

## Les Quinze à la croisée des chemins. Sur les formes possibles de l'Union européenne

## The Fifteen EU Members at the Crossroads. On the Possible Forms of the European Union

Lucien-Pierre Bouchard

Volume 27, Number 3, 1996

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703626ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703626ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

### ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Bouchard, L.-P. (1996). Les Quinze à la croisée des chemins. Sur les formes possibles de l'Union européenne. *Études internationales*, 27(3), 485–500. <https://doi.org/10.7202/703626ar>

### Article abstract

The European Union (EU) does not typify any of the political union models that were proposed for the basis of its formulation. Quite to the contrary, the Maastricht Treaty interweaves components of these prototypes, with the end result being rather disconcerting at a conceptual level. The Treaty does stipulate, however, that an Intergovernmental Conference take place in 1996-97; an important item on the agenda will be defining the political union model that will set the stage for further European integration. This paper identifies and analyses the alternative political union models available to EU members, and attempts to discern which of them will, in most likelihood, be selected by the Conference. They are grouped into four categories: status quo, federation, renationalisation and confederation. These models, each in their unique style, address such issues as alleviating the democratic deficit (explored further in paper) and buttressing the legitimacy of Brussels' institutions. The paper suggests that the Conference will ultimately choose between the status quo and confederation options; but, faced with the difficulty of predicting which of these choices will win favour - especially given the debate unfolding on eastern EU expansion - it does not attempt to pinpoint the outcome of the Conference. It does conclude, however, that the renationalisation and federation options are not realistic in light of their weak foothold in Europeans' political culture.

# Les Quinze à la croisée des chemins ?

## Sur les formes possibles de l'Union européenne

Lucien-Pierre BOUCHARD\*

*ABSTRACT — The Fifteen EU Members at the Crossroads. On the Possible Forms of the European Union*

*The European Union (EU) does not typify any of the political union models that were proposed for the basis of its formulation. Quite to the contrary, the Maastricht Treaty interweaves components of these prototypes, with the end result being rather disconcerting at a conceptual level. The Treaty does stipulate, however, that an Intergovernmental Conference take place in 1996-97; an important item on the agenda will be defining the political union model that will set the stage for further European integration. This paper identifies and analyses the alternative political union models available to EU members, and attempts to discern which of them will, in most likelihood, be selected by the Conference. They are grouped into four categories: status quo, federation, renationalisation and confederation. These models, each in their unique style, address such issues as alleviating the democratic deficit (explored further in paper) and buttressing the legitimacy of Brussels' institutions. The paper suggests that the Conference will ultimately choose between the status quo and confederation options; but, faced with the difficulty of predicting which of these choices will win favour — especially given the debate unfolding on eastern EU expansion — it does not attempt to pinpoint the outcome of the Conference. It does conclude, however, that the renationalisation and federation options are not realistic in light of their weak foothold in Europeans' political culture.*

La Communauté européenne, disait récemment Jacques Delors, est « un objet politique non-identifié ». Depuis le début du processus d'intégration, une question persiste en effet : quelles formes politiques pour la construction de l'Europe ? Loin de régler cette difficulté, Maastricht l'exacerbe plutôt en ce qu'il est le produit du choc de projets divergents. L'idée de l'Europe à faire n'a jamais été homogène, et le Traité de l'Union européenne (TUE)<sup>1</sup> doit être compris comme un compromis par lequel les parties conviennent de poser les bases de l'Union politique, remettant à plus tard la discussion sur ses formes institutionnelles définitives.

---

\* Doctorant, Centre de Recherches politiques Raymond Aron, École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. L'auteur tient à remercier Sophie Niquette pour son travail de relecture.

1. Autre nom donné au Traité de Maastricht.

Le Traité de Maastricht n'est donc pas une fin en soi<sup>2</sup>. Considéré comme un marchepied pour la suite du projet européen, il participe d'un schéma d'intégration dont il importe de souligner le caractère hybride ; en effet, telle qu'elle se présente actuellement, la Communauté n'incarne aucun des modèles d'union qui se sont habituellement affrontés dans le cadre de son édification. Au contraire, le TUE les croise, les enchevêtre même, et le résultat, il faut bien l'admettre, est assez déconcertant sur le plan conceptuel. D'où le mot de Delors.

Mais l'heure du choix a peut-être sonné. Une conférence intergouvernementale des pays membres (CIG) est en effet à l'agenda pour 1996-97, et, comme l'établissent les statuts mêmes du TUE, il s'agit non seulement d'évaluer les résultats immédiats de la mise en œuvre des accords de Maastricht, mais aussi d'en discuter les finalités politiques<sup>3</sup>. Plusieurs veulent mettre à profit ce rendez-vous pour préciser le dessein fondamental de l'Union.

Nous proposons d'examiner l'avenir de Maastricht à court terme, c'est-à-dire d'identifier les conceptions qui, vraisemblablement, s'opposent à la CIG. Il est bien sûr impossible d'aborder ici la totalité des projets en question, aussi proposons-nous de les résumer suivant quatre « catégories », qui sont autant de possibilités pour l'Europe à venir : *statu quo*, *renationalisation*, *confédération*, *fédération*. Bien sûr, catégoriser ainsi les éléments du débat communautaire, c'est beaucoup simplifier celui-ci, mais comme il apparaîtra, c'est par une approche de l'essentiel que nous parviendrons à brosser un tableau intelligible des options qui s'offrent aux Quinze. Il s'agira donc d'analyser ces options, mais aussi de déterminer celles qui sont les plus susceptibles d'émerger de la Conférence.

Une démarche préalable s'impose toutefois. On ne saurait étudier les différentes formes que pourrait prendre l'édifice communautaire sans en expliciter d'abord le principal vice de structure : le *déficit démocratique*. Car c'est évidemment avec l'objectif de le corriger que les membres se rendent à la CIG. Il faut également voir que ce problème, intimement lié au *no man's land* conceptuel du TUE, s'augmente d'une application problématique du principe de subsidiarité.

- 
2. Il ne confère pas à l'union politique un statut juridique ; tout au plus en constitue-t-il le texte fondateur. L'article A de l'alinéa 2 stipule qu'il doit être appréhendé comme une simple phase du « processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe ». Précisons cependant qu'avec le Traité de Maastricht, on ne parle plus de la *Communauté économique européenne*, mais bien de l'*Union européenne*, ce qui confirme tout de même une importante évolution qualitative dans le processus d'intégration.
  3. Cette disposition est inscrite à l'article N de l'alinéa 2 du TUE. Lancés à Turin le 29 mars 1996, les travaux de la CIG devraient durer environ un an et demi et s'achever vers la fin de 1997. À sa clôture, l'Italie, l'Irlande et le Luxembourg se seront succédé à la présidence de l'Union.

## I – Le déficit démocratique

La question du déficit démocratique est à deux entrées. Elle est normalement associée au cas particulier de l'Europe, mais nous proposons aussi de l'envisager *en général*, et de voir que tout mouvement d'intégration régionale risque, de par sa nature même, d'éroder la démocratie telle qu'elle est actuellement pratiquée en Occident.

### A — Le déficit démocratique « en général »

Si on entend bien la démocratie libérale comme fondée sur le principe de la souveraineté du peuple, ainsi que le veut la pensée classique, on peut se demander si l'impulsion actuelle vers l'adjonction des volontés populaires n'implique pas un certain recul de la démocratie. Dans la mesure, en effet, où l'intégration économique et politique impose des restrictions aux souverainetés étatiques, d'aucuns se demandent si elle ne restreint pas en conséquence l'essence démocratique des sociétés nationales.

Pour ceux-là, on ne souligne peut-être pas assez que dans un contexte d'unification, les choses changent plus qu'il n'y paraît d'abord. Au-delà de la mise en œuvre des mille et une réglementations qui, pourtant, affectent la vie quotidienne de chaque citoyen, au-delà même du branle-bas de l'émergence de nouvelles structures supranationales, c'est bien de la capacité même de l'État à gouverner dont il est question. Que penser, en effet, d'un gouvernement national, démocratiquement élu, qui n'obéit plus à la seule volonté du peuple, mais que contraignent aussi les prérogatives formelles de l'union ? Ce n'est pas uniquement d'un remodelage administratif et économique de la société civile qu'il s'agit ; c'est jusqu'au contrat qui l'institue, jusqu'à son fondement, qu'il incombe de remonter. Car l'intégration le mettrait en cause : elle heurterait peut-être certains des principes qui, dans nos sociétés occidentales, sous-tendent la gestion démocratique de la coexistence humaine.

Et le premier de ces principes, c'est la souveraineté de la volonté générale, c'est la souveraineté du peuple. On entend ici par volonté générale celle dont l'objet est l'intérêt général, celui de la nation au sens du Tout. On aura reconnu là un concept central de la philosophie politique des précurseurs de nos démocraties modernes, pour qui « la volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon les fins de son institution, qui est le bien commun<sup>4</sup> ».

Renversant la monarchie dynastique de droit divin, les révolutionnaires de 1789 établissent le pouvoir public sur la totalité des pouvoirs individuels, dans leur sens le plus radical et le plus universellement humain. L'État tire dorénavant sa légitimité de la volonté générale<sup>5</sup>, laquelle émane de ceux qu'il

4. Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, annoté par Maurice Halbwachs, Paris, Éditions Aubier-Montaigne, 1943, p. 134.

5. « Dans la démocratie, écrit Hans Kelsen, c'est l'État lui-même qui apparaît comme sujet du pouvoir. » Hans Kelsen, *La Démocratie, sa nature, sa valeur*, traduit par Michel Eisenmann, Paris, Éditions Economica, 1988, p. 23.

est appelé à régir, c'est-à-dire du peuple. La volonté de la nation « est toujours légale », disait Sieyès<sup>6</sup>. En d'autres termes, la légitimité politique est désormais fondée sur l'omnipotente souveraineté du peuple constitué en nation.

La Révolution consacre ainsi en Europe « une rupture sur laquelle nous vivons encore<sup>7</sup> ». Ce principe est toujours à la base des régimes démocratiques occidentaux, et il est devenu un axiome de notre culture politique. C'est-à-dire que la nation, par le suffrage universel, désigne ses représentants, ainsi appelés à gouverner en conformité avec la volonté de l'électorat.

On entrevoit, à cette enseigne, le problème que peut poser l'intégration régionale en termes de légitimité politique. Ce problème est double, ou plutôt, il est à deux niveaux.

D'abord, il se pose au niveau national: qu'advient-il de la légitimité politique, dès lors que l'État n'est plus seulement l'obligé de l'électorat, mais qu'il est également assujéti à des nécessités étrangères? « L'État-nation et la démocratie, écrit Jürgen Habermas, sont comme des jumeaux enfantés par la Révolution française<sup>8</sup> ». Vu sous cet angle, le désir de dépasser le cadre national n'implique-t-il pas un amenuisement de la démocratie? Certains dénoncent là une atteinte au sacro-saint principe de la souveraineté populaire.

Le problème de la légitimité se pose aussi au niveau supra-étatique. En effet, si l'État national gouverne en vertu de la souveraineté du peuple, on peut se demander quelles sont les sources du pouvoir central. Bref, en termes de droit, quelle est la légitimité des instances supra-étatiques? Leur présence effective ne signifie-t-elle pas aussi un recul de la démocratie?

À notre avis, c'est d'abord en ces termes généraux et théoriques que se pose le problème du déficit démocratique. Précisons-le maintenant pour le cas de l'Union européenne.

## B — Le déficit démocratique en Europe

La querelle du déficit démocratique touche plusieurs aspects de la construction européenne.

**La souveraineté.** Le plus important de ceux-ci, on l'aura deviné, est relatif à la souveraineté de l'État-nation. La nation, disent bien des eurosceptiques, est « le seul espace légitime de l'exercice démocratique<sup>9</sup> », d'autant,

6. Cité dans Jean TOUCHARD, *Histoire des idées politiques*, 2 tomes, tome 2: *Du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 1962, p. 459.

7. Dominique SCHNAPPER, *La communauté des citoyens – Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Éditions Gallimard, 1994, p. 14.

8. Jürgen HABERMAS, « Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe », dans Jacques LENOBLE et Nicole DEWANDRE, directeurs, *L'Europe au soir du siècle, identité et démocratie*, Paris, Éditions Esprit, 1992.

9. Philippe SÉGUIN, *Le Figaro*, Paris, 6 août 1992. Voir aussi Dominique BOCQUET, « Le déficit démocratique en Europe », dans *Commentaire*, Paris, volume 16, numéro 61, printemps 1993, p. 38.

ajoute-t-on, que « la démocratie moderne est née sous forme nationale<sup>10</sup> ». Ce postulat récuse d'emblée la mise en place d'un pouvoir exécutif communautaire autonome, ce qu'est pourtant à bien des égards la Commission européenne. Il prononce aussi un arrêt sans appel pour d'autres importantes dispositions de l'Union, notamment pour « le recours à des procédures majoritaires pour certaines décisions des États membres (réunions au sein du Conseil)<sup>11</sup> ».

Dans cette optique, aller plus loin dans le processus d'intégration reviendrait à attaquer le pouvoir national dans ses œuvres vives, d'autant plus que le TUE implique le contrôle de certaines fonctions régaliennes de l'État. Car la construction européenne influe déjà, à divers degrés, sur la gestion des frontières, sur la monnaie, sur le taux de change, sur les politiques industrielles, et même sur le droit de vote. Pour le Nobel d'économie Maurice Allais, « ce sont pratiquement des pans immenses de l'activité économique et sociale qui peuvent être considérés comme relevant de la compétence exclusive de la Communauté<sup>12</sup> ».

**Les structures.** La critique du déficit démocratique frappe également l'aménagement même des structures communautaires. Les objections sont ici nombreuses et nous citerons les principales.

On reproche d'abord au système une opacité qui serait inhérente à l'extrême complexité des procédures de prise de décision à Bruxelles et à Strasbourg. Maastricht accoucherait d'un régime pour spécialistes : le dédale technique de l'administration communautaire serait tel que le citoyen moyen n'y verrait goutte, malgré toute sa bonne volonté<sup>13</sup>.

La répartition du pouvoir entre la Commission, le Conseil et le Parlement fait également problème : les observateurs y voient une asymétrie inacceptable compte tenu de la faible influence du Parlement, pourtant la seule de ces trois instances à pouvoir se réclamer de la légitimité électorale. L'importance que revêt la Commission reviendrait à une centralisation indue, « à une technocratie insupportable<sup>14</sup> ». « La faiblesse des pouvoirs du Parlement européen, écrit Maurice Duverger, ne permettrait pas de classer la Communauté parmi les démocraties, si elle était un État<sup>15</sup>. »

**La légitimité électorale.** Signalons aussi le problème de la légitimité des organes centraux, les plus influents d'entre eux ne faisant pas l'enjeu d'élec-

10. Dominique SCHNAPPER, *op. cit.*, p. 13.

11. Dominique BOCQUET, *op. cit.*, p. 38.

12. Maurice ALLAIS, *Erreurs et impasses de la Construction européenne*, Paris, Éditions Clément Juglard, 1992, pp. 67-68. À propos de l'étendue du champ des compétences communautaires, voir les articles A, B, C, D, les articles 2, 3, 3A, de même que l'article G du Traité de Maastricht.

13. Voir à ce sujet Jean-Paul JACQUE, « Le labyrinthe décisionnel », dans *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, Paris, Seuil, n° 69, 1994.

14. Alain PRATE, *Quelle Europe ?*, Paris, Éditions Julliard, 1991, p. 388.

15. Maurice DUVERGER, *Europe des hommes : une métamorphose inachevée*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1994, p. 109.

tions. Quel est le statut démocratique de structures décisionnelles dont les membres ne sont que nommés ?

**La séparation des pouvoirs.** Nombre de commentateurs dénotent également l'incompatibilité des institutions européennes avec le principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil, remarque-t-on par exemple, exerce parallèlement des pouvoirs exécutifs et législatifs. Cette confusion mettrait en péril le caractère démocratique de la construction européenne<sup>16</sup>. Elle « est de nature totalitaire », pense même Maurice Allais<sup>17</sup>.

L'Union européenne s'expose donc de plus d'une manière à la critique du déficit démocratique<sup>18</sup>. Et ce problème, constatons-le maintenant, est accru par une conception centralisatrice de la subsidiarité.

### C — Le principe de subsidiarité

L'article 3B du Traité de Maastricht stipule que :

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

Original en ce qu'il est le premier à mettre en œuvre explicitement le principe de subsidiarité à l'échelle d'un continent, le TUE reprend tout de même là un concept vieux de plusieurs siècles. Il s'agirait d'une idée médiévale, et peut-être même antique<sup>19</sup>, dont le but fondamental est de conserver le pouvoir public le plus près possible des individus.

16. *Ibidem*.

17. Maurice ALLAIS, *op. cit.*, p. 66.

18. Relevons tout de même deux mesures du TUE qui visent à démocratiser les institutions communautaires. En premier lieu, l'article 158 prévoit que tous les membres de la Commission ne soient plus seulement désignés par les États membres, mais aussi « soumis en tant que collègue à un vote d'approbation du Parlement européen », lequel, rappelons-le, est élu au suffrage universel. Il est aussi stipulé que les gouvernements doivent nécessairement consulter le Parlement quant au choix de la personne pressentie pour occuper la présidence de la Commission. En second lieu, les articles 189B et 138C élargissent le champ d'action et les responsabilités du Parlement. Les compétences normatives des députés sont sensiblement accrues par la mise en place d'un processus de codécision (complexe, notons-le) qui associe le Parlement d'une manière plus intime à la direction des affaires communautaires. Certes, celui-ci est loin de disposer des mêmes pouvoirs législatifs qu'un parlement national, mais il lui est tout de même permis de demander à la Commission de lui soumettre « toutes propositions appropriées sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour l'application du présent traité » (article 189B).

19. On se référera ici à l'étude remarquée de Chantal MILLON-DELSOL, *L'État subsidiaire*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

Pour définir grossièrement la logique subsidiaire, on dira qu'elle commande l'intervention de l'instance – communautaire ou locale – la plus apte à réaliser des objectifs communs déjà établis. Ainsi le pouvoir central n'ira sur les brisées de l'instance locale qu'en cas d'*insuffisance* de celle-ci, et encore, à la seule condition qu'il puisse, lui, intervenir adéquatement. En théorie, la subsidiarité veut préserver l'autonomie des collectivités intégrées, tout en valorisant l'intérêt général communautaire.

L'idée de subsidiarité fut donc, à l'origine, introduite dans la construction européenne à titre de garantie contre l'ingérence du centre. « Dans le processus de construction européenne, écrit Chantal Millon-Delsol, l'idée de subsidiarité vient justifier et garantir l'autonomie [des États membres], et vient rappeler que l'instance supérieure (...) demeure à leur service<sup>20</sup>. »

Mais si le principe de subsidiarité est, en lui-même, foncièrement démocratique, du moins son enchâssement dans le Traité de Maastricht laisse-t-il des doutes. En effet, le flou de la démarcation entre les compétences des membres et celles de la Communauté ouvrirait la porte à une centralisation indue, qui se ferait au nom de l'intérêt commun :

Jusqu'ici la Commission de Bruxelles a interprété le « principe de subsidiarité » dans son sens le plus extensif quant à son domaine de compétences, et la Cour européenne de justice, dans un esprit qualifié d'europhéen, n'a cessé de soutenir cette interprétation<sup>21</sup>.

C'est dire que le principe de subsidiarité, tel qu'inscrit dans le TUE, constituerait une menace pour l'un de ses objectifs premiers, celui de contenir les pouvoirs centraux dans des quartiers restreints en donnant la priorité d'action à la plus petite unité<sup>22</sup>. Prétexte de centralisation, la subsidiarité exacerbe ainsi les problèmes de la souveraineté de l'État-nation et de la légitimité démocratique des instances communautaires.

Comprenons néanmoins que ces difficultés procèdent avant tout de l'absence d'un modèle politique, d'un dessein clair qui servirait de cadre aux constructeurs de l'Europe. À ce jour, l'intégration s'est un peu faite à la « vague-je-te-pousse », avec des effets pervers qu'il faut maintenant juguler.

---

20. Chantal MILLON-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 96. Voir aussi Stephen BARBER, *Le principe de subsidiarité et son contrôle*, Mémoire du centre européen universitaire, Nancy, 1993, p. 52 et ss. Et : *Subsidiarité : défi du changement*, Actes du Colloque Jacques Delors, Institut européen d'Administration publique, 1991.

21. Maurice ALLAIS, *op. cit.*, p. 68. Voir aussi Valéry GISCARD-D'ESTAING, *Rapport sur le principe de subsidiarité*, dressé au nom de la Commission institutionnelle du Parlement européen, juillet 1994.

22. Ironiquement, c'est probablement en raison de ce paradoxe que la subsidiarité recueille actuellement tous les suffrages : centralisateurs autant que décentralisateurs l'interprètent à leur manière.



## II – Quels choix pour une relecture de Maastricht ?

Si à peu près tous les observateurs prennent acte de cette situation, les solutions proposées varient considérablement. Nous dirons que le débat sur les orientations futures de l'Union oppose quatre options, selon le regroupement que nous avons proposé plus haut : *statu quo*, renationalisation, confédéralisme et fédéralisme.

### A — L'option du *statu quo*

Pour des analystes comme la philosophe Blandine Kriegel et le juriste Laurent Cohen-Tanugi, on ne saurait apprécier le phénomène Maastricht selon les critères ordinaires de la politique. Selon eux, l'Europe est carrément en train de réinventer la démocratie sur le terrain. Blandine Kriegel :

La clef (...) tient au décalage entre le mouvement de construction démocratique de l'Europe, de la réflexion et de la pensée politique. En Europe, la démocratie a avancé, bousculé et remanié les vieilles institutions, elle a déraciné les justificatifs des anciennes manières de penser, mais la pensée de la démocratie elle-même n'a pas suffisamment progressé<sup>23</sup>.

Pour sa part, Laurent Cohen-Tanugi admet bien que « le système (...) de la communauté ne reproduit pas la (...) tripartition des pouvoirs, [qu'] il repose sur une division de la souveraineté et ne fait pas appel (...) à la légitimité électorale directe » ; mais l'Union européenne ne s'en porterait démocratiquement pas plus mal : « Le problème, poursuit Cohen-Tanugi, a sa source dans le caractère inédit du projet communautaire, (...) largement étranger (...) aux concepts de la science politique traditionnelle<sup>24</sup> ». Bref, le problème du déficit démocratique tient en bonne partie à ce que le TUE est généralement mis en regard de concepts inadéquats pour son analyse.

Quoique Cohen-Tanugi et Kriegel ne soient pas, à proprement parler, des partisans du *statu quo*, il reste que leur manière d'appréhender le déficit démocratique milite en faveur de cette option, laquelle consiste à persister dans l'application du TUE tel que conclu à Maastricht. Celui-ci serait la meilleure solution dans le contexte actuel. Wolfgang Wessels : « Proponents of this strategy stress that Maastricht is the best offer available at the moment and for the near future : the ratification of the TEU brings into play new possibilities for joint activities to face common problems<sup>25</sup>. »

23. Blandine KRIEDEL, « Europe et Démocratie », Note pour la Commission des Communautés européennes, Carrefour Jérôme Vignon/Jacques Delors, 1992, dans *Réflexions sur la démocratie*, Paris, Descartes et Cie, 1994, p. 71.

24. Laurent COHEN-TANUGI, *L'Europe en danger*, Paris, Fayard, 1992, p. 108.

25. Wolfgang WESSELS, « Rationalizing Maastricht », dans *International Affairs*, Londres, Royal Institute of International Affairs, vol. 70, n° 3, juillet 1994. W. Wessels est l'actuel directeur de l'Institut für Europäische Politik.

On reconnaît certes ici que Maastricht a fort mauvaise presse dans l'opinion publique européenne, et qu'il pose des problèmes considérables, mais, ajoutent ses partisans, ayant été démocratiquement ratifié par l'ensemble de ses adhérents, il est aujourd'hui parfaitement légitime.

Et il faut aussi voir que l'Europe n'est pas encore prête – psychologiquement – à s'engager dans un cadre politique plus intégrateur. À l'époque de sa ratification, on se souvient en effet que le TUE avait rudement mis à l'épreuve le seuil de tolérance des Européens à l'intégration. Rappelons ici le référendum perdu au Danemark, et celui gagné *in extremis* en France. Bref, pense-t-on, il serait pour le moment impossible de dépasser la communautarisation atteinte par Maastricht sans provoquer un irrémédiable ressac dans l'opinion.

Mais qu'à cela ne tienne. Pour les tenants du *statu quo*, cette stratégie apparemment immobiliste est en fait la plus efficace pour accentuer l'intégration régionale. Car si un débat ouvert sur le resserrement de l'Union nuirait assurément à l'édification européenne, il en va tout autrement pour l'application discrète et toujours approfondie d'un traité déjà à peu près « digéré » par l'opinion.

Aussi ceux-là acceptent-ils de s'accommoder de la plupart des carences que l'on prête – souvent à tort, précisent-ils – au TUE, et rappellent inlassablement que celui-ci n'est qu'une étape – par ailleurs parfaitement viable – dans le processus d'intégration. On peut certes perfectionner le Traité, en revoir certaines modalités, mais il faut aussi, pour le moment, savoir se contenter du « mutant » institutionnel et politique qu'il met en place. Et on verra plus tard, au gré de l'évolution du contexte politique européen, s'il est possible de considérer une stratégie d'intégration plus vigoureuse, qui saurait désamorcer les critiques du déficit démocratique et d'une subsidiarité douteuse. Le *statu quo* contient donc la stratégie d'un certain « pilotage à vue ».

## B — L'option de la renationalisation

Selon les protagonistes de la renationalisation du TUE, le problème du déficit démocratique est rédhibitoire pour l'unification et ne trouvera sa solution que dans un retour à l'espace domestique, le seul qui soit légitime pour l'exercice du pouvoir public. On reproche à Maastricht son opacité, ses velléités centralisatrices et une bureaucratie de plus en plus lourde. Cette position est surtout identifiable en Europe à une certaine droite, à la tête de laquelle on retrouve une aile très influente et très active du parti conservateur britannique<sup>26</sup>.

26. On s'en souviendra, c'est elle qui, tout récemment encore, reprochant à John Major une trop grande ouverture sur l'Union, contestait son leadership à la tête du parti conservateur. L'épisode était allé jusqu'à la convocation d'un Congrès national du parti au cours duquel Major demanda aux délégués de confirmer son poste au moyen d'un vote de confiance.

Il ne s'agit pas ici d'en finir avec la communauté européenne, mais plutôt de la réformer en profondeur, en fonction d'objectifs plus modestes et moins novateurs. Le TUE serait trop ambitieux, et les tenants de la renationalisation voudraient le revoir selon la logique ordinaire de la coopération fonctionnelle entre les États. En fait, il s'agit ici d'éviter l'union politique en confinant autant que possible les institutions communautaires aux affaires qui touchent l'économie et le commerce.

Ce recul qualitatif de la communauté – puisque c'est bien de cela dont il est question – ne constitue pas seulement une réaction contre le déficit démocratique. Il repose aussi sur une conception réaliste des relations internationales : malgré les contraintes qu'impose la mondialisation, les États conservent centralité et capacité. Et s'ils acceptent de mettre en place un réseau continental de coopération privilégiée, c'est bien sûr parce que les nouvelles réalités économiques poussent en ce sens, mais surtout parce qu'ils considèrent que cela correspond à leur intérêt national. Dans cette perspective, la coopération ne doit pas être systématique et encadrée, mais plutôt déterminée entre les gouvernements au cas par cas, secteurs par secteurs.

En somme, si de nombreux eurosceptiques veulent renationaliser Maastricht, c'est parce qu'ils pensent que les contraintes sur l'État doivent être minimales, que celui-ci constitue l'unique siège de la volonté générale, donc la seule instance gouvernante légitime, et qu'à ce titre, il doit garder les coudées franches dans un cadre communautaire destiné à rester souple.

## C — L'option confédérative

Revoyns ce qu'on entend normalement par confédération.

Le mot vient du latin *foederare*, c'est-à-dire « former une ligue ». En tant que concept, le terme a subi une évolution qui vaut la peine d'être notée. Au début du 19<sup>e</sup> siècle, il désignait une association temporaire d'États fondée dans un but précis. Aussi l'Empereur Alexandre I<sup>er</sup> se plaisait-il à appeler *Confédération de l'Europe* le Directoire européen, puis le Concert européen qui le remplaça<sup>27</sup>.

C'est dans la terminologie politique américaine que le vocable a graduellement pris son sens moderne. Aujourd'hui, celui-ci renvoie habituellement à une union permanente d'États indépendants dans la poursuite d'intérêts et d'objectifs communs. Le centre de cette union d'entités souveraines est fondamentalement tributaire de ses membres, responsable devant eux, et n'est rien en dehors d'eux. En d'autres termes, l'union est une pure émanation des

27. Le Directoire européen constitue la première tentative systématique d'organisation continentale fondée sur la diplomatie plutôt que sur les armes. Les puissances victorieuses de la France (Angleterre, Autriche, Prusse, Russie) l'instituent suite aux guerres napoléoniennes, et lui confient trois mandats intimement liés : contrôler la France, réprimer tout mouvement révolutionnaire en Europe, garantir la paix et l'intégrité territoriale de chaque État.

États qui la composent, et ceux-ci conservent le droit absolu de s'en retirer unilatéralement. Précisons encore à l'aide du *Lexique de politique* :

Association d'États issue d'un traité ayant certains organes interétatiques (principalement une assemblée de représentants des États investis d'un mandat impératif) pour régler les affaires communes sur le fondement de l'égalité des États (...)<sup>28</sup>.

Plusieurs veulent arrimer à ce modèle le développement ultérieur de l'Union. Il est possible que les instances centrales y revêtent une certaine autonomie, mais les plus importantes devraient demeurer sous le contrôle – direct ou indirect – des États, selon des modalités qu'ils conviendraient de fixer entre eux. On conçoit que cette vision implique aussi une application extensive du principe de subsidiarité dans le sens le plus décentralisateur qui soit.

Par ailleurs, raisonnent les partisans de cette option, la « confédéralisation » du TUE maintiendrait le cadre national comme espace public fondamental, tout en creusant un canal large et direct pour la communautarisation des enjeux proprement européens. D'aucuns estiment que cette réhabilitation du cadre national constituerait le premier pas dans le sens d'une solution au problème du déficit démocratique.

En somme, une confédération des nations européennes permettrait de réconcilier l'impératif démocratique de la souveraineté du peuple avec le projet d'une union politique et économique impliquant la présence d'instances communautaires agissant à l'extérieur des institutions étatiques.

#### D — L'option fédérative

La distinction entre les termes fédération et confédération, synonymes à l'origine, a d'abord été faite aux États-Unis. Jusqu'en 1789, ces derniers formaient une fédération ; le terme « république fédérale » fut ensuite utilisé pour désigner le resserrement de leurs liens.

Dans une fédération, rappelons-le, le centre est investi d'un pouvoir autonome ; il a une vie propre, indépendante de ses membres, et les instances qui le composent héritent explicitement de la plus grande part de la souveraineté des peuples unis.

Dans la théorie classique, ce transfert de la souveraineté est légitime parce qu'il constitue en quelque sorte une transposition à l'échelle internationale du contrat social qui donne jour aux sociétés nationales. En d'autres termes, les citoyens se font d'abord le contrat de fonder une société civile nationale en déléguant une partie de leurs pouvoirs individuels à l'État ; puis, de la même manière, les nations s'associent en une fédération par l'établissement de structures centrales auxquelles elles transfèrent toutes, volontairement, une

28. Charles DEBBASCH et Yves DAUDET, *Lexique de politique – États, vie politique, relations internationales*, Paris, Dalloz, 1988.

part de la souveraineté populaire. Ce processus est en théorie parfaitement démocratique puisqu'il procède à la base d'une délégation librement consentie par le citoyen<sup>29</sup>.

L'option fédérative en Europe obéit en général à la doctrine classique<sup>30</sup>, avec cependant des précisions qu'il importe d'apporter.

On a parfois tendance à associer l'idée fédérale européenne à un désir d'éliminer les nationalismes et d'uniformiser le continent sur les plans économique, politique, et, dans une certaine mesure, culturelle<sup>31</sup>. Le projet fédéraliste européen est cependant tout autre.

C'est que même pour les Pères fondateurs de la Communauté, le fédéralisme ne signifie pas l'éclatement du cadre national, et moins encore l'éradication du sentiment national. Souvent, les tenants d'une Europe fédérale tiennent même leur projet comme le moyen privilégié de préserver les diversités. Jacques Delors, dans son discours d'adieu à l'assemblée de Strasbourg, déclarait que « seule l'approche fédérale (...) garantit le respect des personnalités nationales et des diversités régionales<sup>32</sup> ». Ajoutons aussi que Denis de Rougemont, longtemps un des maîtres à penser d'une Communauté fédérale, concevait celle-ci comme l'antonyme de l'hégémonie,

car, disait-il, fédérer c'est réunir des éléments diversifiés dans un équilibre dynamique ; c'est la sauvegarde de la qualité de chaque minorité, de chaque Région ou Nation ; c'est le contraire de la simplification totalitaire, de l'uniformité imposée par l'État-Nation centralisateur ; c'est un espace de liberté, de démocratie et de participation dans un pluralisme d'idées, de cultures, de croyances ainsi que de partis, d'entreprises et de groupes d'intérêt, évoluant dans un tissu social complexe et diversifié<sup>33</sup>.

Il s'agit de mettre sur pied des institutions centrales dont la vocation serait non seulement de faire face aux défis communs, mais aussi de protéger et de promouvoir les diversités nationales et locales. Une fédération européenne viserait à garantir contre l'uniformisation de la globalisation les richesses de l'identité respective des membres.

De plus, avance-t-on ici, la solution fédérale est la seule qui puisse délimiter clairement et fixer définitivement les transferts de souveraineté et leurs limites, et ainsi mettre fin à la dispute portant sur le champ de compétence des instances communautaires. Il va sans dire qu'une Europe fédérale

29. Pour une explicitation de cette thèse, voir Lucien-Pierre BOUCHARD et Roch BOUCHARD, « La Souveraineté confédérative à la lumière de Spinoza », dans *Esprit*, Paris, n° 10, octobre 1995.

30. Les principaux noms liés au fédéralisme en Europe sont Spinelli, Monnet, Hallstein, de Rougemont, Schumann.

31. C'est notamment le cas du philosophe Jean GRONDIN, « Le mythe du modèle européen », dans *La Presse*, Montréal, 22 juillet 1995. Voir aussi à ce sujet Lucien-Pierre BOUCHARD, « La plus réaliste troisième voie », dans *Le Devoir*, Montréal, 7 septembre 1995.

32. Voir *Le Monde*, Paris, 21 janvier 1995, p. 3.

33. In Dusan SIDJANSKI, *L'avenir de l'Europe fédéraliste*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 14.

mettrait en œuvre une subsidiarité extensivement communautaire. Mais la légitimité des instances centrales étant établie, ce centralisme serait en tout point conforme aux exigences démocratiques : la Commission deviendrait un authentique gouvernement responsable, le Parlement serait doté de véritables responsabilités législatives et le Conseil verrait ses prérogatives renforcées.

L'idée d'une fédération est bien sûr fondée sur la prémisse d'un peuple européen, amalgame de collectivités nationales distinctes et désireuses d'affirmer leurs affinités. Précisons ici deux tendances.

On retrouve d'abord le postnationalisme. Cette vision est marquée par le traumatisme de la Deuxième Guerre mondiale. Aussi ses adhérents proposent-ils de transcender le concept d'État-nation en faisant éclater la traditionnelle congruence entre identité nationale et unité politique. Les tenants de ce projet, très minoritaires, le deviennent de plus en plus à mesure que s'évanouit le souvenir de la Guerre.

Il y a ensuite le supranationalisme, qui monopolise pratiquement la scène fédéraliste en Europe. Pour le décrire simplement, disons que ses adhérents désirent reproduire le concept classique d'État-nation à l'échelle continentale.

Selon les fédéralistes, l'option qu'ils proposent serait le parachèvement de l'intégration européenne. D'ailleurs, pensent aussi nombre d'entre eux, la création d'un État fédéral pan-européen est inéluctable dans la mesure où elle est commandée par les forces de la globalisation. Il faudrait donc voir que depuis sa création, la Communauté européenne penche toujours un peu plus dans cette direction, et que l'achèvement du projet n'est qu'affaire de temps.

### **Conclusion : qu'anticiper ?**

Vers laquelle de ces options tendra la Communauté à l'issue de la CIG ? Quoique nous les ayons fort sommairement présentées, il est possible, à partir de ces grands traits, de distinguer celles dont la matérialisation est la plus probable.

Cependant, comme toute extrapolation, cet exercice doit nécessairement s'appuyer sur un postulat. Le nôtre sera le suivant, couramment accrédité en sociologie politique, et repris en ces termes par J. Habermas :

Des principes constitutionnels ne peuvent s'inscrire dans la pratique d'une société et y devenir la force qui anime le projet de la réalisation d'une association d'individus libres et égaux que si ces principes trouvent place dans le contexte historique d'une nation de citoyens de façon à être liés à leurs motifs et à leurs convictions<sup>34</sup>.

34. Jürgen HABERMAS, *op. cit.*, p. 28. Nombreux sont les sociologues qui, dans un esprit analogue, soulignent le rôle déterminant du « contexte historique » et du « code culturel » dans le développement institutionnel des sociétés. Voir Pierre BIRNBAUM, « L'action de l'État – différenciation et dédifférenciation », dans Madeleine GRAWITZ et Jean LECA, directeurs, *Traité de science politique*, 4 tomes, tome 3, *L'action politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p. 666.

Sans aller jusqu'à considérer la culture<sup>35</sup> comme l'unique substrat des développements politiques, on prendra pour acquis qu'une structure institutionnelle doit néanmoins s'adosser à l'imaginaire politique d'une collectivité<sup>36</sup>.

Il serait donc raisonnable de penser que l'Union adoptera fin 1997 le projet qui s'harmonise le mieux à son « contexte historique » et au « code culturel » de ses habitants. On l'a vu, depuis les révolutions démocratiques du 18<sup>e</sup> siècle, ceux-ci se représentent la société démocratique comme une communauté *nationale* de citoyens<sup>37</sup>. Mais voyons aussi qu'à ce système de croyances se superpose ce qui est en train de devenir une véritable identité européenne ; en effet, à l'ère de la mondialisation et de la multiplication des échanges, les Européens prennent plus que jamais conscience, non seulement de leur proximité, mais aussi de valeurs communes importantes, c'est-à-dire de « certains principes constitutionnels, (...) certains principes moraux, (...) le principe de la démocratie, le principe des droits, etc.<sup>38</sup> ». Au cadre strictement nationalisant, il est déjà fréquent d'opposer une idée que Charles Taylor appelle un « patriotisme constitutionnel<sup>39</sup> » européen.

À la lumière de ces développements, nous suggérons que les options les plus probables pour une relecture du TUE sont celles du *statu quo* et du confédéralisme. Nous disqualifions renationalisation et fédéralisme.

Il est bien sûr possible que l'intégration européenne connaisse les soubresauts d'une certaine renationalisation. Mais ces secousses ne sauraient qu'être superficielles et temporaires. L'idée communautaire étant déjà bien implantée dans l'imaginaire européen, rares sont les électeurs qui, même eurosceptiques, voudraient carrément laisser tomber le processus. Quant à ceux qui prônent un simple repli sur l'espace national, ils sont, c'est évident, nettement minoritaires. De toute manière, on comprend de mieux en mieux en Europe que le phénomène d'intégration constitue en quelque sorte un engrenage (*spill over*) auquel il est difficile d'échapper, qu'il obéit lui-même à l'inexorable mouve-

35. À l'instar de Clifford Geertz, nous n'entendons pas ici la culture « comme un agrégat de cultes et de coutumes, mais comme l'ensemble des structures de signification par lesquelles les hommes donnent une forme à leur expérience ». Cité dans Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, Grasset, 1982, p. 105.

36. D'aucuns apporteraient des nuances à ce postulat. John Kenneth Galbraith, pour un, dirait que la culture politique occidentale comporte « des certitudes commodes », parfois forgées « pour les besoins de la cause », c'est-à-dire afin de justifier de graves injustices sociales. Voir *La République des satisfaits*, Paris, Seuil, 1993, p. 19 et p. 27. Les sociologues marxistes, faut-il le rappeler, refusent pour leur part de faire du « code culturel » une variable indépendante et la font plutôt participer de la « superstructure ».

37. On pourrait objecter qu'il y a en Europe autant de « codes culturels » que d'États-nations. Mais on comprendra que, loin de nier les spécificités nationales, nous faisons allusion aux principales conceptions qui sous-tendent la pratique de la démocratie libérale en Europe. Bref, nous pensons à un « code culturel » commun qui, sans nécessairement transcender les cultures nationales, regroupent celles-ci par ce qu'elles partagent.

38. Charles TAYLOR, « Quel principe d'identité collective? », dans Jacques LENOBLE et Nicole DEWANDRE, *op. cit.*, p. 60.

39. *Ibid.*, p. 66. On attribue la paternité de ce concept à J. Habermas.

ment de la mondialisation, et, que, s'il est trop tard pour l'enrayer, du moins est-il possible de le guider – on dira de le harnacher – dans la structure institutionnelle dont les Quinze conviendront<sup>40</sup>.

Et anticipons que cette structure n'épousera pas les contours d'une fédération. Certes, plusieurs dispositions contenues dans le TUE – et même certaines mesures appliquées depuis le Traité de Rome – sont d'inspiration fédérale<sup>41</sup>. Mais la logique fédéraliste rencontre dans l'opinion une opposition farouche, et on peut penser que sa mise en œuvre, pourtant modeste, ait déjà atteint la limite de l'acquiescement populaire. C'est d'ailleurs en dénonçant l'Union comme un projet foncièrement fédéraliste que les partisans du NON l'ont emporté au référendum norvégien de 1994, privant ce pays de son adhésion à la Communauté. Bref, il apparaît qu'une immense majorité d'Européens tient fortement au concept de nation, et on voit mal comment la culture politique pourrait évoluer en Europe au point de donner lieu à un État fédéral continental<sup>42</sup>, même si, rappelons-le, les partisans du fédéralisme n'appellent nullement l'uniformisation que plusieurs leur reprochent.

Excluons donc les possibilités d'une renationalisation ou d'une fédéralisation du TUE, d'autant que celles-ci ne sauraient supporter l'épreuve de référendums qui démontreraient leur absence d'ancrage culturel<sup>43</sup>.

Alors, qu'attendre de la Conférence intergouvernementale ? Confédération ? *Statu quo* ?

Avant d'aller plus loin, soulignons que cette question ne peut être isolée d'un autre grand débat européen, qui oppose la vision d'une Union élargie à celle d'une communautarisation approfondie. Selon la première, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale assurerait à la Communauté de nouveaux espaces économiques, en plus d'étendre ses assises géopolitiques à une région qui, encore tout récemment, se posait face à elle en virulent antagoniste<sup>44</sup>. Mais voilà : l'ajout de trois ou quatre nouveaux membres ferait obstacle

40. Remarquons également qu'aucun des gouvernements des Quinze – incluant celui de la Grande Bretagne – n'a jusqu'à maintenant manifesté d'intentions « renationalisantes » en vue de la CIG. On soulignera aussi que la conception fortement réaliste des relations internationales dont s'inspire la logique de la renationalisation est pour le moins difficile à défendre dans le contexte mondial actuel.

41. Par exemple sur les plans juridique (primauté du droit communautaire, pouvoir autonome de sanction de la Cour de Justice, etc.) et économique (mise en place d'un Système européen de Banques centrales, projet d'une monnaie unique, etc.).

42. On se souviendra avec intérêt de la suppression, dans le texte final du TUE, de toute allusion au modèle fédératif, lequel était parfois évoqué dans une première ébauche de l'accord.

43. La législation interne de plusieurs pays membres obligerait en effet ceux-ci à faire de ces changements l'enjeu d'un plébiscite.

44. Il s'agirait aussi d'assurer, dans cette région instable, le développement encore inchoatif du libéralisme économique et politique. Les prochaines négociations formelles autour du thème de l'élargissement sont prévues pour 1998, lors de la présidence autrichienne. Elles devraient s'accroître en 1999, alors que la Finlande assurera la présidence de l'Union. Les adhésions les plus pressenties sont celles de la Pologne, de la République Tchèque, de la Hongrie, de Malte et de Chypre.



au projet confédératif, aussi bien d'ailleurs qu'à tout projet d'approfondissement. Car la cohésion nécessaire à l'approfondissement, déjà si précaire à quinze, serait pour ainsi dire impossible à dix-huit ou à dix-neuf. Plusieurs exigent donc une intensification préalable de l'intégration des membres déjà présents. En somme, l'approfondissement pourrait servir l'idée d'une confédération européenne, tandis que l'élargissement jouerait en faveur de ceux qui veulent restreindre Maastricht à ses institutions actuelles.

Constatons-le, de nombreuses variables compliquent le travail de la Conférence. En fait, dans les conditions actuelles, il est très difficile de déterminer, entre *statu quo* et confédération, l'option qui ressortira de la CIG. Si bien que nous ne nous hasarderons pas à le faire ici. Tout au plus proposons-nous des considérations d'ordre général.

Notons en premier lieu que pour accrédi-ter définitivement le projet d'une confédération européenne, les gouvernements devront supposer une certaine évolution qualitative de l'opinion en faveur de la communautarisation. Plusieurs disent constater cette évolution (notamment en Allemagne et en France), et il est effectivement raisonnable de penser qu'elle puisse se traduire dès 1997 dans une tentative confédérat-ioniste. Un tel dessein correspondrait mieux à la culture politique des Européens; il épouserait plus adéquatement leur imaginaire politique fondé sur la légitimité première de l'État-nation, tout en s'appuyant sur leur attachement croissant à l'Europe.

Mais relevons aussi en deuxième lieu que les gouvernements n'estimeront peut-être pas désirable de s'engager plus avant dans l'intégration. Il est fort possible qu'une majorité d'entre eux évalue Maastricht comme le maximum acceptable pour le moment. Il est aussi vraisemblable qu'ils feront le calcul de laisser le phénomène du *spill over* faire discrètement son œuvre intégratrice, et qu'avant de passer à une action plus explicitement communautaire, ils jugeront nécessaire de « sevrer » l'opinion encore un peu plus.

Ainsi, *statu quo* et confédérat-ionisme, les deux hypothèses sont à envisager. Pour notre part, nous y apercevons l'avenir à court terme du TUE.

Et si la CIG débouche sur l'option du *statu quo*, il y a fort à parier que c'est une question de temps avant que l'intégration ne donne jour à une Confédération des États-nations d'Europe. En privilégiant une telle approche, les Quinze auraient la sagesse de subordonner le processus d'intégration à la réalité politique statonationale du continent, et de faire évoluer le premier avec la seconde.

Pour ce qui est d'une Fédération des États-Unis d'Europe qui mettrait en place un super-État pan-continenta-l, elle se fera attendre encore. Et fort longtemps.