme elles sont inscrites dans le traité, ont de ce fait valeur de normes constitutionnelles en droit interne. Tel est par exemple le cas de l'objectif de stabilité des prix fixé à la politique monétaire de la Banque centrale par le traité. Les implications institutionnelles de ce rehaussement de niveau de certaines normes par le processus de décision communautaire ou des conflits qu'il a à surmonter – des conflits entre des intérêts particuliers aux conflits entre des intérêts nationaux – sont multiples, fondamentales et encore mal maîtrisées.

2.3 La citoyenneté

L'avenir de la citoyenneté est décisif pour le destin de l'Europe et l'aboutissement de la construction européenne.

La forme « nationale » de cette citoyenneté lui est-elle accessible²⁴ ? Nombre de dilemmes et conflits paraissent y faire obstacle. Quelle règle l'exclusion (explicitation de qui ne peut pas acquérir la citoyenneté européenne) lui donner qui reste compatible avec la citoyenneté nationale sans qu'elle soit la somme des citoyennetés nationales des États membres comme c'est le cas aujourd'hui : la solution d'un « contrat social » spécifique à l'Union européenne n'est-elle pas trop artificielle et « volontariste » ? Celle d'une « communauté de culture » ne paraît-elle pas trop éloignée de la réalité, notamment dans la perspective d'un élargissement pouvant aller jusqu'à la Turquie ? Fonder la citoyenneté européenne sur le pluralisme comme élément constitutif d'appartenance, et non comme

²² Cette analyse devrait être nuancée pour les États membres dotés de régimes parlementaires, comme le Danemark, dont les gouvernements négocient sous mandat du Parlement.

²³ La Commission, par exemple, rassemble avant chaque décision les avis des intéressés concernés et procède à de nombreuses expertises qu'elle rend publiques à chaque étape du processus d'élaboration de la décision par des « livres verts » et des « livres blancs ».

²⁴ Balibar (E.), « Une citoyenneté européenne est-elle possible ? », in L'État, la finance et le social, La Découverte, 1995.

élément subordonné et résiduel, n'est-ce pas une solution fictive ? Enfin, et plus généralement, comment empêcher que les citoyens ayant le statut d'immigrés dans les États nationaux n'apparaissent pas comme les citoyens européens « par excellence » ?

La citoyenne européenne impliquerait alors un changement en profondeur de la notion même d'ordre constitutionnel afin qu'elle reste compatible avec le pluralisme des ordres politiques, des appartenances communautaires, des adhésions culturelles et des projections passionnelles²⁵.

2.4 Les nouvelles compétences

Les perspectives d'approfondissement de l'Union européenne – c'est-à-dire d'extension de ses compétences à de nouveaux domaines – sont nombreuses et diverses. Certaines sont inscrites dans le traité à titre d'options. Elles concernent principalement la sécurité intérieure et les règles de franchissement des frontières intérieures et extérieures par les non-Européens.

D'autres résulteront des nouveaux besoins de coopérations induits par les coopérations déjà nouées et les fusions déjà opérées, selon la logique fonctionnaliste de « l'entraînement » fonctionnel.

- ♦ La monnaie unique²⁶ appelle un resserrement de la coopération budgétaire qui seule – dès lors qu'il est peu probable que le budget européen acquière à court terme une taille suffisante pour exercer une fonction de stabilisation – peut compenser les conséquences sur l'activité tant des chocs asymétriques que des chocs symétriques²⁷ et qui ne peuvent plus l'être par le taux de change, du moins à court terme.
- ♦ Dès lors que cette charge de stabilisation ne pourra être pleinement assurée par le réglage budgétaire, elle reposera pour partie sur la formation des

²⁵ Deux approches principales sont aujourd'hui explorées par les spécialistes pour sortir de ce dilemme entre citoyenneté européenne et citoyenneté nationale, toutes deux évidemment fortement influencées par l'histoire de la construction européenne :

- la première tend en quelque sorte à « prendre acte » de l'importance croissante dans la socialisation des individus des liens économiques et sociaux en sorte qu'ils renversent au sein de la citoyenneté l'ordre d'importance des composantes « civiques » (droits/libertés) et sociales (droits/créances) en donnant priorité à la seconde. L'Union européenne inventerait alors une nouvelle citoyenneté fondée sur le « statut » économique et social acquis par quiconque dès sa présence sur le territoire européen engendré par une commune aspiration vers la solidarité et la justice sociale. Elle paraît aujourd'hui peu probable ;
- la seconde refuse cette dépolitisation de la vie collective, mais elle s'efforce de construire une citoyenneté « froide » fondée sur le « patriotisme constitutionnel » (Habermas (J.), *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997). Celui-ci, au lieu de supposer comme dans le patriotisme national une relation fusionnelle entre le citoyen et la nation, n'exige qu'une adhésion rationnelle dénuée de toute affectivité du citoyen aux principes abstraits – notamment celui des droits fondamentaux mais pas exclusivement – et aux processus qui sont supposés fixer les objectifs et les moyens de l'État. Cette conception a beaucoup d'affinités avec la conception de la citoyenneté qui s'est imposée en Allemagne après la guerre, pour tenter d'en maîtriser la mémoire. Elle implique un renforcement de la volonté commune par le canal de la règle constitutionnelle (traité) négociée par les États et ratifiée par les peuples, plutôt que par la voie de la règle légale définie par le Parlement.

²⁶ Boyer (R.), « Le gouvernement économique de la zone euro », Commissariat général du Plan, *La Documentation française*, 1999.

²⁷ Surtout par les chocs symétriques d'ailleurs car il a été montré que les chocs asymétriques sont peu fréquents, d'une faible ampleur et ont pour origine une cause appelée à disparaître avec la monnaie unique : les différences de politique économique.

salaires et les transferts sociaux²⁸. Or les systèmes sociaux et les systèmes de relations professionnelles des États membres sont importants, complexes et différents dans leurs détails et leur principe en dépit d'un niveau élevé de protection commun et d'une forte intervention de l'État. Et ils restent pour l'essentiel nationaux en raison notamment de l'absence de partenaires sociaux forts au niveau européen et d'une faible mobilité de la main-d'œuvre entre les États membres.

- ♦ Le développement des échanges sans progrès de la coopération judiciaire et policière a creusé un fossé entre les facilités ouvertes à la criminalité organisée, aux trafics de stupéfiants, à la traite des êtres humains, à la liberté des échanges et les contraintes imposées à leur répression, par les protectionnismes policier et judiciaire persistants. La nécessité de mieux tenir la « frontière extérieure » commune définie par le traité de Schengen, de rendre la répression policière plus efficace tout en la maintenant sous le contrôle étroit du juge, va imposer des harmonisations limitées en nombre mais de portée politique et symbolique profonde telles que la remise automatique des délinquants, la reconnaissance mutuelle des actes, l'harmonisation des droits de fond pour les crimes et délits transfrontaliers (les « eurocrimes »).
- ♦ L'éclatement de l'URSS, la guerre de Bosnie, la reconversion rapide de l'OTAN, la guerre du Kosovo ont brutalement révélé à l'Europe en même temps que ses nouvelles responsabilités géopolitiques, ses faiblesses matérielles et politiques. L'objectif fondamental de la construction européenne a été atteint : les chocs géopolitiques subis par l'Europe n'ont pas entamé la solidarité franco-allemande par-delà les épisodes de tensions sporadiques. Cette solidarité reste néanmoins toujours exposée au risque de cassure comme l'a montré le début de la crise yougoslave qui a vu l'Allemagne et la France soutenir leurs anciens alliés de la Seconde Guerre mondiale, respectivement la Croatie et la Serbie. La mutation complète de la géopolitique européenne – unification allemande, explosion de l'Union soviétique, affaissement de la Russie, déstabilisation des pays d'Europe centrale et orientale – renouvelle la question de la place de l'Allemagne dans l'Europe et de l'Europe dans le monde²⁹. La méthode intergouvernementale de construction de la politique étrangère et de sécurité commune qui a été définie à Maastricht n'a pas conduit aux résultats escomptés. Sur le plan militaire et de la politique internationale, et principalement pour des raisons de géopolitique interne à l'Europe³⁰, l'Union européenne reste entièrement dépendante de la puissance militaire et politique des États-Unis.

2.5 Les nouvelles coordinations

Les extensions de compétences appellent des coordinations d'un type nouveau et fondamentalement c'est ce « changement de régime » de la construction européenne marqué par un renouvellement complet des conflits à surmonter et des dilemmes à résoudre qui explique l'inadaptation croissante de son architecture institutionnelle.

²⁸ Maurice (J.), « *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?* », *op. cit.*

²⁹ Voir Lamers (K.), Schaible (N.), *Réflexions sur la politique européenne, CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1^{er} septembre 1994.*

³⁰ Gnesotto (N.),

On le conçoit aisément pour les nouveaux besoins de coopération qu'appelle l'extension de l'intégration européenne aux domaines régaliens de la politique étrangère et de la sécurité commune, ce que les communautaristes expriment en disant que la méthode fonctionnaliste d'intégration se heurte à la « différence de nature » entre la coopération économique et la coopération politique, la seconde ne résultant pas de la première selon une nécessité aussi impérieuse que celle qui lie dynamiquement les différentes coopérations économiques.

Outre que cette vue repose sur des fondements théoriques qui restent implicites, elle laisse échapper le fait – de nature à la remettre en cause – que les coopérations économiques qu'appelle aujourd'hui la dynamique européenne se heurtent à des obstacles comparables à ceux qui s'opposent aux progrès de l'intégration de l'Europe dans les matières politiques des domaines régaliens.

Or la théorie de l'intégration offre des modèles qui permettent de rendre compte simultanément de l'épuisement de la méthode communautaire dans les nouveaux domaines d'intégration économique et dans les domaines régaliens (principalement : politique macro-économique et politique sociale).

Le premier modèle³¹ est celui qui oppose la coordination visant à fournir à l'ensemble des États des « biens publics » internationaux (comme le libre-échange, la stabilité monétaire, ou la régulation de la concurrence) à la coordination stratégique visant à optimiser les interdépendances entre leur politique. Le premier repose sur la minimisation des externalités négatives par l'édiction de règles d'interdictions, le second sur la maximisation des externalités positives par des règles d'incitation.

Le second modèle théorique est celui qui distingue l'intégration positive de l'intégration négative³², l'intégration par la déréglementation des marchés d'une part et l'intégration par l'harmonisation des règles qui sous-tendent les marchés d'autre part.

Cette distinction (cf. encadré 2) suggère que la première forme d'intégration (la libéralisation des marchés) a été très efficace pour la construction du marché commun et que la seconde forme d'intégration (l'adoption de normes communes) appliquée aux produits (intégration positive « produit ») a été efficace pour l'achèvement du Marché unique. En revanche elle montre que la méthode communautaire rencontre plus d'obstacles dans les domaines relatifs aux conditions de la production, (intégration positive « processus ») notamment pour ce qui touche aux normes sociales. La raison en est que la première forme d'intégration, la libéralisation des marchés, se fait par des processus de décision communautaires principalement supranationaux (Commission et Cour de justice) alors que la seconde forme d'intégration exige la mise en œuvre de processus de décision principalement intergouvernementaux (Conseil).

Encadré 2

Intégration négative et intégration positive et institutions de l'Union (F. W. Scharpf, 1996)

La première forme d'intégration a rapidement progressé parce qu'elle s'appuyait sur un mécanisme institutionnel extrêmement efficace : une norme précise et contraignante figurant

³¹ Thygesen (N.), « *Coordination of National Policies* », in Peter Newman, Murray Milgate, John Eatwell (Eds), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance, vol. I, Mac Millan Press, Londres, 1992, p. 458-461.*

³² Scharpf (F.W.), « *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States* », *Governance in the European Union, Sage Publications, Londres, 1996.*

dans le traité (les articles relatifs aux obstacles aux échanges extérieurs et aux règles de la concurrence interne), une absence d'une autre norme (sauf celle relative à l'ordre public) susceptible de limiter sa portée, une application directe de ces normes par la Commission sans intervention du Conseil, un contrôle étroit de cette application par la Cour de Justice. La seconde, faute de normes de valeur quasi constitutionnelle, c'est-à-dire tirée du traité, ne pouvait juridiquement s'appuyer que sur **la législation secondaire** élaborée par le Conseil (sur la base juridique d'un domaine de compétence ouvert par le traité) et mise en œuvre – juridiquement – par la Commission sous son contrôle étroit. Dépendant de l'aptitude du Conseil à prendre des décisions, cette forme d'intégration se heurtait aux multiples possibilités de blocage de tout processus intergouvernemental, et dans le cas communautaire, à l'exigence tacite de consensus, voire à la mise en œuvre du compromis de Luxembourg. Ces conflits ont pu être surmontés sur les sujets où l'intensité des oppositions entre les États membres était modérée, c'est-à-dire pour la réglementation concernant les caractéristiques des produits, notamment, lorsque la pratique de la reconnaissance mutuelle a été généralisée par l'acte unique. Ils ont en revanche pratiquement bloqué la machine communautaire lorsque la réglementation portait sur **les processus de production** – et en premier lieu les relations professionnelles et la protection sociale – pour lesquels les intérêts entre les États membres étaient beaucoup plus opposés, parce qu'ils touchaient directement à **leur compétitivité** et à **des systèmes institutionnalisés à forte charge identitaire**. Et cette incapacité de l'Union à développer des réglementations positives affaiblissait celle des États membres, en la soumettant (par l'intégration négative) à une concurrence des règles plus forte.

De cette analyse découleraient deux exigences institutionnelles. La première serait de doter l'Union d'un pouvoir plus grand de différencier les standards et les normes selon les États membres. La seconde consisterait à **renforcer le pouvoir de la Communauté d'équilibrer les deux formes de coopération** afin que la première ne fasse pas obstacle à la seconde, que celle-ci soit prise en charge par l'Union (harmonisation) ou qu'elle reste de la compétence des États membres, sous réserve du respect de règles de compatibilité élaborées par l'Union. C'est-à-dire d'accroître et d'étendre les pouvoirs de réglementation positive de l'Union afin de les rééquilibrer par rapport à ses pouvoirs de déréglementation.

2.6 La différenciation

La période qui sépare le traité de Maastricht du traité d'Amsterdam a montré la nécessité d'organiser la différenciation des coopérations entre les États membres en permettant aux États qui le souhaitent d'aller au-delà des clauses communes des traités. Dans tous les domaines : monétaire, social, sécurité intérieure, politique étrangère et de sécurité commune, certains États ont choisi de rester à l'extérieur des cercles de coopération tracés par les autres ou ont bâti hors de l'Union des coopérations particulières. Le traité d'Amsterdam a posé des conditions trop restrictives à l'instrument juridique instituant ces « coopérations renforcées ». Elles peuvent être sans difficulté rendues moins exigeantes. Mais alors se poseront deux problèmes fondamentaux :

- ♦ le premier sera celui de l'intégration horizontale de politiques verticales aux contours de plus en plus variables selon les coopérations ;
- ♦ le second sera celui de la consistance politique d'un système institutionnel géopolitiquement inidentifiable, selon les règles aujourd'hui prévalantes, c'est-à-dire de l'aptitude de l'Union à se doter d'une identité propre afin de s'imposer en tant que telle dans l'ordre mondial.

Ces deux problèmes pourraient trouver une solution spontanée en quelque sorte « naturelle » dans l'émergence d'un directoire des grands. Elle sonnerait le glas d'une construction européenne qui trouve sa raison d'être, sa stabilité politique et sa vitalité dans des mécanismes institutionnels qui, par une pondération spécifique de la démocratie des peuples (1 homme = 1 voix) et de la démocratie des États (1 État = 1 voix), ont conjuré les deux risques qui la guettent continûment : la tentation des grands

États membres de l'équilibre hégémonique de zones d'influences structurées autour de pays leaders et l'attrait des petits États membres pour la neutralisation de toute forme d'exercice de la puissance tant à l'intérieur de l'Europe qu'à l'extérieur.

2.7 L'identité internationale

L'Europe est une puissance civile, elle n'est pas une puissance politique et militaire. Les États ayant, dans le domaine international, des positions acquises (par exemple, au Conseil de sécurité ou auprès de la première puissance mondiale ou des pays en voie de développement), des savoir-faire, des traditions, souhaitent qu'elle le devienne, tant pour assurer sa propre sécurité, que pour défendre ses intérêts dans les négociations multilatérales et préserver la capacité d'influence mondiale de l'ensemble de la zone.

3. Deux stratégies possibles

Pour répondre à ces nouvelles exigences institutionnelles, deux stratégies sont aujourd'hui explorées.

La première repose sur l'idée que l'Europe doit désormais adopter clairement une structure fédérale adaptée à son histoire, à ses spécificités culturelles. C'est celle qu'a adoptée Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, dans un discours prononcé à l'université Humboldt le 12 mai 2000 dans lequel il a exposé à l'intention de la France sa vision de l'Europe du futur.

La seconde stratégie considère que l'Europe n'est pas encore suffisamment intégrée pour pouvoir adopter une architecture fédérale parce que les peuples n'ont pas encore suffisamment fusionné et parce que les gouvernements des États membres ne sont pas prêts à déléguer des fonctions exécutives à un gouvernement de l'Union, même en nombre limité et sous des formes très contrôlées. C'est celle qui a été développée par un groupe d'experts français, dans le cadre d'un « think tank » gouvernemental (le « Commissariat général du Plan ») placé auprès du Premier ministre ³³.

3.1 L'Europe fédérale de J. Fischer

La proposition de J. Fischer s'inspire des fédéralismes existants et partage de nombreux points communs de ce fait avec les propositions antérieures du Parlement européen (projet Spinelli) et du courant social-chrétien allemand (projet Schäuble-Lamers). Il propose ainsi de séparer clairement les éléments supranationaux des éléments intergouvernementaux des institutions européennes actuelles en transformant la Commission en un gouvernement supranational, en renforçant le caractère de chambre des peuples du Parlement européen et en transformant le Conseil en Sénat des États. Il suggère aussi, pour protéger la pérennité des États-Nations qui composent l'Union, de protéger leur souveraineté par une codification stricte inscrite dans le traité des compétences de l'Union et des États membres selon le principe de subsidiarité.

Afin de tenir compte des spécificités de l'Union européenne par rapport aux fédérations existantes, J. Fischer propose d'introduire dans le modèle fédéral classique trois différences importantes.

³³ *Quermonne (J.-L.), Andréani (G.) et Dehove (M.), « L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces », Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1999.*

La première différence avec le modèle fédéraliste général est de transformer le Parlement européen en chambre des députés élus appartenant en même temps aux parlements nationaux, afin « d'éviter tout antagonisme entre les parlements nationaux et le Parlement européen, entre États-nations et Europe » (sans que l'on sache d'ailleurs, à ce stade, si les députés seront élus par leurs pairs ou par les peuples, ni pour quel mandat).

La seconde concerne l'exécutif. Elle se présente comme une alternative. Elle consiste soit à envisager l'hypothèse de transformer le Conseil européen en exécutif de l'Union, soit, dans le cas où plus classiquement c'est la Commission qui forme l'exécutif, de doter son président de pouvoirs exécutifs forts et de le faire élire directement par les citoyens des États membres.

La troisième concerne la différenciation durable. J. Fischer propose que cette structure fédérale soit créée à terme par un groupe de pays constituant une avant-garde ou un « centre de gravité », concluant entre eux un « traité dans le traité ».

Les deux premières propositions visent bien à surmonter les deux principaux obstacles que rencontrent aujourd'hui l'application des modèles fédéraux existants à l'Union : l'insuffisante « fusion » des peuples européens qui est à la racine de la faible légitimité du Parlement européen d'une part, et d'autre part, la volonté inentamée des gouvernements des États membres à participer directement à la fonction exécutive.

Si c'est la première hypothèse de constitution de l'exécutif (autour du Conseil européen, avec la renationalisation des parlementaires européens) qui est retenue, tout élément de supranationalité est pratiquement ôté aux institutions de l'Europe. Ce brutal recul pourrait bien enlever définitivement à la construction européenne toute chance de s'accomplir sous la forme d'une intégration plus resserrée des populations, d'une solidarité plus grande entre les Européens, voire d'une « fusion » des peuples sans que celle-ci prenne nécessairement la forme de la constitution d'une nation européenne. Mais de plus l'insuffisant degré de supranationalité des institutions empêchera l'extension du champ de la majorité qualifiée, voire entraînera son recul, car les États membres n'acceptent de se voir mis en minorité au Conseil sur une décision qu'à condition que cette décision soit en quelque sorte ratifiée par des institutions porteuses d'une légitimité supranationale. Imagine-t-on dans le cas où la France serait mise en minorité au Conseil les députés français ne pas faire bloc pour confirmer la position de leurs représentants gouvernementaux ? Quelle serait alors la légitimité de cette décision aux yeux des citoyens français ? L'expérience non réussie de la construction en « piliers » l'a bien montré : il existe un lien étroit entre l'intervention de la Commission et du Parlement dans la procédure de décision et l'acceptation par les États membres du jeu de la règle de la majorité dans les enceintes interétatiques.

L'appariement de la seconde hypothèse concernant l'exécutif (autour d'une Commission dont le président est élu directement et doté de pouvoirs renforcés) avec celle relative aux parlementaires paraît plus plausible dans la mesure où l'exécutif dans ce cas de figure est véritablement supranational. Mais il faudrait alors que les gouvernements nationaux acceptent de ne plus participer directement à l'exercice de la fonction exécutive, ce qui paraît hors de portée aujourd'hui.

On objectera sans doute qu'une stricte application du principe de subsidiarité permettrait aux États membres d'abandonner à un exécutif supranational contrôlé par un sénat des États certaines de leurs prérogatives. Rien n'est moins sûr. Les États membres se mettraient facilement d'accord aujourd'hui sur ce qui, domaine par domaine, relève fonctionnellement d'une action principalement nationale et sur ce qui doit faire l'objet d'une coopération européenne ou d'un transfert aux institutions communautaires.

Mais la méfiance qui subsiste entre eux, l'attachement légitime qu'ils portent à leurs préférences nationales notamment en matière de solidarité, les divergences qui les opposent sur les équilibres qu'il convient de déterminer entre les fins souvent multiples des politiques publiques, les appréciations différentes qu'ils portent sur l'efficacité relative des instruments de ces politiques, les divisent davantage que la répartition des compétences entre les États membres et l'Union selon le principe de subsidiarité.

La troisième proposition, celle du « centre de gravité », rejoint les propositions antérieures de constitution d'un « noyau dur ». Elle crée néanmoins, dans la version proposée par J. Fischer, un clivage trop grand et trop irréversible entre les États membres qui appartiennent au centre de gravité et les autres, entre l'Europe politique et l'Europe économique.

3.2 Une nouvelle synthèse de la supranationalité et de l'intergouvernementalité

C'est dans cette voie que le groupe de travail réunissant, dans le cadre du Commissariat général du Plan, les experts et responsables français, a porté sa réflexion, considérant que l'absence de fusion des peuples empêchait de passer directement à la phase fédéraliste, alors que la nécessité de doter l'Union d'une capacité d'agir nouvelle correspondant aux missions qui lui avaient été confiées exigeait de la doter des ressources institutionnelles lui permettant d'exercer des fonctions gouvernementales. Quelles réformes institutionnelles concrètes cette stratégie de réforme impliquerait-elle ?

Il importerait avant tout alors d'instituer l'élection d'un président permanent du Conseil européen afin de donner une représentation internationale clairement identifiable à l'Union et de raffermir la cohésion et l'efficacité d'une institution qui assure aujourd'hui avec la Commission des fonctions d'impulsion et d'arbitrage éminentes, et qui joue un rôle majeur dans la définition des grandes orientations des politiques de l'Union.

L'exercice de la fonction gouvernementale dans l'Union continuerait à résulter d'une association étroite des gouvernements nationaux et des institutions de l'Union. Elle impliquerait le renforcement de l'aptitude du Conseil et de la Commission à préparer et prendre conjointement des décisions par le rapprochement de leurs structures et la synchronisation de leur fonctionnement, sans que la Commission se transforme en exécutif ni le Conseil en sénat des États. En conséquence, le Conseil affaires générales, composé des ministres des Affaires européennes, serait rendu permanent et la Commission, délestée de ses tâches administratives, serait recentrée sur sa fonction politique.

Parallèlement au renforcement de cet exécutif bicéphale, il serait nécessaire d'un même geste de raffermir la légitimité et la responsabilité du Parlement européen : d'une part, par l'élection du Parlement européen sur la base de listes plurinationales établies à l'échelle de l'Union ; d'autre part, par la reconnaissance au Conseil européen, sur proposition de la Commission, du droit de dissoudre le Parlement européen.

Il conviendrait enfin d'intégrer résolument la différenciation durable dans l'Europe et de la compléter par un centre de gravité garant de la cohésion géopolitique de l'Union et de la cohérence fonctionnelle de ses décisions.

Il importe donc d'abord d'assouplir les règles de constitutions des « coopérations renforcées », afin de rendre plus facile leur adoption par les États membres qui le souhaitent et de les étendre aux domaines dont elles sont aujourd'hui exclues, en premier lieu la politique étrangère et de sécurité commune.

Cette méthode d'intégration « par l'exemple » a fait la preuve dans le passé, lorsqu'elle était encore informelle, de son utilité. En laissant aux États membres, sous certaines conditions collectivement fixées et acceptées, la possibilité de ne pas participer à certaines des coopérations dans lesquelles d'autres États membres souhaitent s'engager, ce mécanisme pratiquement inexistant dans les États nations confère à l'Union européenne sa vraie nature de fédération d'États, qui agit davantage par la persuasion que par la contrainte.

Il pourrait ne pas en être de même pour une Union beaucoup plus nombreuse et chargée de missions plus gouvernementales. Il est donc nécessaire d'institutionnaliser un centre de gravité et de le doter des ressources politiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

De ce qui doit être la mission première de ce centre de gravité découle naturellement l'unique condition qui doit être posée pour qu'un État membre puisse en faire partie : participer à toutes les coopérations renforcées. Ne doivent jouer aucune prérogative de taille ou d'ancienneté des États membres. Ce centre de gravité ne doit pas être une tentative détournée de doter l'Europe d'un « directoire des grands ». Et toutes les politiques communes doivent être placées sur le même rang. Comment sinon justifier devant les Européens une hiérarchie entre la monnaie unique, l'Europe sociale, l'Europe de la sécurité, celle des droits fondamentaux ? Il importe aussi que les États membres qui s'engagent à participer à toutes les coopérations mais ne le peuvent pas pour des raisons à caractère technique, soient membres à part entière de ce « centre de gravité », quitte à ce que l'Union intervienne davantage dans le processus de convergence destiné à leur permettre d'intégrer les coopérations renforcées dont ils sont temporairement exclus.

C'est aussi de la mission qui sera confiée à ce « centre de gravité » que devront découler les formes de son institutionnalisation et ses prérogatives. Il paraît nécessaire qu'il se matérialise par la constitution d'un conseil européen du centre de gravité. Ses compétences seraient strictement limitées aux domaines touchant la préservation de l'unité de l'Union et ses prérogatives cantonnées à un nombre réduit de pouvoirs propres tels que les nominations aux postes importants de l'Union, le droit de veto encadré par des principes contrôlables par la Cour de justice, la subsidiarité sur toute décision du conseil et la représentation extérieure de l'Union.