

# Scénarios européens : rétrospective et prospective \*

**Pierre-Alain Muet**

*Directeur du Département d'Econométrie*

*L'histoire de cinquante ans de construction européenne oppose la méthode des petits pas ou de l'engrenage, initiée par Jean Monnet, qui permet que s'enclenche et se développe l'intégration européenne, aux initiatives politiques qui ont toutes échoué, depuis les ambitions fédéralistes du congrès de la Haye dans l'immédiat après-guerre, jusqu'aux différents projets de constitution élaborés par le Parlement européen, en passant par la Communauté européenne de défense au milieu des années cinquante. Pourtant les difficultés politiques surgies à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht, l'élargissement à terme d'une Communauté initialement prévue pour six pays à l'ensemble du continent, et la complexité institutionnelle à laquelle a abouti une expérience d'intégration sans précédent dans l'histoire montrent que la construction européenne ne pourra sans doute pas se poursuivre sans que soient abordés les choix politiques si souvent esquivés.*

*Comment adapter des institutions héritées de couches successives d'intégration oscillant entre des volontés politiques contradictoires, aux défis qui s'accumulent en cette fin de siècle : recomposition du continent après l'éclatement du bloc soviétique, élargissement de l'Union à une trentaine de pays, Union monétaire nécessairement restreinte dans une première phase... Jamais sans doute les échéances européennes ne semblent avoir été aussi contradictoires. L'architecture en piliers du traité de Maastricht illustre ce choix jamais tranché entre une confédération d'Etats nations que caractérise la démarche intergouvernementale, et l'approche fédérale qui était celle des fondateurs et que l'on retrouve implicitement dans l'Union économique et monétaire.*

*La conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions qui s'est ouverte en mars apportera-t-elle une solution à ces problèmes si la question fondamentale « Quelle Europe voulons-nous ? » reste omise parce que chacun sait bien qu'aujourd'hui la réponse divise profondément les Etats et les citoyens. La thèse défendue dans cet article est que ces divergences doivent être reconnues pour sauvegarder le processus d'intégration européenne. L'Europe à géométrie variable, ou plus exactement l'Europe à volontés politiques différenciées, qui en est la conséquence est la seule issue qui permette de poursuivre un processus d'intégration qui conditionne la survie économique de notre continent.*

\* Je remercie Mario Dehove pour ses commentaires sur une version préliminaire de l'article.

## L'héritage : cinquante ans de construction européenne

Préparée par un rêve qui ne vit jamais le jour au lendemain de la première guerre mondiale, relancée par l'action des mouvements européens dans l'immédiat après-guerre, la construction européenne est entrée dans les faits sur la pointe des pieds : la mise en commun des industries de base nécessaires à la reconstruction d'un continent ruiné par la guerre. Le succès de la méthode Monnet « *l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble, mais par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait*<sup>1</sup> », ne semble guère s'être démenti. Que ce soit à travers le Marché commun, l'Acte unique, le SME ou l'Union monétaire, la construction européenne n'a pas procédé autrement. On peut lire les cinquante ans d'histoire européenne à la lumière de la théorie de l'engrenage, mais on peut aussi y voir le succès d'une intégration qui a toujours été différenciée, la CECA puis la Communauté à six constituant le noyau dur autour duquel s'agrégèrent progressivement les autres pays du continent.

### L'après-guerre : espoirs et échec de l'intégration politique

Portée par un large courant intellectuel après la première guerre mondiale, relayée par les initiatives d'hommes politiques (Sforza, Benès, Herriot, Blum et Briand), l'idée des Etats-Unis d'Europe s'était effondrée au cours des années trente avec la crise et la montée des nationalismes. Elle devait renaître avant même la fin de la seconde guerre mondiale avec la Déclaration des résistances européennes<sup>2</sup> appelant à une union fédérale pour sauvegarder la liberté et la civilisation du continent européen (1944). Mais ce fut le discours de Winston Churchill à Zurich en 1946 qui relança et popularisa l'initiative européenne. En appelant à la réconciliation franco-allemande et à la constitution des Etats-Unis d'Europe (dans lesquels il n'incluait pas le Royaume-Uni), il contribua à l'éclosion des mouvements européens qui devait aboutir au congrès constitutif de La Haye en mai 1948. Réunissant sous la présidence d'honneur de Winston Churchill plus de huit cents personnalités dont deux cents parlementaires et douze anciens Premiers ministres venus de tous les pays d'Europe, le congrès qui vit s'affronter fédéralistes et unionistes (partisans de la coopération intergouvernementale), n'aboutira pas à concrétiser le rêve d'une union politique. Comme le remarquait Denis de Rougemont quelques années plus tard « *Tout est sorti du congrès de La Haye en 1948 : les premières institutions européennes, parlementaires, juridiques, culturelles, techniques, les principes généraux du Marché commun, mais aussi le refus de doter ces institutions d'un pouvoir de décision politique imposé par l'élan populaire, dont on sentait alors qu'il était impossible à déclencher* ».

---

1. Déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950.

2. Voir des extraits de cette déclaration dans Denis de Rougemont, 1961, *Vingt-huit siècles d'Europe*, pp. 406-407.

Du congrès de La Haye va naître le Conseil de l'Europe fondé le 5 mai 1949 par une convention signée à Londres par dix pays (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), qui choisissent Strasbourg comme siège de la future Assemblée consultative. Le Conseil de l'Europe jouera un rôle important dans la diffusion des valeurs démocratiques et le respect des Droits de l'Homme. Mais cette Assemblée sans pouvoir législatif à laquelle n'était associé aucun pouvoir exécutif aura un rôle quasiment inexistant dans la construction politique de l'Europe. Son apport le plus durable restera du domaine des symboles repris ultérieurement par la Communauté européenne : le drapeau européen (douze étoiles d'or sur un fond d'azur), l'hymne européen et la journée de l'Europe, le 5 mai, date anniversaire de sa création.

Du côté de la coopération économique, la mise en place du plan Marshall conduira en avril 1948 à la création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE qui deviendra l'OCDE en 1960) comprenant les seize pays qui avaient accepté le plan (Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie), auxquels se joindra l'Allemagne de l'Ouest en 1949. L'OECE a été efficace pour assurer la répartition des crédits du plan Marshall, mais elle était aussi impuissante à développer l'intégration économique que l'avait été le Conseil de l'Europe dans le domaine politique. Les institutions européennes ressemblaient à la Société des nations de l'entre-deux guerres ou encore à l'ONU qui lui avait succédé : elles servaient de tribune aux idées générales et généreuses et, dans le meilleur des cas, favorisaient la coopération intergouvernementale. Mais l'expérience de cinq années d'efforts et d'insuccès montrait qu'il n'était pas possible de construire l'Europe « *par le haut, en élaborant une constitution fédérale qui aboutirait à un Parlement et à un gouvernement européen* »<sup>3</sup>. C'est au contraire une démarche économique et sectorielle, modeste en apparence (la Communauté européenne du charbon et de l'acier), qui va jeter les bases de la future construction européenne.

## La naissance de l'Europe : la CECA

L'idée d'aborder le problème à l'envers, en développant la coopération économique dans des secteurs limités ou dans le cadre d'unions douanières, commençait à émerger. Elle fut exprimée dans différents projets qui allaient de l'Union douanière franco-italienne signée en mars 1949 au groupement des industries lourdes du Benelux et de la région Rhénane (Lotharingie industrielle) défendu par André Phillip. Si l'idée existait, il fallut pour la mettre en œuvre l'intuition et la volonté de Jean Monnet, relayée par deux hommes politiques profondément attachés à la réconciliation franco-allemande, Robert Schuman et Konrad Adenauer. Cette conjonction allait permettre de mettre en place ce qui est devenu

---

3. P. Gerbet, 1994, *La construction de l'Europe*, p. 91.

depuis quarante ans le moteur de la construction européenne, la coopération franco-allemande. Proche par sa culture et son expérience du monde anglo-saxon, Jean Monnet était pourtant à l'origine persuadé que l'union franco-britannique devait être le pilier de la future fédération européenne<sup>4</sup>. Les faits le convaincront de se tourner vers l'Allemagne où les demandes successives d'Adenauer fournissaient une opportunité à saisir<sup>5</sup>.

L'idée de Monnet répondait d'abord à un problème qui embarrassait depuis longtemps le gouvernement français : le statut de la Rhur et de la Sarre. Puisqu'il fallait rendre la Rhur à l'Allemagne, pourquoi ne pas mettre en commun la production de charbon et d'acier, en bénéficiant ainsi de la complémentarité Rhur-Lorraine. Modeste en apparence, le projet cachait de subtiles ambitions fédéralistes. Dans l'une des versions préparatoires, les auteurs écrivaient : « *Cette proposition a une portée politique essentielle : ouvrir dans le rempart des souverainetés nationales une brèche suffisamment limitée pour rallier les consentements, suffisamment profonde pour entraîner les Etats vers l'unité nécessaire à la paix.* » (Jean Monnet, *Mémoires*, p. 351). En fait, la proposition la plus révolutionnaire était la création d'une Haute autorité, institution supranationale indépendante des gouvernements. Puisque les gouvernements nationaux étaient incapables de penser en termes européens, des fonctionnaires indépendants le feraient à leur place. La leçon allait resservir plus tard : la Commission des Communautés dans le traité de Rome, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne dans le traité de Maastricht eurent le même caractère. Présentée à la presse le 9 mai 1950 par Robert Schuman, qui avait au préalable consulté le chancelier Adenauer, la proposition française fut acceptée par l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas le Luxembourg et l'Italie, mais rejetée par le Royaume-Uni. L'Europe des Six était lancée.

A côté de la Haute autorité, qui seule était prévue dans le projet initial, fut institué un Conseil des ministres à la demande du Benelux. Une Assemblée parlementaire comportant soixante-dix-huit membres (dix-huit pour chacun des trois grands pays, dix pour la Belgique et les Pays-Bas et cinq pour le Luxembourg) et une Cour de justice complétaient les institutions de la CECA. Enfin, elle disposait de ressources propres : le traité avait prévu un impôt européen, payé directement par les entreprises du secteur sur la base d'un pourcentage de leur chiffre d'affaires. Le

---

4. En 1948, il écrivait : « *Seule la création d'une fédération de l'Ouest comprenant l'Angleterre nous permettra en temps voulu de régler nos problèmes et finalement d'empêcher la guerre. J'en sais toutes les difficultés — peut-être même l'impossibilité — mais je ne vois pas d'autres solutions.* ».

5. En août 1949, à l'occasion du démontage de la plus puissante usine de la Rhur au titre des réparations (l'usine Thyssen), Konrad Adenauer suggérait que celle-ci devienne propriété internationale et ajoutait : « *cette organisation pourrait même être le germe d'une coopération internationale très large dans le domaine du charbon et de l'acier, telle qu'elle me paraît hautement souhaitable pour la compréhension franco-allemande.* » Devenu chancelier de la nouvelle République fédérale, il préconisa à plusieurs reprises que le retour de la Sarre à l'Allemagne s'accompagne d'une union franco-allemande allant même, comme il l'exprima dans une interview à un journaliste américain en mars 1950, jusqu'à l'union politique avec parlement unique et nationalité commune.

financement de la CECA échappait ainsi aux gouvernements des Etats membres. Malgré les difficultés qui ne tardèrent pas à apparaître dans les deux secteurs (surproduction charbonnière notamment), la réussite de la CECA fut essentiellement politique : les six pays apprirent à travailler en commun et les quatre institutions allaient préfigurer celles de la CEE.

## **L'échec de la CED et de la Communauté politique européenne**

Parallèlement au développement de la coopération économique, l'idée d'une armée européenne avait fait son chemin depuis la création en 1948 d'une alliance militaire (Union occidentale) regroupant la France, la Grande-Bretagne et le Benelux. Et c'est encore Winston Churchill qui, dans un discours à l'Assemblée du Conseil de l'Europe en août 1950, popularisa l'idée d'une armée européenne. De leur côté, les Etats-Unis soucieux de réarmer l'Europe occidentale face à la menace soviétique faisaient pression pour obtenir le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest auquel la France était farouchement opposée. Pour éviter un réarmement allemand sous contrôle américain, la France choisit une nouvelle fois la fuite en avant. Le gouvernement Pleven proposa à ses partenaires en octobre 1950 « *la création, pour la défense commune, d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques d'une Europe unie* » sous la direction d'un ministre européen de la Défense. Le projet de traité relatif à la Communauté européenne de défense (CED) fut signé à Paris en mai 1952. Il comprenait un Conseil des ministres statuant à l'unanimité sur toutes les questions importantes, un Commissariat à la Défense européenne (équivalent à la Haute autorité mais chargé seulement d'exécuter les décisions du Conseil), une Assemblée parlementaire et une Cour de justice. Par son caractère intergouvernemental, c'était déjà pratiquement le second pilier du traité de Maastricht. Restait le toit politique.

Sous la pression des fédéralistes, un projet de Communauté politique européenne vit le jour en mars 1953, préparé par une commission constitutionnelle de l'Assemblée de la CECA. Le projet comprenait un parlement composé de deux Chambres (une Chambre des peuples élue au suffrage universel et un Sénat désigné par les parlements nationaux), un Conseil exécutif européen dont le président était élu par le Sénat et un Conseil des ministres nationaux chargé d'harmoniser l'action de l'exécutif européen et celle des gouvernements nationaux, enfin une Cour de la Communauté. La Communauté politique européenne dont les compétences concernaient essentiellement la politique étrangère et la défense devait absorber progressivement la CECA et la CED. L'Europe des Six semblait s'engager sur la voie d'une unification politique à caractère fédéral. Encore fallait-il ratifier le traité de la CED, ce qui fut fait par les cinq partenaires de la France au printemps 1953. Le débat sur la CED partagea la France comme l'avait fait l'affaire Dreyfus à la fin du siècle dernier. Les gouvernements français successifs demandèrent de nombreuses modifications au traité pour « protéger l'intégrité de l'armée française et de l'Union française » et le projet fut rejeté en août 1954, enterrant du même coup le projet d'union politique. La solution au problème

militaire consista à réactiver l'Union occidentale qui, en s'élargissant à l'Allemagne devint l'Union de l'Europe occidentale. Cette branche européenne de l'OTAN ne jouera aucun rôle spécifique mais sera réactivée une nouvelle fois quarante ans plus tard par le traité de Maastricht, pour mettre en œuvre la politique de défense de l'Union prévue dans le « pilier » politique étrangère et de sécurité commune.

## Le traité de Rome

L'échec de la Communauté européenne de Défense avait brisé pour longtemps les perspectives d'intégration politique. Puisque le terrain politique et militaire était toujours aussi bloqué, c'est encore du côté économique que Jean Monnet rechercha les conditions d'une relance de la construction européenne. Deux pistes étaient alors explorées par les partisans de l'Europe : la constitution d'un Marché commun et le développement d'actions sectorielles pour compléter la CECA, notamment dans le domaine de l'énergie atomique. Il manquait toutefois un moteur politique à ces projets. Les deux pays qui avaient permis le démarrage de la construction européenne n'étaient guère susceptibles de la relancer : la France venait d'enterrer la CED et, en Allemagne, le ministre de l'Économie Ludwig Erhard, qui allait devenir chancelier quelques années plus tard, était hostile à toute intervention publique.

Ce fut le ministre socialiste des Affaires étrangères de Belgique, Paul-Henri Spaak qui reprit le flambeau dans la relance européenne. Sa longue expérience internationale et européenne (il présida le Conseil de l'Europe de 1950 à 1952) le prédisposait à jouer un rôle majeur dans la création de l'Europe. A ces qualités Paul-Henri Spaak ajoutait une connaissance profonde de la France qui lui permit de contourner le écueils qui avaient fait échouer la CED. Il attendit que la France ratifie les accords de Paris, qui rétablissaient la souveraineté de la RFA et son intégration dans l'Alliance atlantique pour relancer l'initiative européenne. Il proposa prudemment à ses partenaires une extension des compétences de la CECA à d'autres domaines sectoriels, comme les transports et l'énergie atomique. Les réactions furent mitigées dans les trois grands pays, mais le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas remit en réponse à Spaak un mémorandum qui critiquait l'intégration sectorielle et proposait « *de créer une communauté supra-nationale ayant pour tâche de réaliser l'intégration économique de l'Europe par la voie d'une union douanière* ». Après une concertation avec Monnet, les trois ministres du Benelux rédigèrent un mémorandum qui proposait à la fois des actions sectorielles et un Marché commun général. L'Assemblée de la CECA vota à l'unanimité une résolution demandant aux six ministres des Affaires étrangères de réunir une conférence intergouvernementale pour examiner les étapes ultérieures de la construction européenne.

Les projets émanant des différents pays furent examinés à la conférence de Messine, qui réunissait en juin 1955 les six ministres des Affaires étrangères de la CECA. Le communiqué final reconnaissait la nécessité de poursuivre l'intégration européenne par « *la construction d'un Marché commun exclusif de tout droit de douane... réalisé par étapes* ». Un

comité, présidé par Paul-Henri Spaak, fut chargé de rédiger un rapport sur les projets évoqués lors de la conférence. Après approbation du rapport par les ministres des Affaires étrangères des Six à la conférence de Venise en mai 1956, un second comité, toujours présidé par Spaak et réuni à Val Duchesse dans la banlieue de Bruxelles, rédigea deux traités distincts : l'un sur le Marché commun et l'autre sur la Communauté européenne pour l'énergie nucléaire.

Les traités de Rome créant la CEE et Euratom, signés le 25 mars 1957, reprenaient très largement la structure de la CECA. L'Assemblée parlementaire et la Cour de justice de la CECA devenaient compétentes pour les deux nouvelles communautés. Elargie de 78 à 141 membres, l'Assemblée parlementaire européenne, qui deviendra plus tard le Parlement européen, exerçait un pouvoir de délibération et de contrôle. Le Parlement pouvait renverser la Commission par l'adoption d'une motion de censure à la majorité des deux tiers. En revanche, il ne disposait ni du droit de voter l'impôt, ni de celui d'élaborer la législation. Il faudra attendre le traité de Bruxelles de juillet 1975 pour que son pouvoir s'accroisse en matière budgétaire. La Cour de justice comprenait treize juges et six avocats généraux choisis par des personnalités indépendantes susceptibles d'occuper dans leur pays les plus hautes fonctions juridictionnelles. Elle jouera un rôle important dans la définition du droit communautaire, notamment par ses arrêts qui établiront la jurisprudence.

Le changement le plus important concernait la répartition des pouvoirs entre la Commission (ce terme, plus modeste, avait été préféré à celui de Haute autorité) et le Conseil des ministres. Contrairement à la CECA, c'est le Conseil des ministres qui prenait les décisions que la Commission était chargée d'appliquer. Mais, par son monopole de l'initiative, la Commission conservait un pouvoir supra-national. Le Conseil des ministres prenait ses décisions à la majorité ou à l'unanimité. Pour un vote à la majorité, la pondération était de quatre voix pour les trois grands pays, deux pour la Belgique et les Pays-Bas, une pour le Luxembourg. La majorité de douze voix suffisait pour accepter une proposition de la Commission, mais il fallait que cette majorité comprenne au moins quatre pays (donc nécessairement un pays du Benelux) si la proposition n'émanait pas de la Commission. Il était prévu que le vote à la majorité devienne progressivement la règle, l'unanimité restant nécessaire pour l'adoption d'un nouveau membre ou la création de ressources propres. L'arrivée au pouvoir en France du général de Gaulle, hostile à la supra-nationalité, conduira à réintroduire le droit de veto que les rédacteurs du traité avaient voulu éviter (compromis de Luxembourg, janvier 1966). Il faudra attendre l'Acte unique pour que le vote à la majorité qualifiée redevienne la règle dans les domaines relevant de la réalisation du marché intérieur.

En créant, selon l'expression de Jacques Delors (1995a), « *un ensemble original qui ne doit rien à Montesquieu... avec deux exécutifs (la Commission et le Conseil des ministres) et deux législatifs (le Conseil des ministres et le Parlement)* » le traité de Rome réalisa une subtile synthèse entre un système confédéral et fédéral, unifiant ainsi les deux courants qui ont toujours traversé le mouvement européen. Mais en donnant le

monopole du droit d'initiative à la Commission, le traité de Rome permettait que la dynamique européenne reste dominée par des préoccupations supra-nationales évitant l'écueil de la paralysie de la coopération intergouvernementale.

Dans les années qui suivirent, les projets d'union politique ne furent pas abandonnés, mais à l'inverse de ce qui s'était passé pour la CED et la Communauté politique européenne, c'est l'Europe des patries qui reprit l'initiative avec les plans Fouchet. Le premier plan Fouchet (1961) proposait de regrouper la politique étrangère, la défense et la coopération scientifique et culturelle au sein d'une union d'Etats à caractère intergouvernemental où l'exécutif, c'est-à-dire le Conseil des Chefs d'Etats et de gouvernements, prenait ses décisions à l'unanimité, tandis que la préparation et l'exécution des décisions était assurée par une Commission politique de hauts fonctionnaires. Dans le projet initial, le Conseil n'abordant pas les problèmes économiques n'interférait pas avec la Communauté, de sorte que le plan Fouchet I préfigurait l'organisation hybride du traité de Maastricht, avec un pilier économique communautaire et des piliers politiques intergouvernementaux. Mais en réponse aux propositions visant à accroître le caractère supra-national du projet, le général de Gaulle durcit la proposition française (plan Fouchet II) en étendant la compétence de l'union d'Etats au domaine de l'économie, conduisant au rejet du projet par l'ensemble des partenaires. Comme le fit remarquer Spaak au général de Gaulle lors du veto français à l'entrée de la Grande-Bretagne, si la Communauté devait perdre peu à peu son caractère supra-national, il n'y avait alors aucune raison de ne pas y faire entrer le Royaume-Uni. C'est d'ailleurs l'évolution qui se dessina à partir du compromis de Luxembourg.

## **La concurrence institutionnelle : Communauté et zone de libre échange**

En tant que membre associé de la CECA, le Royaume-Uni avait également participé aux travaux du comité Spaak. Partisan d'une vaste zone de libre échange, le gouvernement de Londres était tout à la fois opposé à la supra-nationalité et à la création d'un Marché commun qui entraînait en concurrence avec l'union douanière que constituait le Commonwealth. Sa participation au comité consista pour l'essentiel à tenter de faire échouer le projet. Lorsque celui-ci sembla irréversible, le Royaume-Uni proposa en 1957 de constituer une vaste zone de libre échange au sein des dix-sept pays de l'OECE afin de retarder la ratification du traité de Rome et de dissoudre l'Europe des Six au sein de cette zone, « *comme un sucre dans une tasse de thé anglais* ». Devant l'échec du projet et afin d'empêcher les autres membres de l'OECE de rejoindre ultérieurement les Six, le Royaume-Uni fonda avec eux l'Association européenne de libre échange. Créée en janvier 1960 par la convention de Stockholm, l'AELE comprenait sept pays : le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la Norvège ainsi que la Suisse, l'Autriche et le Portugal. L'OECE était alors divisée en deux Europe : l'Europe des Six et celle des Sept (AELE).



Le succès de la Communauté entraînera la plupart des membres de l'AELE ou n'appartenant à aucune des deux Europe à solliciter leur adhésion : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1961, la Norvège en 1962. Après deux veto français à la candidature britannique (1963 et 1967), la Communauté s'élargit à neuf en 1972 (Royaume-Uni, Irlande et Danemark), le peuple norvégien ayant rejeté par référendum l'adhésion négociée par son gouvernement. Le retour à la démocratie en Europe du Sud conduira à un nouvel élargissement : la Grèce entrera en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

De la fin des années soixante au milieu des années quatre-vingt l'intégration européenne stagne. La dérive intergouvernementale s'accroît, paralysant toute initiative positive d'intégration. Margaret Thatcher fera abondamment usage de la règle de l'unanimité issue du compromis de Luxembourg pour améliorer la situation du Royaume-Uni au détriment de ses partenaires ou pour bloquer toute tentative d'approfondissement de l'intégration. La création du Conseil européen (Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement) à l'initiative du président Giscard d'Estaing jouera certes le rôle d'impulsion voulu par son fondateur, en raison notamment des initiatives franco-allemandes, mais il accentuera encore le caractère intergouvernemental de la Communauté. Quant à l'élection du Parlement européen au suffrage universel à partir de 1979, elle n'entraînera pas d'accroissement notable de son pouvoir, du moins jusqu'à l'Acte unique. Dans le domaine économique, la principale avancée sera la création du SME, succédant en 1979 au Serpent monétaire institué pour stabiliser les fluctuations des monnaies européennes après l'éclatement du système de Bretton Woods.

### **Approfondissement : de l'Acte unique à l'Union monétaire**

Confrontée aux difficultés issues des chocs pétroliers et de l'éclatement du système de Bretton Woods, l'Europe s'enfonce au début des années quatre-vingt dans la stagnation économique à laquelle répondra l'enlisement de la construction européenne. Les projets d'Union économique et monétaire élaborés au début des années soixante-dix (rapport Werner, 1970) n'avaient pas résisté aux chocs qui affectèrent l'économie mondiale, et le thème de l'euroscélérose remettait à la mode l'éternel débat sur le déclin de l'Europe. C'est dans ce contexte que Jacques Delors devait relancer la construction européenne en partant du seul thème susceptible d'engendrer un consensus, la réalisation du grand marché intérieur : « *Lorsque je fus nommé président de la Commission, mon premier souci fut de faire le tour des dix pays membres... Je leur ai proposé quatre orientations (pour relancer la construction européenne) : une défense commune, une monnaie commune, une réforme institutionnelle ou tout simplement la réalisation du traité de Rome. Ils n'ont été d'accord que sur le quatrième point. C'était bizarre qu'un président de la Commission vienne proposer d'appliquer un traité qui avait été adopté en 1957, mais voilà, il restait beaucoup à faire. Et à partir de là, la théorie de l'engrenage a fonctionné jusqu'en 1992...* » (Jacques Delors « L'Europe en tant qu'entité politique », Madrid, juin 1995).

La publication en juin 1985 du *Livre blanc* sur la réalisation du grand marché intérieur conduira à une réforme des institutions, l'Acte unique européen, signé en janvier 1986. Le terme Acte unique, qui avait été préféré à l'Acte d'union européenne, indiquait que les deux traités initialement envisagés, l'un sur la réforme des traités communautaires, l'autre sur la coopération politique, étaient rassemblés en un seul acte, conformément au souhait de la Commission. Pour réaliser les quatre libertés : libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, il faudra adopter près de trois cents directives dont l'échéancier avait été défini dans le *Livre blanc*. Seul le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil permettra l'adoption de ces directives ; ce sera l'un des apports les plus notables de l'Acte unique dans le domaine institutionnel. Au moment du lancement de l'objectif 1992, le débat sur la réforme des institutions était en cours au sein du Parlement européen. Une commission institutionnelle animée par Alterio Spinelli avait abouti à un projet de traité d'union européenne adopté par le Parlement en février 1984. Ce projet était en fait une véritable constitution fédérale. L'actuel Conseil des ministres y jouait le rôle de Chambre des Etats et le Parlement européen élu au suffrage universel celui de Chambre des citoyens. La Commission devenait un véritable organe exécutif et la Cour de justice était appelée à jouer le rôle de Cour suprême. Le comité chargé par le Conseil européen d'examiner ce projet (comité Doodge) en tirera des propositions beaucoup plus traditionnelles, qui seront reprises dans l'Acte unique.

L'Acte unique étendra le vote à la majorité qualifiée au Conseil pour toutes les décisions concernant la réalisation du marché intérieur. Pour les nouvelles politiques, une fois adoptées à l'unanimité, les décisions d'application pouvaient être également prises à la majorité. Le pouvoir du Parlement européen sera accru par l'institution d'une « procédure de coopération » dans les domaines relevant du vote à la majorité qualifiée. Cette procédure instituait une seconde lecture et un droit d'amendement. Si ces amendements étaient acceptés par la Commission, le Conseil ne pouvait les rejeter qu'à la majorité qualifiée. En outre l'admission de nouveaux membres nécessitait l'approbation du Parlement (avis conforme). Enfin l'Acte unique institutionnalisera le Conseil européen ainsi que le nom « Parlement européen » que les parlementaires avaient adopté dès 1962, mais qui continuait dans la version française des textes européens à être appelé « Assemblée parlementaire ». Outre la réalisation du grand marché intérieur, le développement le plus important de l'Acte unique sera réalisé dans le domaine des politiques de solidarité budgétaire avec les « paquets Delors I et II ». Les moyens affectés aux politiques structurelles ont été ainsi doublés à deux reprises et sont passés de 5 milliards d'écus en 1984 à 25 milliards aujourd'hui. Pour un prélèvement qui s'élève à 0,2 % du PIB des grands pays, la redistribution résultant des fonds structurels représente 2 % du PIB des pays les moins développés de l'Union, soit un effet de redistribution régionale égal à la moitié de celui que réalise le budget fédéral allemand.

Dans la foulée de l'Acte unique, la Communauté s'engagera sur la voie de l'Union économique et monétaire, qui avait déjà été envisagée au

début des années soixante-dix avant l'éclatement du système de Bretton Woods (rapport Werner, 1970). A la suite du rapport Delors (1989) qui proposa un processus en trois étapes, le Conseil européen décida de réunir une conférence intergouvernementale pour examiner les révisions à apporter aux traités communautaires dans la perspective de l'Union monétaire. L'importance des transferts de compétence que représentait l'Union monétaire conduisit le Parlement européen à relancer le débat sur le déficit démocratique de la construction européenne et à revendiquer le pouvoir de codécision qui avait été écarté par les gouvernements dans l'Acte unique. Pouvait-on continuer à dessaisir les parlements nationaux sans renforcer simultanément les pouvoirs du Parlement européen ? Ces réflexions étaient relayées par les pays traditionnellement fédéralistes, l'Allemagne, la Belgique et l'Italie. La réunification allemande et l'effondrement du bloc de l'Est vont conduire à accélérer le mouvement. En avril 1990, le président Mitterrand et le chancelier Kohl proposent la réunion d'une conférence intergouvernementale sur l'union politique pour renforcer la légitimité démocratique de l'Union, accroître l'efficacité des institutions et définir et mettre en œuvre une politique extérieure et de sécurité commune. Les travaux des deux conférences intergouvernementales vont aboutir aux négociations (Conseil européen de décembre 1991) puis au traité (février 1992) de Maastricht.

Le débat opposera une nouvelle fois l'approche communautaire à caractère fédéral et l'approche intergouvernementale. La présidence luxembourgeoise proposera pour le projet de traité une structure en « temple grec » avec trois piliers et un toit politique, le Conseil européen. Le premier pilier, communautaire, comprenait les domaines couverts par les traités antérieurs (Marché commun, Acte unique) et la future Union monétaire, c'est-à-dire l'ensemble du champ économique. Les deux autres piliers, la politique étrangère et de sécurité commune et les affaires intérieures et la justice, étaient de nature strictement intergouvernementale. La Commission, ainsi que la Belgique et les Pays-Bas critiqueront vivement une structure qui brisait l'unité institutionnelle de la Communauté et renforçait son caractère intergouvernemental. Les Pays-Bas, qui succéderont au Luxembourg à la présidence de la Communauté, proposeront un élargissement du traité communautaire aux deux nouveaux domaines. Au temple avec des piliers de différente nature s'opposait le schéma de l'arbre communautaire avec des branches au développement différencié. Ce fut le temple et les piliers qui l'emportèrent et la négociation finale ne retint même pas la formule ajoutée *in extremis* par le Luxembourg pour satisfaire les fédéralistes mentionnant un « *processus graduel menant à une union à vocation fédérale* ». En raison de l'opposition britannique, le traité final lui substituera « *une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* ». Dans un discours devant le Parlement européen peu avant le traité de Maastricht en novembre 1991, Jacques Delors fustigera le « *bricolage institutionnel* » et l'insuffisante solidarité témoignée par le projet de traité : « *Peut-on bâtir une union politique avec comme seul socle économique une zone de libre échange assortie de quelques compensations pour les pays les moins riches ? La réponse de la Commission sur ce point est : absolument non* ».

Ce survol de cinquante années de construction européenne montre que le succès de la Communauté a reposé sur une structure institutionnelle originale où le rôle d'initiative de la Commission a permis de proposer et de concrétiser les avancées successives dans l'intégration. Du côté intergouvernemental, ces avancées ont presque toujours reposé sur les initiatives de quelques pays, pour l'essentiel le couple franco-allemand et les six pays fondateurs, de sorte que la géométrie variable et l'apprentissage de la coopération au sein d'un noyau dur ont permis de réaliser ce qu'aucune assemblée intergouvernementale n'avait pu initier auparavant, quelles que fussent ses ambitions. En l'absence d'impulsion politique émanant de quelques pays, la démarche intergouvernementale n'a conduit en effet qu'à des schémas avortés d'intégration (Conseil de l'Europe, AELE...). Cependant, l'élargissement du champ d'action de la Communauté (de la CECA au Marché commun et de l'Acte unique à Maastricht), ainsi que l'élargissement géographique (le passage de six à neuf, puis dix, douze et quinze aujourd'hui) ont presque toujours coïncidé avec un affaiblissement du caractère supra-national et un développement de la coopération strictement intergouvernementale. Avant d'examiner les scénarios envisageables, nous allons revenir sur les principales faiblesses de la construction européenne.

## Défis et scénarios

La construction européenne dont le caractère « *sui generis* » a été si souvent mentionné souffre de nombreux défauts. Le premier est l'écart qui s'est creusé entre le succès de l'intégration économique et la faiblesse de l'intégration politique, qui est très largement responsable de l'inefficacité des politiques macroéconomiques européennes et du déficit de croissance. L'Union économique et monétaire apporte certes une réponse dans le domaine monétaire, mais elle ne fournit pas la clé de la cohérence des politiques macroéconomiques dont l'autorité monétaire n'est qu'une composante. L'inefficacité économique se double d'une inexistence encore plus grande dans les domaines de la politique étrangère et de la défense pour lesquels le traité de Maastricht a mis un nom et un pilier mais sans créer d'institutions susceptibles d'impulser le changement. Le deuxième défaut est la confusion institutionnelle et sa conséquence, le déficit démocratique. Faute de constitution, le système institutionnel européen manque de clarté et de transparence. La confusion des pouvoirs y est extrême, car il n'existe ni séparation claire des pouvoirs législatifs et exécutifs, ni hiérarchie des normes juridiques. Le troisième défaut est l'absence de flexibilité des institutions qui ne permet pas de tenir compte des aspirations très différentes des Etats membres. Or, pour affronter le défi de l'élargissement tout en poursuivant l'intégration, il faudra bien reconnaître tôt ou tard que le système institutionnel actuel ne peut simultanément s'élargir et s'approfondir. C'est d'ailleurs le problème majeur qui bloque toute initiative forte de la conférence intergouvernementale, obligée de raisonner dans le cadre actuel.

## Décalage entre intégration économique et intégration politique : l'impuissance des politiques économiques

L'Europe s'est constituée à la fin des années cinquante, puis développée dans les années soixante, dans un contexte de croissance forte et de stabilité monétaire permise par le système de Bretton Woods. L'interpénétration croissante des économies européennes n'entraîne pas en conflit avec le caractère national des politiques macroéconomiques car la croissance forte des pays européens reposait sur le rattrapage d'un retard de développement et d'un avantage comparatif en terme de coût salarial vis-à-vis des Etats-Unis. Dans un tel contexte, la coordination des politiques économiques n'était pas nécessaire. Les politiques adéquates consistaient en effet principalement à stimuler l'offre par un effort important d'épargne et à adapter la structure productive à l'importation de technologies nouvelles des pays plus développés. Ces politiques d'offre compétitive étant d'autant plus efficaces qu'elles sont décentralisées, elles ne nécessitaient aucune coordination pour être mises en œuvre à l'échelle des Etats.

En revanche, pour des économies arrivées à maturité, et de plus fortement interdépendantes comme le sont aujourd'hui les nations européennes, la coordination des politiques économiques est indispensable. Car contrairement aux politiques de compétitivité par les coûts qui sont d'autant plus efficaces qu'elles sont pratiquées de façon isolée, les politiques de stimulation de la demande ou les politiques d'offre favorisant le développement de technologies nouvelles, qui ont de fortes externalités positives pour les partenaires, nécessitent une coordination pour être mises en œuvre. Faute d'une telle coordination elles sont systématiquement sous-utilisées, car aucun pays n'a spontanément intérêt à assumer seul les coûts d'une politique qui profite à l'ensemble de ses partenaires.

De fait, l'Europe a été dominée au cours des quinze dernières années par des politiques macroéconomiques non coopératives. Chacune des grandes récessions de l'économie mondiale s'est traduite par une longue période de stagnation et une montée du chômage que la brièveté des périodes de reprises n'a pas permis de résorber. L'Europe n'a renoué avec des politiques expansionnistes coopératives que dans la seconde moitié des années quatre-vingt, sous l'effet du hasard (les effets favorables du contre-choc pétrolier), de la nécessité (expansion monétaire en réaction au krach boursier) et d'une perspective positive d'intégration (la réalisation du grand marché). Mais la croissance ne fut pas assez durable dans la plupart des Etats européens pour effacer les effets sur le chômage de la récession antérieure. Croissance faible et chômage sont en partie le coût de la non-Europe, ou plus exactement la conséquence de l'écart qui s'est creusé entre le succès de l'intégration économique et le relatif échec de l'intégration politique.

Les difficultés à sortir de la dernière récession montrent que sans institutions supra-nationales, l'Europe continentale est incapable d'appliquer un *policy-mix* adéquat. A la suite de la récession de 1993, tous les pays du SME étaient confrontés à la nécessité de relancer leur

économie tout en réduisant les déficits publics creusés par la récession. Dans une telle situation, la politique optimale consistait à commencer par l'expansion monétaire avant de pratiquer la restriction budgétaire, comme l'ont fait les Etats-Unis en 1991 dans la même situation. En Europe à l'inverse, les politiques monétaires ont été constamment en retard sur les nécessités de la conjoncture, les Banques centrales attendant que les gouvernements réduisent leurs déficits avant d'abaisser leurs taux d'intérêt. De ce fait, le caractère restrictif des politiques budgétaires n'a pas été compensé par des politiques monétaires expansionnistes et la reprise s'est arrêtée très rapidement.

Pour appliquer un tel *policy-mix*, il aurait fallu disposer à la fois de la solidarité monétaire d'une Union monétaire et de la solidarité budgétaire d'un système fédéral. C'est dire que l'Union monétaire est certes une nécessité, mais qu'elle ne suffira pas. Une politique macroéconomique cohérente implique en effet tout d'abord qu'à côté d'une Banque centrale indépendante existe un gouvernement économique, seul à même de prendre en charge les objectifs fondamentaux de la politique économique que sont la croissance et l'emploi. Il faut ensuite une concertation entre les trois composantes de la politique économique : la Banque centrale, le gouvernement et les partenaires sociaux<sup>6</sup>. Or le déséquilibre sera considérable entre le caractère fédéral de la politique monétaire et des politiques budgétaires et des négociations salariales qui resteront pour l'essentiel à l'échelle nationale.

L'absence d'un budget fédéral significatif fait apparaître deux insuffisances. Tout d'abord, une insuffisance de stabilisation face aux chocs asymétriques qui peuvent affecter les Etats. Dans les Etats fédéraux ou dans les Etats nations, le budget et les finances sociales réalisent des transferts automatiques de revenu des régions en expansion vers les régions en récession. Si la Provence, l'Alsace et la Bretagne qui ont pourtant des structures de production très différentes, vivent sans problème en Union monétaire, c'est que la solidarité nationale s'exprime sans même que l'on en ait conscience, à travers le budget de l'Etat et la Sécurité sociale. Les politiques budgétaires nationales peuvent certes pallier en partie cette insuffisance, mais au prix d'une augmentation de la dette du pays frappé par une récession. La seconde insuffisance concerne la coordination des politiques budgétaires et de la politique monétaire face à un choc affectant l'ensemble de l'Union. Cette coordination est déjà difficile au sein d'un Etat nation, que deviendra-t-elle dans une Union où seule la monnaie sera centralisée au niveau fédéral ?

Le pilier social est tout aussi important à une Union monétaire. L'expérience montre que les négociations salariales décentralisées ne conduisent pas spontanément à une situation optimale, si elles ne sont pas encadrées par un consensus social compatible avec l'objectif de faible inflation de la Banque centrale. En l'absence d'un tel consensus, c'est le chômage ou l'inflation qui réalisent les ajustements nécessaires. En caricaturant à peine, on peut dire que nous avons importé en Europe

---

6. Voir sur ce thème Pierre-Alain Muet, 1995, « Union monétaire et fédéralisme ».

l'indépendance de la Banque centrale, en oubliant d'importer les deux autres composantes, qui font précisément l'efficacité du système allemand : le système fédéral et le consensus social. On peut certes penser que l'engrenage jouera pour l'Union monétaire comme il a joué pour le Marché commun. Mais il paraît difficile de réaliser un tel saut qualitatif sans que la volonté d'union politique soit clairement affirmée.

## **Confusion institutionnelle et déficit démocratique**

Répondre au déficit politique de la construction européenne devrait non seulement contribuer à résoudre le problème économique, mais aussi répondre au déficit démocratique. Au sein de l'Union, la confusion des pouvoirs est extrême puisque le Conseil des ministres cumule des pouvoirs législatifs et exécutifs. En outre, l'exercice du pouvoir s'y réalise par le biais de réunions diplomatiques sans contrôle parlementaire et sans publicité des débats et des votes (celle-ci est toutefois prévue depuis octobre 1993 pour les votes à caractère législatif). Cette confusion institutionnelle est le fruit d'un débat jamais tranché entre la vision fédéraliste et celle d'un concert de nations indépendantes qui caractérise la démarche intergouvernementale.

L'absence de constitution européenne fait qu'il n'existe pas, comme dans un Etat, de hiérarchie des normes juridiques. Dans un Etat fédéral ou unitaire, c'est la constitution qui organise la répartition des pouvoirs entre institutions et définit l'ordre juridique interne. Au plus haut niveau de la hiérarchie, on trouve les lois constitutionnelles, puis les lois votées par le Parlement, enfin les décrets qui émanent du pouvoir exécutif. Plus la norme est élevée dans la hiérarchie, plus sa modification est protégée. Cette hiérarchie est toutefois moins marquée dans un Etat fédéral, l'Allemagne par exemple, en raison du double niveau de pouvoir.

Dans l'Union européenne, ce sont en fait les traités qui pallient l'absence de constitution et constituent de ce fait la norme supérieure. Les normes inférieures (règlement, directives, décisions, recommandations) émanent des traités, mais il n'existe pas de hiérarchie claire entre ces différentes normes. La distinction entre les quatre normes dérivées est essentiellement fonctionnelle : les règlements constituent de véritables lois communautaires et sont directement applicables en droit interne, alors que les directives doivent être transposées par les Etats. Les décisions ne s'adressent qu'aux destinataires qu'elles désignent expressément, tandis que les recommandations sont de simples avis.

Or le traité contient non seulement des lois fondamentales à caractère constitutionnel (comme les dispositions relatives par exemple à la citoyenneté), mais aussi des règles qui, dans un Etat, seraient du domaine du décret (par exemple les critères relatifs aux déficits excessifs dans le traité de Maastricht). Il en est de même de nombreux règlements et directives qui concernent indifféremment le domaine de la loi ou du décret. Cette confusion a plusieurs conséquences. Tout d'abord l'absence de transparence pour le citoyen. Il est très difficile par exemple à la lecture du traité de Maastricht de se faire une idée de la loi fondamentale qui régit

l'Union européenne. La seconde conséquence est l'absence de contrôle démocratique de nombreuses décisions. Compte tenu de la nature du système institutionnel européen, ce contrôle devrait se faire à un double niveau : un contrôle du Parlement européen sur les décisions qui concernent l'ensemble des citoyens de l'Union et un contrôle des parlements nationaux sur les décisions prises par leur gouvernement dans le cadre intergouvernemental. En ce qui concerne le Parlement européen, une avancée importante a certes été faite dans le traité de Maastricht avec la procédure de codécision, mais les procédures de décision et de contrôle du Parlement sont encore trop nombreuses. Leur simplification est d'ailleurs l'un des objectifs de la conférence intergouvernementale. Quant à l'association des parlements nationaux, elle n'a longtemps été systématisée qu'au Danemark où un comité du Parlement pour les Affaires européennes contrôle les décisions du gouvernement. Elle s'est toutefois accrue, notamment en France, avec la révision constitutionnelle de 1992 qui prévoit une consultation du parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative (article 88-4). Ce contrôle des parlements nationaux doit rester en revanche interne aux Etats. Ajouter, comme certains l'ont proposé, une conférence des parlements nationaux aux institutions européennes existantes ne ferait qu'accroître l'incohérence et la confusion institutionnelle de l'Union.

En fait seule la démarche fédérale, parce qu'elle permet de préciser les compétences respectives des différents niveaux de pouvoir géographique (local, régional, national et européen), permettrait de résoudre le déficit démocratique. Une telle démarche ne préjuge pas du poids respectif accordé à l'échelon fédéral ou national, et est parfaitement compatible avec une Europe dans laquelle les Etats nations continuent à disposer de pouvoirs étendus. Mais elle suppose une constitution qui organise et définisse les pouvoirs. Or les différents projets constitutionnels votés par le Parlement européen — le projet Spinelli adopté en 1984 et la résolution Colombo adoptée en décembre 1990 — n'ont eu aucune suite significative. Inspirée du projet Spinelli, la résolution présentée par Emilio Colombo précisait les pouvoirs des institutions de l'Union en rappelant que « *la légitimité de l'Union se base sur des institutions qui émanent directement ou indirectement du suffrage des citoyens et dont les relations se fondent sur le principe de la séparation des pouvoirs* » (article 26). La Commission devenait l'unique exécutif. Elle conservait l'initiative des lois et exécutait les lois et les traités sous le contrôle du Conseil et du Parlement. Son président, élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen en nommait les membres et elle devait recevoir le vote de confiance du Parlement. Le Conseil statuait à la majorité simple ou qualifiée et ses délibérations étaient publiques sur les questions législatives et budgétaires. La Cour de justice était la Cour suprême de l'Union et avait de ce fait compétence pour juger de la légitimité constitutionnelle des actes de l'Union. A la différence du traité de Maastricht, il n'y avait pas de séparation entre un pilier communautaire et les piliers relatifs à la politique extérieure commune et à la justice et aux affaires intérieures. Ces deux derniers domaines faisaient partie intégrante des compétences de l'Union. Par voie de loi votée par le Parlement,



l'Union pouvait « créer à chaque fois qu'il est nécessaire, les structures administratives et opérationnelles nécessaires à la réalisation de ses objectifs dans les domaines de politique étrangère, de sécurité intérieure ou extérieure ou de défense » (article 65).

Ce projet constitutionnel est la solution cohérente et démocratique au problème institutionnel européen. Mais la structure en pilier du traité de Maastricht montre qu'il n'existait pas alors de consensus au sein des Douze (et sans doute encore moins au sein des Quinze) pour accepter une telle approche. Comme l'a exprimé Valéry Giscard d'Estaing<sup>7</sup>, il est inutile de poursuivre un approfondissement au sein d'une Union qui regroupe des pays qui ne partagent pas le même projet politique et dont l'élargissement ne fera qu'aggraver les divergences. Reconnaître cette diversité, c'est accepter l'Europe à géométrie variable.

### **Flexibilité et géométrie variable : la réponse au défi de l'élargissement**

L'Europe à géométrie variable<sup>8</sup> est déjà une réalité avec le protocole social qui n'inclut pas le Royaume-Uni, les accords de Schengen qui ne concernent que sept pays, les clauses d'*opting-out* monétaire du Royaume-Uni et du Danemark. Elle est par ailleurs inscrite dans le processus d'intégration monétaire qui, même avec une application suffisamment flexible des critères de convergence, ne concernera au mieux dans un premier temps que la moitié des pays de l'Union. La géométrie variable est en effet la seule façon de réconcilier les deux termes incompatibles que sont l'élargissement et l'approfondissement.

#### *Les défis de l'élargissement*

L'élargissement de l'Union pose au moins trois défis aux institutions existantes.

- Le défi de la dilution. Plus l'Union est large, plus le socle commun sur lequel les pays sont prêts à s'accorder est faible. A l'exception de l'Espagne et du Portugal, la plupart des élargissements antérieurs ont conduit à une dilution de la volonté communautaire. Cela a été tout particulièrement le cas du premier élargissement aux pays de l'AELE (Royaume-Uni, Irlande et Danemark en 1972). Ce risque ne peut que se renforcer avec le passage à une trentaine de pays.

- Le deuxième problème est le défi du nombre. Ce défi concerne toutes les institutions de l'Union, mais il est particulièrement important pour la Commission. Celle-ci, qui comprend vingt membres (deux pour les cinq grands pays et un pour les autres), est déjà trop nombreuse pour jouer réellement le rôle d'exécutif *supra*-national. Si elle devait passer à trente

---

7. Voir Valéry Giscard d'Estaing, 1995, « Manifeste pour une nouvelle Europe à vocation fédérative », janvier.

8. Voir sur ce thème les réflexions de Jean Pisani-Ferry, 1995, « L'Europe à géométrie variable ».

ou trente-cinq membres, elle perdrait encore plus son caractère collégial. Pour renforcer sa cohérence, il faudrait réduire le nombre de commissaires à un nombre inférieur au nombre des Etats, en nommant par exemple, comme le suggère le rapport Westendorp, des commissaires adjoints. Pour le Conseil, le problème peut être résolu, du moins en ce qui concerne les décisions, par une extension du vote à la majorité qualifiée ou par le principe du respect de la double majorité (majorité des Etats et majorité des citoyens).

- Le défi du financement. Maintenir les mécanismes de solidarité existants dans une union élargie imposera une augmentation importante des fonds structurels. Comme les pays susceptibles d'entrer dans l'Union sont des pays à faible niveau de développement, cela imposera une contribution beaucoup plus forte demandées aux pays les plus développés de l'Union et il est peu probable qu'elle soit acceptée.

#### *Avantages et inconvénients de l'intégration différenciée ou flexible*

La situation actuelle, comme les élargissements ultérieurs, imposent d'examiner les gains et les risques d'une intégration différenciée, ou intégration flexible. Par intégration flexible, on entend ici la possibilité pour un sous-ensemble de pays de réaliser dans certains domaines une plus forte intégration que celle qui concerne le socle commun de l'Union actuelle, sans préjuger de la forme institutionnelle que prendra cette intégration. Nous reviendrons sur les formes institutionnelles envisageables — notamment intergouvernementale ou fédérale — dans les scénarios. L'intégration flexible a au moins trois avantages <sup>9</sup>.

- L'Union dans son ensemble peut tirer parti de l'expérience d'un sous-groupe. Cela a été le cas notamment de l'expérience de l'Europe des Six qui a progressivement rallié la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest. L'intégration flexible peut ainsi encourager de nouvelles formes d'intégration qui seraient impossibles à mettre en œuvre immédiatement pour l'ensemble des pays de l'Union.

- L'intégration flexible peut entraîner ultérieurement d'autres pays à rejoindre le « noyau dur ». Il est souvent plus avantageux de rejoindre un groupe, plutôt que de rester dehors une fois que celui-ci est constitué. Un pays peut préférer rester isolé s'il est certain que son attitude conduira les autres à faire de même. Mais une fois le groupe constitué, il peut être plus défavorable pour lui de rester en dehors. Ce mécanisme peut jouer pour l'Union monétaire, comme il a joué pour le Marché commun.

- L'intégration flexible rend plus facile l'usage de la règle majoritaire, puisque chaque pays a choisi son niveau d'intégration. Les Etats qui ont choisi certains transferts de souveraineté accepteront plus facilement de déléguer cette souveraineté à une instance européenne.

---

9. Ce thème de l'intégration flexible est analysé en détail dans l'ouvrage, *Flexible integration*, CEPR, 1996.

A *contrario*, la constitution d'un sous-groupe plus intégré peut compliquer le fonctionnement des institutions existantes. Par exemple une coopération industrielle accrue au sein d'un groupe d'Etats peut conduire en fait à rétablir des barrières à la concurrence au sein du grand marché. De même, la constitution d'une union restreinte peut entraîner des comportements de « free-rider ». Un pays n'appartenant pas à l'Union monétaire peut être tenté de pratiquer des dévaluations compétitives pour améliorer sa situation au sein du Marché intérieur au détriment des membres de l'Union monétaire. Ceci a conduit à envisager un système de change de type SME entre l'Union monétaire et les autres pays du marché unique. Mais un tel SME risque de n'être guère plus viable que le précédent dans le contexte de mouvements de capitaux totalement libérés. La politique de défense peut également entraîner un comportement de « free-rider ». Un pays neutre pourra bénéficier de la défense commune mise en place par un groupe de pays sans participer aux coûts de cette défense.

### Scénarios d'intégration différenciée

Comme nous nous limitons ici à étudier des scénarios d'intégration, on peut éliminer celui d'une Europe à la carte où chacun choisirait les canaux d'intégration qui lui sont les plus favorables car un tel schéma ne conduirait à aucune intégration. L'intégration suppose en effet des compromis où les concessions mutuelles se compensent.

La situation existante, et la perspective de l'Union monétaire conduisent à envisager au moins deux niveaux d'intégration différenciée :

- un niveau Union monétaire avec ou sans développement parallèle du pouvoir fédéral,
- un niveau Union économique qui correspond à l'Acte unique, c'est-à-dire à l'union actuelle, et qui est appelé à s'élargir progressivement à de nouveaux partenaires acceptant les conditions de l'Acte unique. Il est probable que l'élargissement conduira à un affaiblissement des politiques structurelles en son sein.

On pourrait même envisager dans la perspective de l'élargissement un niveau moins contraignant que l'Union économique, composé d'une union douanière ayant vocation à intégrer tous les pays démocratiques qui souhaitent être liés à l'Union. Le plus simple toutefois, pour cerner les scénarios possibles, est de retenir les deux principaux niveaux d'intégration.

#### *L'élargissement dans le statu quo*

Même si la conférence intergouvernementale aboutit à quelques réformes, comme la simplification des procédures budgétaires, la réduction du nombre de commissaires, le développement du vote à la majorité au sein du Conseil, le socle commun acceptable par des pays de plus en plus nombreux ne peut que conduire à une réduction des mécanismes de solidarité au sein de l'Union. Dans cette perspective, l'Union monétaire apparaît alors comme une intégration atypique, sauf à considérer conformément à la théorie classique, que la politique monétaire est sans

conséquence majeure pour l'économie réelle et qu'elle ne nécessite pas une coordination accrue des autres composantes de la politique économique. Si tel était le cas, le problème de la convergence nominale préalable à l'Union monétaire ne se poserait pas (elle serait immédiate pour tout pays rattachant sa monnaie à une ancre) et il n'y aurait aucune raison de ne pas réaliser une telle union monétaire à l'échelle du monde. Si en revanche l'Union monétaire impose un accroissement des mécanismes de solidarité pour compenser la perte de l'instrument de change, comme le développe la vision keynésienne, le *statu quo* n'est guère compatible avec la réalisation de l'Union monétaire. Si elle se réalise, elle entraînera nécessairement un besoin d'intégration plus fort au sein des participants, posant de fait le problème de l'intégration différenciée.

*Socle commun communautaire et intégration flexible de nature intergouvernementale*

C'est le projet proposé notamment par le rapport du CEPR<sup>10</sup>. Il entérine d'une certaine façon la situation déjà retenue dans les deux nouveaux piliers du traité de Maastricht où toute nouvelle avancée se réalise dans le cadre de la coopération intergouvernementale. Le socle commun serait constitué du marché unique et des quatre libertés, avec éventuellement les politiques communes et les mécanismes de solidarité qui lui sont associés (fonds structurels...). Toutes les autres avancées, notamment dans le domaine de la politique extérieure et même dans le cadre de l'Union monétaire, se feraient sur une base intergouvernementale. Ceci voudrait dire notamment que la coopération accrue en matière de politique économique qu'implique l'Union monétaire serait réalisée par le conseil Ecofin ou, plus exactement par le sous-ensemble du conseil Ecofin constitué des seuls membres de l'Union monétaire. C'est en quelque sorte non pas une Europe à la carte puisqu'il existe un socle commun communautaire, mais une intégration à la carte, telle qu'elle était notamment suggérée par les cercles d'Edouard Balladur. Le cercle monétaire pourrait être distinct du cercle de la défense puisqu'on peut aisément imaginer que le Royaume-Uni appartienne au second sans participer au premier.

Ce schéma à un avantage, il existe déjà et il ne pose pas de problème majeur dans le domaine institutionnel puisque les institutions communautaires actuelles constituent le socle commun. Le rapport propose par ailleurs plusieurs évolutions possibles pour combler le déficit démocratique avec notamment un scénario d'inspiration plus ou moins « fédéral » où la Commission (dont le nombre de membres serait réduit) deviendrait l'exécutif responsable devant le Conseil et le Parlement. Mais l'avantage du côté du réalisme a deux inconvénients majeurs. Tout d'abord, il laisse toute nouvelle initiative d'intégration au champ de la coopération intergouvernementale. Or l'histoire de la construction européenne montre qu'aucune avancée importante n'a été réalisée dans un cadre strictement intergouvernemental. Ensuite, il est sans doute illusoire d'imaginer une évolution plus démocratique et donc

---

10. CEPR, 1995, *Flexible integration*.

nécessairement plus fédérale au sein d'un ensemble où tous les membres ne partagent pas nécessairement cette aspiration.

Les deux derniers scénarios reposent au contraire sur un « noyau dur » politique et monétaire plus fédéral, tel qu'il est suggéré dans le rapport Lamers (1994).

*Un noyau dur fédéral...*

Le rapport Lamers soulignait tout d'abord « *la nécessité d'apporter une réponse au problème constitutionnel de l'Union, c'est-à-dire à la question de savoir qui fait quoi. Cette réponse doit faire l'objet d'un document quasi-constitutionnel délimitant clairement les compétences de l'Union, des Etats membres et des régions, tout en définissant les idées fondamentales sur lesquelles reposent l'Union. Ce document doit s'inspirer du modèle d'Etat fédéral et du principe de subsidiarité* ». En ce qui concerne l'évolution institutionnelle il suggérait, comme les projets constitutionnels antérieurs (Spinelli, Colombo), que le « *Parlement devienne progressivement un organe législatif à égalité de droits avec le Conseil, ce dernier étant appelé à assumer, à côté d'autres tâches relevant du domaine intergouvernemental, le rôle de chambre des Etats, la Commission exerçant les attributs d'un gouvernement européen* ». Il proposait ensuite d'institutionnaliser l'intégration flexible ou différenciée et suggérait la constitution d'un noyau dur « *ayant pour tâche d'opposer un centre consolidé aux forces centrifuges dues à l'élargissement* ». Mais le rapport laissait de côté le problème, délicat, de l'articulation entre le renforcement institutionnel au sein du « noyau dur » et les institutions existantes. Or ce problème se pose nécessairement dès qu'on abandonne le scénario précédent d'une intégration différenciée de nature intergouvernementale. Un tel « noyau dur » (ou « avant garde » selon l'expression de Jacques Delors) n'a de sens que s'il intègre dans un même cadre institutionnel les trois piliers de Maastricht (économique et monétaire, politique extérieure et défense, justice et affaires intérieures).

*... dans le cadre des institutions existantes*

Introduire la différenciation dans le cadre institutionnel actuel suppose tout d'abord une réforme de l'article N du traité de Maastricht qui prévoit que les amendements aux traités entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres. Ce projet est d'ailleurs implicite dans la lettre d'Helmut Kohl et Jacques Chirac de décembre 1995, suggérant d'introduire dans le prochain traité « *une clause de caractère général permettant aux Etats qui en ont la volonté et la capacité, de développer entre eux des coopérations renforcées dans le cadre institutionnel unique de l'Union* ».

L'intégration différenciée dans le cadre des institutions existantes implique que la Commission reste supra-nationale et compétente pour les deux niveaux, tandis que le Conseil et le Parlement se réuniraient en formation restreinte lorsqu'ils agissent dans le cadre de la coopération renforcée. Si pour le Conseil, comme pour le Parlement européen, la géométrie variable paraît relativement simple, il n'en demeure pas moins qu'un fonctionnement plus fédéral au sein du noyau dur complique la structure institutionnelle de l'Union, si une évolution du même type ne se

dessine pas également pour l'ensemble de l'Union. Mais c'est sans doute pour la Commission que le problème est le plus complexe. Même si les membres de la Commission ont un statut supra-national, les commissaires responsables des domaines propres au noyau dur (l'Union économique et monétaire, la politique étrangère et de défense commune ainsi que la justice et les affaires intérieures) ne peuvent qu'être issus des pays participants au noyau. Un tel scénario introduit, de fait, deux Europe.

*... ou deux Europe*

L'alternative au schéma précédent qui reste difficilement gérable au sein des institutions existantes, consisterait à recommencer le processus d'intégration qui a conduit à la Communauté européenne en créant les institutions adéquates pour compléter l'Union monétaire. Il faudrait par exemple qu'une initiative franco-allemande (de préférence élargie au Benelux) propose à tous les pays qui souhaitent aller plus loin dans l'union politique, un nouveau traité complétant l'Union monétaire. On peut penser qu'un pays fondateur comme l'Italie, ou encore l'Espagne, qui ne pourront pas entrer dans un premier temps dans l'Union monétaire, signent le traité avec une dérogation temporaire pour l'Union monétaire. Un tel scénario est certainement plus facile à envisager en cas d'échec de la conférence intergouvernementale que dans le cadre de la conférence elle-même. Mais les deux grands moments d'intégration européens (la CECA et le Marché commun) n'ont-ils pas succédé à deux échecs (le Conseil de l'Europe et la CED). Il ne s'agirait en fait que de recommencer, mais en partant d'un niveau d'intégration plus élevé.

L'Europe à géométrie variable ou à volontés politiques différenciées est probablement la seule façon de combiner un élargissement qu'on ne peut refuser aux nouvelles démocraties d'Europe de l'Est et la poursuite d'un processus d'intégration politique nécessaire à l'efficacité et à la cohérence de cette aventure unique qu'a été la construction européenne. L'époque est révolue où la construction européenne pouvait se réaliser à l'écart des citoyens, par le biais d'instances techniques ou de réunions diplomatiques. Pour répondre au déficit de régulation économique comme au déficit démocratique, il faudra bien aborder un jour le problème constitutionnel européen, c'est-à-dire répondre à la question « Quelle Europe voulons nous ? ».

## Références bibliographiques

- Centre Européen de Sciences Po., 1996 : *La conférence intergouvernementale, enjeux et documents*, Presses de Sciences Po.
- CEPR, 1995 : *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe*, novembre.
- DELORS Jacques, 1991 : « Débat préparatoire au Conseil de Maastricht », discours devant le Parlement européen, 20 novembre, publié dans *Itinéraire européen*, Parlement européen, Strasbourg, pp. 181-197.
- DELORS Jacques, 1995a : « L'Europe en tant qu'entité politique », Conférence à la "Residencia de los Estudiantes" de Madrid, 7 juin.
- DELORS Jacques, 1995b : *Intervention à la Fondation Paul-Henri Spaak*, Bruxelles, 13 octobre.
- DE ROUGEMONT Denis, 1961 : *Vingt-huit siècles d'Europe*, Payot, réédition 1990, Christian de Bartillat.
- GERBET Pierre, 1994 : *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale.
- GISCARD D'ESTAING Valéry, 1995 : « Manifeste pour une Europe fédérative », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1.
- LAMERS Karl, 1994 : *Réflexions sur la construction européenne*, CDU, Miméo, septembre.
- MONNET Jean, 1976 : *Mémoires*, Paris, Fayard.
- MUET Pierre-Alain, 1995 : « Union monétaire et fédéralisme », *Revue de l'OFCE*, n° 55, octobre.
- MUET Pierre-Alain, 1996 : « Mondialisation, Europe et emploi », *Revue Témoins*, n° 6, avril.
- PISANI-FERRY Jean, 1995 : « L'Europe à géométrie variable : une analyse économique », *Document de Travail du CEPII*, n° 95-04, avril.
- Rapport du Groupe Westendorp, Bruxelles, 5 décembre 1995.
- SPAAK Paul-Henri, 1969 : *Combats inachevés* (2 tomes), Paris, Fayard.