

LES PERSPECTIVES
INSTITUTIONNELLES
D'UNE UNION ÉLARGIE

ALORS QU'EN JUIN 1992 le Conseil européen de Lisbonne avait subordonné l'ouverture de toute négociation d'élargissement avec les pays candidats de l'Association européenne de libre échange (AELE) à la ratification du traité sur l'Union européenne et à la conclusion des mesures financières d'accompagnement¹, celui d'Édimbourg n'a pas eu d'autre choix que de renoncer au premier préalable en décembre 1992. « Les négociations d'élargissement débiteront [...] au début de 1993 », précisent les conclusions de la présidence britannique. Effectivement, celles-ci ont été entamées, sur une base bilatérale, avec l'Autriche, la Suède et la Finlande en février 1993 et avec la Norvège en avril 1993². En principe, ces quatre pays pourraient rejoindre l'Union européenne le 1^{er} janvier 1995 si les négociations sur le fond, les avis conformes du Parlement européen et les procédures nationales de ratification aboutissent à temps. Cette dernière condition fondamentale dépendra beaucoup des citoyens des pays candidats, qui devront autoriser la ratification du traité d'adhésion par voie de référendum et qui, d'après les sondages, sont loin pour l'instant de vouloir tous exprimer un oui³.

Que les Douze aient abandonné, à Édimbourg, le principe selon

1. « Paquet Delors II ».

2. Les demandes d'adhésion ont été déposées respectivement le 17 juillet 1989 par l'Autriche, le 1^{er} juillet 1991 par la Suède, le 18 mars 1992 par la Finlande et le 25 novembre 1992 par la Norvège. La Suisse a également introduit une demande d'adhésion le 18 mai 1992 ; le gouvernement l'a maintenue à la suite du référendum négatif du 6 décembre 1992 sur l'Espace économique européen, mais a renoncé à engager des négociations d'adhésion.

3. En 1972, le peuple norvégien s'est opposé à une adhésion à la Communauté par 53 % des voix.

lequel les négociations d'élargissement ne sauraient débiter avant que l'approfondissement « maastrichtien » ait été effectif constituée cependant un fait marquant. Il rend compte des pressions exercées sur l'Union européenne par une périphérie qui ne se limite pas aux pays de l'AELE bénéficiant depuis le 1^{er} janvier 1994 (à l'exception de la Suisse et du Liechtenstein) de l'essentiel du marché intérieur dans le cadre de l'Espace économique européen. On ne saurait omettre que trois pays méditerranéens liés à la Communauté européenne par des accords d'association ont aussi déposé des demandes d'adhésion : la Turquie en avril 1987, Chypre et Malte en juillet 1990. Si la Commission¹ et les Douze ont estimé que l'ouverture de négociations formelles d'adhésion avec ces États étaient prématurée, la Commission mène déjà des conversations préparatoires avec Chypre et Malte. En outre, les pays d'Europe centrale et orientale ont également tenu à déclarer dans les « Accords européens » d'association qu'ils ont signés avec la Communauté que l'adhésion était leur « objectif ultime »². Le Conseil européen de Copenhague leur a d'ailleurs répondu, en juin 1993, qu'ils « pourront devenir membres » dès qu'ils rempliront « les conditions économiques et politiques requises ».

La perspective plausible d'une Union européenne élargie dans un premier temps à seize, puis éventuellement à vingt ou à vingt-cinq États membres, amène dès lors à s'interroger sur les conséquences qui en résulteraient pour le système institutionnel.

PRÉSERVER L'EFFICACITÉ DÉCISIONNELLE DE L'UNION

A l'instar des trois précédents élargissements³, celui qui est négocié actuellement avec les quatre pays de l'AELE n'échappe pas à son lot de commentaires. Une opinion consiste en particulier à affirmer qu'une évolution de douze à seize États membres, opérée sans une nouvelle réforme des institutions, nuira nécessairement à l'efficacité de celles-ci et conduira, à terme, à l'échec de la construction communautaire⁴. Sans

1. Voir les avis du 18 décembre 1989 sur la candidature de la Turquie et du 30 juin 1993 sur les candidatures de Chypre et de Malte.

2. Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

3. Danemark, Irlande et Royaume-Uni en 1973 ; Grèce en 1981 ; Espagne et Portugal en 1986.

4. Voir, par exemple, le rapport d'information de Jean-Bernard Raimond sur « L'état d'avancement des négociations en vue de l'élargissement », Délégation pour les Communautés européennes, Assemblée nationale, 23 juin 1993.

être fausse, cette thèse sous-estime la capacité d'adaptation des institutions communautaires à tout changement d'environnement. Sauf à considérer que l'Acte unique européen était destiné à faciliter l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté (ce qui est vrai en partie), les précédents élargissements n'ont pas donné lieu à des réformes préalables du système institutionnel, mais plutôt à des ajustements pragmatiques. Pour autant, la Communauté n'a pas été conduite à décider moins efficacement¹. Aussi est-il excessif d'affirmer qu'il faut anticiper la convocation, prévue en 1996, de la Conférence intergouvernementale chargée de réviser le traité sur l'Union européenne² pour pouvoir élargir l'Union aux pays candidats de l'AELE. Le système institutionnel issu du traité sur l'Union européenne aurait la capacité d'intégrer ces derniers dès 1995, à condition que des ajustements soient effectués. Ce scénario est du reste celui vers lequel on semble théoriquement s'acheminer. A une exception, le Conseil européen de Bruxelles a arrêté, en décembre 1993, la position de l'Union sur les adaptations institutionnelles qui seraient nécessaires à l'adhésion des pays candidats de l'AELE. Les gouvernements de ces derniers devraient les accepter sans exiger de modifications substantielles. Comme ils devraient souscrire à la proposition du Conseil européen de faire figurer dans les actes de la Conférence d'élargissement une déclaration rappelant qu'une révision des institutions figurera de toute manière à l'ordre du jour du rendez-vous de 1996. Sans prétendre à l'exhaustivité, examinons certaines adaptations institutionnelles que l'élargissement nécessiterait, en se concentrant sur les adhésions possibles, mais, il convient d'insister, encore très incertaines, des quatre candidats de l'AELE en 1995³.

131

La première adaptation concerne la présidence rotative du Conseil et du Conseil européen qui est exercée jusqu'à présent par chaque État membre pour une durée de six mois suivant l'ordre alphabétique. Limitée à l'origine, cette fonction est devenue beaucoup plus exigeante

1. Comme l'ont démontré Thomas Sloot et Piet Verschuren dans « Decision-making speed in the European Community », *Journal of Common Market Studies*, septembre 1990, p. 75-85.

2. Conformément à l'article N, 2 des dispositions finales du traité sur l'Union européenne.

3. Pour plus de détails, voir l'étude que TEPSA a menée à la demande du Parlement européen : « L'élargissement de la Communauté : adaptations institutionnelles », Luxembourg, Direction générale des études du PE, série politique 17, dactyl., 1992. Voir aussi le rapport de Klaus Hänsch au Parlement européen, 21 mai 1992.

au cours des années soixante-dix. Outre le suivi des politiques communautaires, l'émergence d'une coopération intergouvernementale dans le domaine de la politique étrangère – la Coopération politique européenne (CPE), devenue en novembre 1993 la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – a en effet obligé chaque présidence à accroître les tâches de représentation sur la scène internationale¹. Or l'un des risques de l'élargissement serait que la présidence pèse de plus en plus lourdement sur des États de petite taille, dotés de ressources administratives limitées – raison de plus, si des « micro-États » comme Malte ou le Liechtenstein adhèrent un jour – et n'ayant pas forcément une tradition de relations établies avec toutes les régions du monde².

132 Plusieurs solutions seraient envisageables, afin d'éviter que cette situation ne porte atteinte à la capacité décisionnelle de l'Union. L'une consisterait à allonger la durée de la présidence à un an, en limitant la rotation aux États les plus peuplés (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne et Italie) assistés de deux vice-présidences choisies en alternance parmi les autres États membres. Cette solution est toutefois inacceptable par les « petits » États, et particulièrement par ceux qui sont déjà membres de l'Union. En établissant un directoire, elle remettrait en effet en cause l'un des attraits essentiels de la construction européenne pour les petits acteurs : l'existence de mécanismes de parité destinés à équilibrer les inégalités de statut et de puissance. Pour mesurer la sensibilité de cette question, il suffit de rappeler les vives polémiques qu'ont suscitées au Danemark, avant le premier référendum de juin 1992, les bruits selon lesquels les réflexions initiales de la Commission sur « les critères et les conditions de l'adhésion des nouveaux membres à la Communauté » tendaient à réduire le rôle des petits pays³. Une seconde solution viserait à conserver la parité des six mois, mais en substituant à l'ordre alphabétique un ordre conçu spécialement pour renforcer la collaboration entre les cinq « grands » et les « nouveaux » États membres dans le cadre des présidences successives. Il s'agirait de

1. Cf. Emil J. Kirchner, *Decision Making in the European Community: the Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1992.

2. Les quatre pays candidats de l'AELE comptent tous moins de 10 millions d'habitants. Chypre et Malte en ont respectivement 687 000 et 348 000.

3. Le rapport définitif de la Commission transmis en juin 1992 au Conseil européen de Lisbonne ne donne cependant pas cette impression (*Agence Europe*, 3 juillet 1992). Sur la nécessité de préserver le rôle des « petits » au sein de l'Union, voir aussi le « Mémoire des pays du Benelux concernant les décisions à prendre sur l'élargissement de l'Union européenne », 20 juin 1992.

rendre plus efficace le mécanisme de la « troïka » associant présidence en exercice, présidence sortante et présidence future, qui est né en 1981 en vue de mieux assurer la coordination et la représentation de la CPE et qui a été formalisé par la PESC dans le traité sur l'Union européenne¹. Évitant la création d'un système de présidence à deux vitesses, cette formule est acceptable pour les petits États membres. Dès lors, il n'est pas étonnant que le Conseil européen de Bruxelles l'ait retenue en décembre 1993. Celui-ci a suggéré qu'après la modification de l'article 146/CE et, bien entendu, l'entrée en vigueur du traité d'adhésion, le Conseil adopte à l'unanimité une nouvelle rotation qui, jusqu'en 2003, reviendrait à faire exercer la présidence par les nouveaux États membres dans le cadre d'une « troïka » comprenant toujours un des cinq « grands ». Cette solution ne comporterait cependant pas que des avantages. Dans une Union élargie à seize, chaque État membre serait ainsi conduit à exercer la présidence tous les huit ans seulement, ce qui n'encouragerait pas le processus de socialisation des ministres et des fonctionnaires nationaux².

133

La deuxième adaptation concerne les procédures de vote au sein du Conseil. L'unanimité serait nécessairement plus difficile à atteindre dans une Union élargie. Ce problème se poserait particulièrement pour la PESC et pour la justice et les affaires intérieures, domaines dans lesquels l'unanimité reste largement la règle. Mais il n'épargnerait pas non plus le domaine communautaire dans lequel de nombreuses décisions continuent d'être régies par l'unanimité. Aucune adaptation n'a été envisagée sur cette question en vue de l'arrivée des quatre pays de l'AELE, car une véritable réforme des traités aurait alors été nécessaire. Tenant compte de l'élargissement, il serait néanmoins souhaitable que la Conférence intergouvernementale convoquée en 1996 puisse accroître, comme l'ont déjà fait l'Acte unique européen et le traité sur l'Union européenne, les possibilités de vote à la majorité qualifiée au Conseil. Pour l'utilisation de celle-ci dans une Union à seize, le Conseil européen de Bruxelles a suggéré le maintien de la répartition des voix qui est actuellement impartie aux douze³, l'attribution de 4 voix chacune à l'Autriche

1. Article J5,3 du traité sur l'Union européenne. Pour un commentaire, voir Vlad Contestinesco, « La structure du traité instituant l'Union européenne », in *Cahiers de droit européen*, n° 3-4, 1993, p. 268-269.

2. Voir l'étude de TEPESA, *op. cit.*, p. 52.

3. Dans l'Union européenne à douze, la répartition des voix est la suivante : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni : 10 ; Espagne : 8 ; Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal : 5 ; Danemark et Irlande : 3 ; Luxembourg : 2. Total : 76 voix.

134 et à la Suède et de 3 à la Norvège et à la Finlande. Si les choix opérés à l'égard des pays candidats s'inspirent d'un critère de population, celui-ci n'est aucunement absolu et il est possible que certains d'entre eux obtiennent une voix de plus à l'issue des négociations finales. Mais le problème essentiel du vote à la majorité qualifiée n'est pas tant la pondération des voix que la fixation du seuil. Dans l'Union à douze, ce dernier correspond à 71 % des voix, soit 54 sur un total de 76. S'il est transposé mécaniquement à l'Union à seize, il pourrait représenter 64 voix sur 90. Les « grands » États membres auraient ainsi moins facilement la possibilité de constituer des minorités de blocage au Conseil, alors qu'ils continueraient de contribuer pour l'essentiel au budget communautaire. Il est dès lors peu surprenant que cette question se soit révélée conflictuelle lors du Conseil européen de Bruxelles, qui n'a pas pu arrêter la position de l'Union et l'a renvoyée au Conseil « affaires générales » dans le cadre de la finalisation des négociations d'adhésion. L'Espagne et le Royaume-Uni se sont en effet opposés au fait que la nouvelle minorité de blocage corresponde à 27 voix (sur un total qui serait de 90) dans une Union à seize, insistant pour que les 23 voix actuelles soient maintenues. L'équilibre décisionnel entre acteurs marqués par des inégalités de taille et de puissance se trouve posé une fois de plus. D'autres élargissements ne manqueraient pas de le rendre encore plus sensible en accentuant la représentation des « petits » États¹.

Tout élargissement impliquerait une troisième adaptation : l'augmentation du nombre de représentants appelés à siéger dans certaines institutions communautaires (Commission, Parlement européen, Cour de justice et tribunal de première instance, Cour des comptes) et organes communautaires (Comité économique et social, Comité des régions). Le Conseil européen de Bruxelles a proposé des ajustements arithmétiques en vue d'une entrée des candidats de l'AELE qui, même s'ils étaient légèrement modifiés à l'issue des négociations finales, ne devraient pas trop altérer l'efficacité du système institutionnel². Deux problèmes mériteraient néanmoins d'être soulevés dans la perspective d'élargissements ultérieurs.

Premièrement, le nombre de membres de la Commission, qui

1. A l'exception de la Turquie, de la Pologne et de la Roumanie, tous les candidats déclarés ou potentiels à l'Union figurant parmi les pays méditerranéens et les pays d'Europe centrale et orientale (CEI exclue) possèdent moins de 15 millions d'habitants.

2. Pour les détails, voir l'annexe III des conclusions de la présidence du Conseil européen (*Agence Europe*, 12 décembre 1993).

devrait passer de 17 à 21 dans une Union de seize, ne pourrait pas être indéfiniment accru sans que la substance des portefeuilles en soit affectée. La distinction de fait qui existe déjà entre commissaires « influents » et commissaires « plus discrets » risquerait en effet de s'en trouver beaucoup accentuée, au détriment de la collégialité. La préservation de ce principe, dans une Union élargie à vingt ou à vingt-cinq États membres, passerait-elle par le renoncement des cinq « grands » au privilège de leurs deux commissaires au profit d'un seul commissaire par État ? Cette question, qui ne nécessite pas de révision des traités, mériterait d'être examinée sérieusement à l'avenir, comme devrait l'être plus encore le mode de désignation des commissaires. Si le traité sur l'Union européenne prévoit en effet que le Parlement européen sera consulté sur la personnalité du président et approuvera par un vote le collège désigné à partir de janvier 1995, ce sont les gouvernements qui, d'un commun accord, continueront de désigner le premier et de nommer le second. Chaque gouvernement dispose ainsi toujours de la possibilité de proposer son (ou ses) candidat(s), auxquels il est demandé ensuite d'agir en toute indépendance. Comment peut-il vraiment en être ainsi ? Afin de mieux garantir l'indépendance de la Commission dans un contexte où le nombre d'États membres serait accru, il conviendrait qu'à terme le président de la Commission ne soit plus simplement consulté sur la composition du collège, mais puisse, sous réserve de l'approbation du Parlement européen, le désigner lui-même à partir de listes de candidats fournies par chaque État membre¹.

135

Deuxièmement, l'augmentation du nombre de députés pourrait provoquer des difficultés de fonctionnement d'autant plus préjudiciables au Parlement européen que celui-ci a réussi à accroître sensiblement sa participation au processus législatif (avis conforme, procédure de codécision, procédure de coopération) depuis 1987. Si la nouvelle répartition des sièges à douze – dont le Conseil européen d'Édimbourg est convenu en décembre 1992 pour tenir compte essentiellement de la réunification allemande – s'applique effectivement à partir des élections de juin 1994, une Union à seize pourrait comporter au moins 639 députés européens². S'il ne paraît pas *a priori* impossible à une assemblée par-

1. Voir, à ce propos, les avis Dury et Bourlanges sur les demandes d'adhésion des quatre pays de l'AELE, Commission institutionnelle du Parlement européen, novembre 1993.

2. Aux 567 députés qui représenteraient les Douze à partir de juin 1994 (au lieu de 518 actuellement) pourraient s'ajouter 21 sièges pour la Suède, 20 sièges pour l'Autriche, 16 pour la Finlande et 15 pour la Norvège.

lementaire de fonctionner avec cet effectif (la Chambre des communes compte 651 membres), « on peut en revanche s'inquiéter de sa croissance future lors d'éventuels élargissements ultérieurs¹ ». En application de la « proportionnalité régressive² », une Union élargie aux sept pays de l'AELE, aux trois pays méditerranéens candidats et aux quatre États du groupe de Visegrad pourrait en effet compter près de 900 membres. Aussi une réflexion sur une nouvelle grille de répartition des sièges (déterminant notamment un plafond plus strict pour le nombre maximal de députés) et sur de nouvelles procédures internes pour le travail législatif devrait-elle dans ce cas s'avérer nécessaire.

DIFFÉRENCIATION ACCRUE ET PROBLÈME DE FINALITÉ

136

Outre la fixation d'une date pour l'ouverture des négociations, le Conseil européen d'Édimbourg a exigé des pays candidats de l'AELE le respect de deux conditions majeures : accepter l'acquis communautaire³, mais aussi l'intégralité du traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire souscrire aux finalités politiques de l'Union (monnaie unique, défense commune...). Les gouvernements des pays candidats de l'AELE ont confirmé leur engagement de satisfaire à ces conditions, y compris donc d'accepter « la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » pour les trois d'entre eux dotés d'un statut de neutralité (Autriche, Finlande et Suède).

Il n'en demeure pas moins que, plus l'Union s'élargira, plus une différenciation s'imposera dans l'exécution des politiques et des actions communes. A ce sujet, le traité sur l'Union européenne et la décision du Conseil européen d'Édimbourg concernant certains problèmes spécifiques soulevés par le Danemark ont posé d'importants jalons. Ce n'est en effet pas une mince contradiction que de voir les Douze exiger des pays candidats de l'AELE l'application de l'acquis et des finalités poli-

1. Rapport Raimond, *op. cit.*, p. 41.

2. Proposée par le Parlement européen lui-même en vue de déterminer sa composition, cette méthode vise à répartir les sièges selon des règles variables par « tranche » d'habitants. Ses principaux inspirateurs au PE sont les députés allemand R. Bocklet et belge K. de Gucht.

3. Sur cette condition, voir Anna Michalski et Helen Wallace, *The European Community : the Challenge of Enlargement*, Londres, Chatham House Paper, 1992, p. 20-21.

tiques de l'Union, alors qu'ils ont accordé préalablement des exemptions au Danemark et au Royaume-Uni sur le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, au Royaume-Uni sur la politique sociale, au Danemark sur la défense. Par leur ampleur et leurs implications, ces exemptions ne peuvent pas être comparées aux dérogations que réclament la Norvège en vue de maintenir le droit de pêcher la baleine ou encore la Finlande en vue de restreindre le droit de vote aux élections locales dans les îles Aaland. Compte tenu des précédents danois et britannique, comment pourrait-on cependant empêcher ces pays d'exiger plus de différenciation s'ils entrent dans l'Union, en particulier pour la mise en œuvre d'une défense commune ?

En outre, la différenciation serait nécessairement renforcée si l'Union s'élargissait aux six pays associés d'Europe centrale et orientale qui, malgré leurs louables efforts, ne pourraient certainement pas procéder du jour au lendemain aux adaptations économiques permettant de prendre part à toutes les politiques communautaires. Que l'on songe à ce que représenterait la participation de la Pologne à la PAC avec 19 % d'actifs occupés à l'agriculture. Pour autant, il est probable que l'Union européenne ne puisse pas se limiter aux seuls « Accords européens » d'association pour répondre au fort attrait qu'exerce l'adhésion sur les pays d'Europe centrale et orientale, et en particulier sur ceux du groupe de Visegrad. Aussi pourrait-elle être amenée à envisager à l'avenir des formules souples d'adhésion différenciée ou encore d'*affiliate membership*, pour reprendre une expression employée dès 1991 par le commissaire européen Frans Andriessen¹. Ces formules permettraient aux pays concernés d'avoir la qualité de membre, gain politique et psychologique important pour eux, mais en ne participant pleinement qu'à certains domaines, comme la PESC ou la justice et les affaires intérieures, en attendant de pouvoir accéder aux autres domaines. Comment gérer les conséquences institutionnelles d'une telle architecture à « géométrie variable », alors que l'on s'interroge déjà, dans l'Union à douze, sur le bien-fondé d'une participation des députés européens britanniques à la confection des directives en matière de politique sociale ? C'est au problème plus général d'un monde complexifié n'autorisant plus à concevoir les constructions politiques en terme de modèles linéaires ou d'idéaux types que se trouve en effet confronté de plus en plus le système institutionnel de l'Union européenne. Dès lors, il a peu d'autre

1. Discours à la 69^e assemblée plénière des Eurochambres, 19 avril 1991.

choix pour l'avenir que de s'adapter davantage à la différence, de surmonter le contradictoire et de gérer l'ambivalence¹.

Ce constat mène assez vite à la conclusion que le système institutionnel de l'Union est condamné à être *sui generis* et qu'il faudrait arrêter de se demander s'il évolue vers le modèle de l'État fédéral, de la confédération ou du régime intergouvernemental. Ce sont pourtant les questions que continuent de se poser la plupart des analystes, arrivant toujours à la même conclusion qu'il procède un peu de tous ces mouvements à la fois sans répondre entièrement aux caractéristiques d'un modèle. Ces questions sont néanmoins compréhensibles, dans la mesure où ce sont celles que se posent aussi les citoyens. Les débats de ratification du traité sur l'Union européenne l'ont démontré dans tous les États de la Communauté. L'une des inquiétudes essentielles des citoyens a été l'impossibilité objective
138 d'obtenir des réponses précises, formulées en terme de modèle, à la question de la finalité institutionnelle de l'Union. En réaction, les mêmes citoyens ont opéré un retour logique en direction de ce modèle connu et rassurant qu'est l'État ou plus exactement des différentes représentations qu'ils s'en font. Il n'est dès lors pas étonnant que le traité sur l'Union européenne ait semblé poser davantage de difficultés au citoyen français qui a de l'État la représentation d'« un type idéal [...] » ayant « mené à son terme le processus d'institutionnalisation² » qu'au citoyen belge qui est plus habitué à y voir un « perpétuel chantier³ ». Comment se sentir représenté par une construction institutionnelle qui, pour reprendre une expression du Cavalier Bernin sur l'architecture baroque utilisée par Jean-Louis Boulanges n'est « jamais davantage elle-même qu'en marchant⁴ », qui ne se laisse enfermer dans aucune catégorie connue et qui, à mesure que l'Union s'élargirait, s'y laisserait enfermer de moins en moins. Ce sont des questions qui devraient encore interpeller souvent les citoyens d'une Union élargie, car il est peu probable qu'ils puissent renoncer à penser l'Union européenne autrement qu'en y projetant des modèles achevés (en ce sens, les Scandinaves « fiers » de leur construction étatique y sont particulièrement prédestinés) et en s'interrogeant ainsi sur le

1. Voir Zaki Laidi, « Sens et puissance dans le système international », in *L'Ordre mondial relâché*, Presses de la FNISP, 1992, p. 31 s.

2. Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Hachette/Pluriel, 1982, p. 184.

3. Francis Delpérée, « Le nouvel État belge », *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 117.

4. *Le Monde*, 22-23 août 1993.

problème de la finalité. L'irrépressible propension des Européens à toujours problématiser le devenir, qu'Edgar Morin a bien analysée¹, serait-elle le principal obstacle de l'Union européenne ?

20 janvier 1994

1. Voir son ouvrage *Penser l'Europe*, Gallimard, 1987, p. 113 s.

R É S U M É

La perspective plausible d'une Union européenne élargie à 16, puis éventuellement à 20 ou à 25 États membres, conduit à se poser plusieurs questions sur les conséquences qui en résulteraient pour le système institutionnel. En premier lieu, comment préserver l'efficacité des processus de décision et du fonctionnement des différentes institutions ? Comment ensuite allier cohérence institutionnelle et différenciation accrue dans l'exécution des politiques communautaires et des actions communes ? Comment enfin attendre du citoyen européen qu'il puisse s'identifier à une construction politique qui ressemblera de moins en moins aux modèles institutionnels connus de lui ?