
JEAN-LOUIS QUERMONNE

LE SPECTRE DE LA TECHNOCRATIE ET LE RETOUR DU POLITIQUE

VOULANT ASSOCIER les peuples européens à l'Union des États, le général de Gaulle avait proposé, à l'époque du plan Fouchet, qu'elle soit ratifiée dans chaque pays membre par référendum. Il avait pressenti l'écart qui risquerait de se creuser entre l'opinion publique et ses élites si l'on ne prenait garde de conférer au traité fondateur l'investiture démocratique.

Trente ans plus tard, le « non » danois a convaincu François Mitterrand de cette urgence. Mais, malgré le souci du président de la République d'« expliquer, encore expliquer, toujours expliquer », les sondages et les votes ont révélé, en France et dans les autres pays de la Communauté, la distance séparant les européens convaincus des électeurs agnostiques ou hostiles. Décelée dès 1990 par Annick Percheron¹, cette tendance est apparue au grand jour à l'occasion des référendums danois et français². Mais elle avait depuis longtemps pris racine, à la fois dans la dérive économique de la construction européenne – comme l'écrit Jean Leca : « un Zollverein n'est pas une patrie³ » – et dans l'éso-térisme de la méthode communautaire, dont les aspects technocratiques ont rebuté plus d'un non-initié.

Dès lors s'est imposée l'image du *déficit démocratique*. Et sans que

1. Annick Percheron, « Les Français et l'Europe, acquiescement de façade ou adhésion véritable ? », *Revue française de science politique*, vol. 4, n° 3, juin 1991.

2. Olivier Duhamel et Gérard Grunberg, « Référendum : les dix France », SOFRES, *L'état de l'opinion*, Seuil, 1993 ; Patrick Jarreau, « Les Français sont mécontents de l'Europe », *Témoin*, n° 1, décembre 1993 ; Observatoire interrégional des politiques, *Régions et Europe*, 1993, à paraître.

3. Jean Leca, « Après Maastricht, sur la prétendue résurgence du nationalisme », *Témoin*, n° 1, décembre 1993, p. 37.

l'opinion ait cherché à se demander si celui-ci devait être imputé aux États ou à la Commission, elle a frappé de plein fouet, en un moment stratégique, la mutation de la Communauté économique en Union politique. A tel point que les dispositions du traité de Maastricht visant à combler ce déficit ont été occultées au profit d'un procès rétrospectif engagé, en réalité, contre les traités antérieurs, dont cette opinion et une fraction de sa classe politique n'avaient pas pris la mesure au moment où ils furent adoptés.

Il n'est donc pas étonnant que le spectre de la technocratie ait plané sur le débat de ratification du traité d'Union européenne. Il est heureux qu'il ait conduit, par réaction, les gouvernements à accélérer le *retour du politique*. Il s'agit bien de retour, car la dimension politique avait été très présente à l'origine de l'aventure européenne, comme il conviendra de le rappeler, avant de tenter d'évaluer ses implications.

8

UN PROJET POLITIQUE INITIAL

Point n'est besoin de s'appesantir longuement sur les origines de la construction européenne¹. Il est clair, en effet, que sous la menace soviétique l'objectif poursuivi dans les années 1950 par les « pères fondateurs » était de nature politique. L'évidence s'impose à la relecture du discours prononcé par Churchill le 16 septembre 1946 à Zurich, quand il appelle « la famille européenne » à se reconstituer pour « vivre et croître en paix, en sécurité et en liberté ». Et s'il entend maintenir la Grande-Bretagne à l'écart des États-Unis d'Europe, sa vision est d'ordre géopolitique lorsqu'il propose une Europe fondée sur la réconciliation franco-allemande, capable de former aux côtés des États-Unis d'Amérique et du Commonwealth britannique la troisième composante du monde occidental.

Est aussi de nature politique le projet, inspiré par Jean Monnet, qui conduira Robert Schuman à proposer, dans sa célèbre déclaration du 9 mai 1950, la création du pool charbon-acier. Sur le moment, conscient des contraintes extérieures, le ministre français des Affaires étrangères admet que « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble », mais « en créant d'abord une solidarité de fait ». Cependant, la vision à long terme est d'ordre stratégique : « par la mise

1. On se reportera avec profit aux ouvrages de Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, coll. « Notre siècle », Imprimerie nationale, 1983 ; et de Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, PUF, 1993.

en commun de productions de base et par l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ».

A fortiori, la dimension politique prévaudra à l'origine de la Communauté européenne de défense. A tel point que ses promoteurs voudront l'assortir d'un projet de Communauté politique. Mandat sera, d'ailleurs, donné par les Six à une Assemblée parlementaire *ad hoc* d'en préparer le texte. Mais le rejet, par l'Assemblée nationale française de la ratification du traité de CED, le 30 août 1954, lui fera perdre toute actualité¹. Il en sera de même, en 1962, du plan Fouchet, voulu par le général de Gaulle, dont l'ambition était d'équilibrer, sur une base intergouvernementale, la Communauté économique européenne en vue de réaliser par étapes une Union politique. Mais après son échec, l'« Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », annoncée par le préambule du traité de Rome en 1957, devra attendre deux décennies avant d'être reprise à son compte par les chefs d'État et de gouvernement.

C'est, en effet, lors du sommet convoqué à Paris en octobre 1972 par Georges Pompidou que sera, enfin, retenu le principe « de transformer, avant la fin [de la] décennie, l'ensemble des relations des États membres en une Union européenne ». Mais, évoquée par la suite de Conseil en Conseil, notamment lors du sommet de Stuttgart le 19 juin 1983, sa mise en œuvre s'éternisera au point d'inciter le Parlement européen, nouvellement élu au suffrage universel, à prendre le relais. Ce qui le conduira, guidé par Altiero Spinelli, à élaborer puis à adopter le 14 février 1984 un projet de traité d'Union européenne. D'inspiration fédéraliste, le texte se voudra réaliste en associant l'acquis communautaire aux premières manifestations de la coopération politique. Mais, cherchant à court-circuiter l'étape de la conférence intergouvernementale prévue à l'article 236 du traité de Rome pour assurer sa révision, le compromis, qui ne manquait pas de cohérence, ne fut pas discuté par les parlements nationaux auxquels il avait été transmis, sauf en Italie. Et les gouvernements n'en retiendront, en 1986, que le plus petit commun

1. Dans la conclusion de l'ouvrage qui retrace cet ajournement, Raymond Aron n'hésite pas à écrire : « L'échec de la CED fut la défaite du parti européen : celui-ci ne s'en est pas relevé » (Raymond Aron et Daniel Lerner, « La querelle de la CED », *Cahiers de la FNSP*, A. Colin, 1956, p. 209).

dénominateur en préparant l'Acte unique, dont l'objectif demeurera essentiellement économique, dans la perspective de la réalisation du Grand Marché de 1993.

Par conséquent, de 1962 à 1990, l'Europe politique n'a cheminé qu'à petits pas seulement perceptibles aux yeux des spécialistes. L'attestent à la fois le peu d'attrait suscité, parmi les électeurs français, par le référendum de 1972 relatif à l'élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande, et le fait que ni l'élection du Parlement de Strasbourg au suffrage universel, ni l'Acte unique européen ne paraîtront nécessiter une révision constitutionnelle¹. Un tel désintérêt explique qu'en 1985, le nouveau président de la Commission, Jacques Delors, sur la base de l'évaluation du coût économique de la « non-Europe », ait orienté la relance de la construction européenne dans la direction du Marché unique. Quelques années après, il devait observer, devant le Parlement européen, qu'en matière politique, la Communauté européenne restait encore « un objet non identifié ». Plus gravement, la multiplication des actions communautaires, empiétant sur la compétence des États et de leurs parlements, offrira l'image d'un « engrenage » (les observateurs américains emploieront l'expression de *spill over*) qu'aucun pouvoir politique ne pourrait maîtriser. Il en résultera, à côté du spectre technocratique, la crainte de l'irréversibilité² largement exploitée en 1992 par les adversaires de Maastricht. Elle servira d'ailleurs d'alibi aux défenseurs irréductibles de la souveraineté nationale. A tel point qu'on en trouve trace dans les réserves émises lors de sa décision du 12 octobre 1993 par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Force est donc de constater que, de même qu'il avait fallu au début des années 1950 la menace soviétique et la guerre de Corée pour convaincre les gouvernements et les parlements d'ouvrir la voie à l'Europe politique, il faudra en 1990 la chute du Mur de Berlin et l'implosion de l'URSS pour en précipiter la relance. Sans de tels événements, il y a beaucoup à parier que les Conseils européens de Dublin se seraient contentés de convoquer à Rome, le 15 décembre 1990, une seule conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire. C'est donc dans la précipitation qu'ont été réunies, en novembre,

1. Du moins en France, des aménagements ayant été apportés à des dates différentes à certaines constitutions d'autres États membres, cf. Jean-Claude Masclet, Didier Maus (dir.), *Les Constitutions nationales et l'Europe*, La Documentation française, 1994.

2. Élisabeth Guigou, *Pour les Européens*, Flammarion, 1994, p. 101.

les Assises interparlementaires, puis en décembre, parallèlement à la première, une seconde conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Témoignent de cette hâte les valse-hésitations entre le projet luxembourgeois et le projet néerlandais d'Union européenne¹, l'abandon sans débat de toute référence à la « vocation fédérale » de l'Europe, les concessions faites à la Grande-Bretagne et le délai de six semaines séparant les accords de Maastricht de la signature officielle du traité par les ministres des Affaires étrangères le 7 février 1992, rendu nécessaire pour effectuer le « toilettage » du texte.

De telles improvisations, le flou qui en est résulté, la complexité et la mauvaise lisibilité du traité, la complexité et l'absence de codification de ses dispositions, enfin le syncrétisme de son contenu², assorti de la volonté des gouvernements d'accélérer la ratification, ne sont pas étrangers à l'inquiétude qui s'est emparée des opinions publiques et d'une fraction des classes politiques. Si bien que la rupture visant à opérer le passage de l'Europe économique à l'Europe politique n'a pas pris le relief escompté. Et le défaut de communication qui en a résulté³ a provoqué l'effet inverse. L'accent mis sur la monnaie unique et le Système européen de Banques centrales a laissé croire à un surcroît de technocratie. Si bien que l'autorité politique conférée au Conseil européen, l'investiture de la Commission par le Parlement européen, l'extension de sa compétence normative, et à un moindre titre, l'institution de la citoyenneté européenne, sont passées au second plan.

11

LA PERSISTANCE DE L'IMAGE TECHNOCRATIQUE

Il est difficile de se débarrasser d'une image. Le constat vaut pour les institutions comme pour les personnes. Il est vrai qu'une fois passée la guerre froide, la construction européenne s'est largement enlisée dans un processus technocratique. Et Paul Thibaud n'a pas tort de rappeler que la méthode Monnet a tendu parfois à substituer l'expertise à la politique. « Un de [ses] présupposés, écrit-il, est que les problèmes d'identité et de sens qui occupent les politiques ne sont que vanité, interposant des obstacles de nature "doctrinale" voire "caractérielle" à l'élargisse-

1. J. Cloos, G. Reinesce, D. Vigne et J. Weyland, *Le Traité de Maastricht, Genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

2. Jean-Louis Quermonne, « Trois lectures du traité de Maastricht », *Revue française de science politique*, n° 42, 4 septembre 1992.

3. Dominique Wolton, *La Dernière Utopie. Naissance de l'Europe démocratique*, Flammarion, 1993, p. 7.

ment des points de vue¹. » Perçue davantage comme une administration de mission – ou on dirait aujourd’hui comme une autorité administrative indépendante – la Commission des communautés européennes a focalisé cette impression. Et, en l’affublant du qualificatif d’« aréopage technocratique », le général de Gaulle a fait le reste, et Margaret Thatcher a pu suivre.

Pourtant, dès sa naissance, la Commission comptait parmi ses membres d’authentiques personnalités politiques. Avant d’en devenir le premier président, Walter Hallstein avait été secrétaire d’État aux Affaires étrangères de la République fédérale d’Allemagne et son nom reste attaché à la doctrine selon laquelle celle-ci aurait dû rompre les relations diplomatiques avec tout État ayant reconnu le gouvernement communiste de l’Allemagne de l’Est. Tous ses successeurs, de Jean Rey à Jacques Delors, en passant par François-Xavier Ortoli, Sicco Mansholt, Roy Jenkins et Gaston Thorn, furent également d’anciens ministres. Dès l’origine, la Commission chercha à imposer la transparence, à l’opposé du secret présidant aux délibérations du Conseil, en organisant des conférences de presse quotidiennes. Et, à défaut de partis européens, elle établit le contact avec les organisations syndicales et professionnelles². Mais il est vrai qu’en France, l’activité des groupes d’intérêt n’a pas la réputation de contribuer de façon légitime au jeu démocratique !

Avant son dernier renouvellement, en tout cas, la Commission comprenait, parmi ses 17 membres, 15 anciens ministres dont la plupart avaient été parlementaires. Et, à l’heure actuelle, il n’est guère que l’ancien ambassadeur italien Raneiro Vanni d’Archirafi qui puisse être qualifié de « fonctionnaire ». Quant aux vingt-trois directions générales qui assistent la Commission, elles ne mobilisent qu’environ 16 000 agents, chiffre bien modeste au regard des effectifs des ministères nationaux ou de la Ville de Paris.

Il reste qu’aujourd’hui encore, le charisme syndical de Jacques Delors ne suffit pas à écarter les préventions enracinées à l’encontre de la « bureaucratie bruxelloise », alors qu’au cours de la campagne référendaire personne n’a songé à reprocher à Jean-Pierre Chevènement, à Philippe Séguin et à Philippe de Villiers leur appartenance à l’« énarchie ». Ainsi vont les rumeurs...

Cependant, si à l’évidence la Commission est devenue un organe

1. Paul Thibaud, « L’Europe, essai d’identification », *Esprit*, novembre 1991, p. 49.

2. Jean Meynaud, Dusan Sidjanski, *Les Groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, ULB, 1971.

politique, il faut reconnaître que le processus de décision qui précède et qui suit ses propositions offre toujours une large place à la pression des administrations. Il ne s'agit pas tant des « eurocrates, que des hauts fonctionnaires nationaux représentant leurs départements ministériels dans les multiples comités qui gravitent autour des instances communautaires. L'intensité de leur présence, tant dans les commissions consultatives que convoque la Commission pour éclairer ses choix, que dans les groupes d'experts qui assistent le Comité des représentants permanents (COREPER), forme *un véritable réseau* qui pèse incontestablement sur les décisions¹ ». A force de se rencontrer, de se téléphoner ou de se « faxer », ses membres finissent par entretenir entre eux une réelle connivence et à constituer ce que Catherine Grémion avait appelé, en France, un « milieu décisionnel central² ». Et le contrepoids que pouvaient exercer les groupes d'intérêt tend, lui-même, à s'effacer derrière les cabinets de consultants professionnels qui tendent à générer, à leur tour, une « technocratie privée ».

13

A qui la faute ? Sans doute moins à la Commission qu'aux gouvernements nationaux qui, pour contrecarrer celle-ci, ont accru la puissance de la « comitologie » en encadrant sa fonction d'exécution par des comités consultatifs, de gestion et de réglementation composés de fonctionnaires des États. Aux gouvernements, encore, qui pour échapper au contrôle de leurs parlements respectifs ont fait « remonter » à Bruxelles des dossiers que le principe de subsidiarité aurait dû laisser sur place et qui, au nom de leur pouvoir diplomatique, ont confisqué collégialement au sein du Conseil une fraction importante du pouvoir normatif. Aux gouvernements, enfin, qui pour se couvrir à l'égard de l'opinion publique n'ont eu que trop tendance à camoufler leur « frénésie réglementaire » en transformant la Commission et ses services en « bouc émissaire ». Bref, si la technocratie existe bel et bien, elle ne se localise pas toujours là où l'on croyait. Mais pour être devenue intergouvernementale, elle n'en est pas moins redoutable.

Par conséquent, si le diagnostic change, le remède n'en apparaît pas moins nécessaire. Il semble que, depuis le Conseil européen d'Édimbourg, tenu en décembre 1992, les chefs d'État et de gouverne-

1. Jean-Louis Quermonne, *Le Système politique européen*, Clefs, Montchrestien, 1993, p. 53-57 ; sur l'interface entre l'administration française et la Commission, on consultera avec profit : Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la FNSP, 1993.

2. Catherine Grémion, *Profession : décideur*, Gauthier-Villars, 1979.

ment en aient pris conscience. Mais, pour administrer ce remède, il ne suffira pas de brandir le principe de subsidiarité, ni d'ouvrir les portes du Conseil en début de séance à la télévision. Il conviendra, au plan européen, comme à l'intérieur des États, de faire prévaloir sur les impératifs de la bureaucratie la primauté du politique. Or, si elle peut et doit s'affirmer par la voie intergouvernementale, cette voie ne sera jamais suffisante. Il conviendra aussi que la relance emprunte les chemins de l'intégration, sans laquelle l'Europe des gouvernements risquerait de demeurer longtemps encore l'Europe des administrations¹.

LA RELANCE POLITIQUE PAR LA VOIE INTERGOUVERNEMENTALE

14 La voie intergouvernementale étant à portée de main, il n'est pas étonnant que celle-ci ait été explorée en priorité par les gouvernements nationaux. Loin d'en négliger l'importance, on doit rappeler qu'elle a permis à la construction européenne de réaliser d'importants progrès, depuis la création du Système monétaire européen jusqu'aux accords de Schengen². C'est d'ailleurs elle que le traité de Rome a choisie pour doter la Communauté, à travers les conférences intergouvernementales, d'un « pouvoir constituant ». Le traité de Maastricht lui fait la part belle et les débuts de sa mise en œuvre y font largement recours.

Certes, elle n'est pas la seule à pouvoir porter remède au déficit démocratique. Dans le cadre de son premier pilier³, le traité de Maastricht s'efforce aussi de « politiser » la méthode communautaire. Ainsi peut-on lire les dispositions relatives à l'élargissement de son champ d'application, à l'investiture de la Commission par le Parlement, à l'accroissement des prérogatives de celui-ci et à l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Mais la montée en puissance du Conseil européen est frappante et il constitue désormais la clé de voûte du système. En outre, dans le cadre des deuxième et troisième piliers, la procédure intergouvernementale domine ; et si la Commission doit être

1. Cf. la contribution, dans ce numéro, de Henri Oberdorff ; et Jacques Ziller, *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, 1993.

2. Encore que depuis le report *sine die* de l'application de ces accords décidé par les ministres le 25 janvier, l'exemple ne soit plus guère probant...

3. Au sens où Françoise de La Serre emploie l'expression dans la première synthèse du traité de Maastricht publiée par La Documentation française dans le numéro « Spécial Maastricht » de *Regards sur l'actualité*, n° 180, avril 1992.

« étroitement associée » et le Parlement informé, ils ne sont appelés à jouer qu'un rôle marginal. Il n'est pas jusqu'au cœur de l'intégration, représenté par la perspective de l'Union économique et monétaire, dont le contrôle politique (celui exercé sur l'Institut monétaire, puis sur la Banque centrale) est confié au Conseil et non pas à la Commission. A tel point qu'en ce domaine, la décision d'enclencher le système devrait appartenir, en 1997 ou en 1999, au Conseil européen qui, pour une fois, se verrait investi du pouvoir de statuer à la majorité.

Le préjugé reste donc ancré, dans l'esprit des gouvernements, que leur présence apporte à l'Union la dose de légitimité démocratique qui lui manque, même si cette légitimité ne leur est conférée, dans leur pays respectif – le président de la V^e République excepté – que par le suffrage universel indirect¹. Or, depuis l'entrée en application du traité de Maastricht, le 1^{er} novembre 1993, il faut convenir que l'investissement consenti par les Conseils européens et les Conseils des ministres sous présidence belge pour assurer sa mise en œuvre a fait preuve d'une réelle efficacité, qu'il s'agisse de la répartition des sièges des agences communautaires, de la création de l'Institut monétaire européen ou du lancement de la politique extérieure et de sécurité commune dans les trois domaines choisis de l'Afrique du Sud, de la Yougoslavie et des rapports avec la Communauté des États indépendants (ex-URSS). Il en va de même dans le secteur de la justice et des affaires intérieures. Sans l'autorité politique des gouvernements, le commissaire européen Leon Brittan ne serait en tout cas pas parvenu, malgré son talent de négociateur, à la solution qui a permis la conclusion, le 15 décembre 1993, des accords du GATT. Dont acte.

15

Reste à se demander si la voie intergouvernementale peut suffire à régler les problèmes institutionnels que soulève le processus d'élargissement en cours, qui pourrait porter en 1995 de 12 à 16 le nombre des États membres et dont le règlement est prévu à l'article N du traité pour 1996 ? La question est en train d'ouvrir un nouveau débat.

Les décisions prises le 6 décembre 1993 par le Conseil « affaires générales » d'extrapoler la formule en portant éventuellement le nombre des commissaires de 17 à 21 et en prévoyant que le rythme de la présidence tournante du Conseil devrait permettre désormais à la « troïka² » de

1. Celui-ci résultant de la confiance manifestée à leur endroit par les parlements nationaux.

2. Par « troïka », il faut entendre la pratique tendant à renforcer la présidence semestrielle du Conseil en y associant le président sortant et celui devant lui succéder.

comprendre nécessairement un représentant d'un « grand » pays et de deux petits, sans qu'ait pu être réglé le problème de la pondération des voix au sein du Conseil, témoigne d'un profil bas. Parallèlement, certains anciens opposants à Maastricht en attendent davantage. C'est ainsi qu'au cours d'une conférence donnée à l'université de Paris-Dauphine, Philippe Séguin a préconisé de renforcer le poids politique des gouvernements en accroissant le nombre des réunions du Conseil européen, pour les porter dans un premier temps à une par trimestre et dans un second temps à une par mois. En outre, il suggère de ramener le rôle du Parlement européen à celui d'une seconde chambre en assurant la promotion des parlements nationaux, et de créer auprès du Conseil des ministres un Conseil européen de sécurité¹.

16 En fait, trois problèmes se posent dans le cadre de la stratégie de la coopération des États. D'une part, en poursuivant les efforts entrepris depuis 1989 par la conférence des organes parlementaires traitant des affaires européennes et, au cours de la réunion en 1990 des Assises interparlementaires, il s'agit de créer *un véritable réseau* capable d'associer les parlements nationaux au Parlement européen. D'autre part, il convient de donner à un Conseil des ministres, dont la multiplication des formations rend le fonctionnement plus distendu et plus sporadique, une structuration qui lui apporte davantage de cohérence. Enfin, et surtout, la question cruciale – soulevée récemment par Raymond Barre et Jacques Delors – devient celle de la présidence de l'Union, si l'on veut qu'elle puisse parler d'égale à égal avec les présidents des États-Unis d'Amérique et de la Russie.

Or apparaissent ici les limites de la voie intergouvernementale². Car, qu'il s'agisse d'un tour de rôle allongé ou de la désignation par le Conseil, parmi ses membres, d'un président choisi en fonction de ses compétences, il en résultera toujours un titulaire à *temps partiel*, appelé à réaliser un difficile équilibre entre son rôle de chef d'État ou de gouvernement dans son propre pays et celui que lui confieront ses collègues. Telle est l'exigence du dédoublement fonctionnel, dont Georges Scelle a fait depuis longtemps la théorie. Aussi, paraît-il nécessaire, après avoir exploré les potentialités de la coopération des États, d'amorcer l'examen de celles que pourrait offrir, un jour, la stratégie de l'intégration.

1. *Le Monde*, 3 décembre 1993, p. 9.

2. Comme le montrent, en fait, les travaux de l'European Policy Forum, cf. Frank Vibert, « Institutional impact of enlarging the European Community », Belles Feuilles, *Revue des débats européens*, automne 1993, p. 50 et s.

LA RELANCE POLITIQUE PAR LA VOIE DE L'INTÉGRATION

Pendant longtemps, les deux stratégies se sont opposées. Mais les compromis réalisés par l'Acte unique et le traité de Maastricht les ont sensiblement rapprochées. Et, comme l'avait pressenti Jean Monnet¹, elles sont devenues de plus en plus complémentaires et, à l'épreuve du temps, compatibles.

Or, la voie de l'intégration offre, elle aussi, à la réforme institutionnelle deux pistes de recherche. La première, visant à conserver la méthode communautaire, devrait permettre d'en améliorer la performance. Déjà, l'année 1995 permettra d'observer, à la faveur de l'application du traité de Maastricht, les premiers pas de sa démocratisation. Celle-ci entraînera, notamment, l'expérimentation en vraie grandeur de l'investiture parlementaire de la nouvelle Commission, qui sera désignée par le Conseil avant la fin de 1994. Du nouveau type de dialogue qui se nouera alors dans le cadre du « triangle institutionnel », en résultera-t-il l'amorce d'un gouvernement de législature ; se dégagera-t-il une majorité ? Parallèlement, l'élargissement de l'Union à des États issus de l'AELE doit permettre au Parlement européen de faire valoir le poids de la délivrance de son « avis conforme », tel que lui a octroyé l'Acte unique, et dont il usera pour la première fois à l'occasion d'une demande d'adhésion. Tentera-t-il de le monnayer contre sa participation active au « pouvoir constituant » européen ?

17

Quoi qu'il en soit, le potentiel recelé par la méthode communautaire pourrait conduire, au service d'une meilleure gouvernabilité du système, à une réduction (au lieu de la multiplication prévue) du nombre de commissaires et à une extension des pouvoirs du président de la Commission ; à un élargissement du domaine d'application de la procédure de codécision au Parlement et à une meilleure liaison entre celui-ci et les parlements nationaux ; ainsi qu'à l'établissement d'une distinction – et d'une hiérarchisation – entre des lois-cadres, votées par le Parlement et le Conseil, et des règlements d'application dont l'élaboration pourrait être confiée, selon les cas, à la Commission ou aux États membres. Il n'en reste pas moins vrai que la méthode communautaire, inventée pour gouverner à six, rendue plus difficile par la Communauté à douze, risque d'atteindre un seuil de saturation si elle doit être appliquée à seize,

1. Jean Monnet, *Lettre aux membres du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe*, 22 novembre 1960.

à vingt ou à vingt-cinq¹. Ce qui fonde l'argumentation développée par les auteurs qui continuent, sans le dire ou en l'explicitant comme le fait Dusan Sidjanski sur les traces de Denis de Rougemont², à préconiser le recours à la méthode fédérale.

18 Gommée, au dernier moment, du traité de Maastricht, la référence à la vocation fédérale de la construction européenne serait-elle donc inscrite dans ses gènes, comme cela parut aller de soi à ses débuts ? Sans doute faudrait-il qu'une nouvelle crise survienne pour qu'elle s'épanouisse vraiment. Soit que la méthode intergouvernementale rencontre plus tôt que prévu ses limites ou que la méthode communautaire succombe à une overdose, soit qu'une menace grave et immédiate, venue de l'Est ou du Sud, pèse sur l'avenir et l'intégrité de l'Union ? Or de telles éventualités ne sont pas à écarter, comme en témoigne la conversion récente de certaines personnalités politiques au fédéralisme.

Quelles pourraient être, alors, les possibilités offertes par l'exploration de cette deuxième piste et quels résultats pourraient être attendus du saut qualitatif effectué ? Ne nous y trompons pas, il ne saurait s'agir en aucun cas de l'alignement de la construction européenne sur le modèle américain. Celui-ci fut aménagé, à la fin du XVIII^e siècle, pour une société rurale et commerçante de trois millions d'habitants, à une époque où la philosophie des Lumières mettait l'accent sur la liberté des parlements. D'où le compromis de Philadelphie réalisé autour du bicaméralisme. Or, aujourd'hui, la logique managériale focalise l'attention, à l'échelle des continents, sur l'efficacité des gouvernements. En outre, les échecs du développementalisme ont montré que les transferts de technologie institutionnels n'avaient de chance de réussir qu'au profit de sociétés de culture politique analogue³. C'est donc davantage le modèle politique européen⁴ qui serait susceptible de servir aux fondateurs d'une Union fédérale de source d'inspiration ; et les regards se tourneraient plutôt vers l'Allemagne, la Suisse ou la Belgique. Déjà, l'on peut observer l'intérêt que suscite l'expérience du Bundesrat aux yeux de ceux qui voudraient voir le Conseil des ministres s'orienter sur cette voie. En fait, dans un premier temps, le projet Spinelli voté par le Parlement européen en 1984, pourrait servir de base de discussion. Et

1. Jean-François Guilhaudis, *L'Europe en transition*, Clefs, Montchrestien, 1993.

2. Dusan Sidjanski, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, PUF, 1992.

3. Yves Mény, dir., *Les Politiques du mimétisme institutionnel, la greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993.

4. Jean-Louis Quermonne, « Existe-t-il un modèle politique européen ? », *Revue française de science politique*, n° 40, 2, avril 1990.

c'est en l'amendant que la Commission institutionnelle du Parlement de Strasbourg semble devoir poursuivre à l'heure actuelle sa réflexion.

VERS UNE PRÉSIDENTENCE PERMANENTE DE L'UNION ?

Mais il est une question sur laquelle bute la démarche fédérale, aussi bien d'ailleurs que la méthode communautaire. Il s'agit de la présidence de l'Union. L'on a déjà évoqué l'intérêt qu'elle suscite. Or, selon que le futur président continuerait ou non à cumuler ses fonctions avec les responsabilités qu'il assume dans son propre pays, la solution retenue revêtirait une tout autre portée. Dans le premier cas, compatible avec l'Europe des États, elle se ramènerait à un nouvel aménagement du *statu quo*, à la réserve près que le cumul des mandats, au lieu de se limiter à six mois, se prolongerait sur une beaucoup plus longue période. Mais ce « dédoublement fonctionnel » serait-il praticable, d'abord pour son titulaire dont l'immensité de la charge risquerait de rendre chez lui la position intenable, ensuite pour les dirigeants des autres pays de la Communauté, qui pourraient difficilement supporter le privilège ainsi conféré à l'un de leurs partenaires ?

19

A l'inverse, si la présidence de l'Union devait être exercée à plein temps par une personnalité qui ne cumulerait pas ce rôle avec un mandat national, il en résulterait une novation importante. Certes, au moins dans un premier temps, le titulaire pourrait n'être pas élu au suffrage universel – ce qui serait aujourd'hui pour le moins prématuré. Mais il pourrait être choisi par le Conseil européen, soit en son sein pourvu que le lauréat démissionne aussitôt de ses fonctions nationales, soit en dehors de ses membres à condition que le bénéficiaire ait antérieurement exercé, comme le suggère Maurice Duverger, de hautes responsabilités au plan européen¹. Dans les deux cas, d'ailleurs, l'aval du Parlement de Strasbourg pourrait être sollicité.

L'institution d'une présidence permanente de l'Union serait, alors, une véritable révolution. Elle personnifierait l'Europe dans les relations internationales, ce qui ne manquerait pas de soulever le problème de sa représentation aux Nations unies, notamment au sein du Conseil de Sécurité. Dans le cadre de l'Union, se poserait aussi une question qu'évoque Jacques Delors, rejoint par Élisabeth Guigou : ce président à plein temps, rendu davantage disponible, devrait-il être appelé égale-

1. Maurice Duverger, *L'Europe des hommes : une métamorphose inachevée*, Odile Jacob, à paraître, 1994.

ment à présider la Commission¹ ? Or, selon que l'on en refuse ou que l'on en accepte l'éventualité, le système politique européen s'orienterait vers un régime de type parlementaire ou vers un régime semi-présidentiel. D'où l'enjeu du débat.

Resterait, de toute façon, à statuer sur le sort du Conseil des ministres. L'on pourrait convenir de dissocier ses deux rôles, celui d'exécutif étant rapatrié dans le giron du Conseil européen statuant, sous l'autorité du président, en formation des ministres des Affaires étrangères des États ; celui de législateur évoluant vers la formation d'un Bundesrat européen, pouvant d'ailleurs associer une représentation des gouvernements, des parlements et des régions, encore que la formule allemande limitant sa composition à des délégations des gouvernements des Länder ait largement fait ses preuves.

20

Naturellement, cette mutation des institutions communautaires au profit d'une structure fédérale ne devrait pas conduire, au sens traditionnel, à la constitution d'un super-État. L'appareil administratif qui serait à son service devrait se limiter à des administrations d'état-major et de mission, et leurs instances spécialisées devraient former des agences autonomes réparties sur le territoire de différents États – comme d'ailleurs les décisions prises lors du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, le 29 novembre 1993, en ont préfiguré l'évolution. Surtout, le principe de *subsidiarité* devrait recevoir un contenu susceptible de rendre l'ensemble opérationnel. D'où plus encore que l'institution d'une instance d'arbitrage, l'importance revêtue par l'établissement d'une distinction – et d'une hiérarchie – entre des lois-cadres européennes, votées par le Parlement européen et le Conseil des ministres nouvelle manière, et des règlements dont, selon les cas, l'élaboration reviendrait soit à la Commission, sous le contrôle du Conseil européen, soit aux États membres².

Enfin, mais l'on touche alors à un domaine qui ne se réforme pas par décret, un tel ensemble politique devrait être assorti d'un *système de partis* adapté. Or, jusqu'à présent, les unions de partis européens n'ont

1. Cf. l'interview accordée par Jacques Delors à Jean-François Kahn, dans la revue *Témoin*, n° 1, décembre 1993, p. 201, et Élisabeth Guigou, *op. cit.*, p. 223.

2. Naturellement, cette répartition des tâches ne pourrait que difficilement résulter, comme au XIX^e siècle, d'une répartition des compétences établies par matières ; il conviendrait donc de s'inspirer du « fédéralisme coopératif » tel qu'il est pratiqué aujourd'hui au Canada et en Allemagne, où l'un des rôles des Länder est d'assurer l'exécution de la législation fédérale (cf., sur ce point, Maurice Croisat, *Le Fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Clefs, Montchrestien, 1992, p. 89 s. et C. Grewe-Leymarie, *Le Fédéralisme coopératif en RFA*, Economica, 1981).

constitué, au mieux, que des « partis parlementaires ». Ce qui rappelle la nécessité de modifier les systèmes électoraux présidant actuellement à l'élection du Parlement européen pour permettre à ses membres, en disposant de véritables circonscriptions – de préférence à l'échelle régionale –, de nouer enfin un véritable dialogue avec leurs électeurs. Voilà bien une réforme indispensable au comblement du déficit démocratique !

Ouverts par un rappel historique, ces propos s'achèvent sur l'évocation d'une utopie. Mais la part d'irréalisme que l'imagination recèle n'est-elle pas nécessaire si l'on veut conférer quelque relief à un problème dont les données n'ont que trop supporté, jusqu'aux accords de Maastricht, les contraintes de la technicité ?

Pour réconcilier l'Europe avec le politique, et le citoyen avec l'Europe, il faut qu'une part de rêve réintègre sa construction. Et il convient de redonner un sens à celle-ci. Ce qui, dans un monde saturé d'empirisme et auquel on a proposé « la fin de l'histoire », permettrait peut-être de forger une nouvelle espérance ?

21

Certes, dans les limites étroites des conditions posées à son élargissement et des exigences présidant à son approfondissement, l'Union européenne devra résoudre beaucoup de problèmes concrets et trouver bon nombre de compromis pour survivre à court terme. Et ce sera la priorité des prochains mois. Mais si ces compromis n'étaient pas éclairés par un grand dessein, dont il est temps qu'il devienne explicite, ou bien pour plusieurs décennies encore l'aventure européenne serait condamnée à stagner, ou bien alors sa progression se verrait brutalement imposée par la menace extérieure qui, déjà, en 1939, l'amena à s'effondrer, mais qui, en 1950, lui permit de s'élancer.

R É S U M É

L'objectif politique des « pères fondateurs » de la construction européenne ayant été progressivement occulté par sa dérive économique et technocratique, il n'est pas étonnant que le débat autour du traité de Maastricht ait déconcerté une large part de l'opinion publique et une frange de la classe

politique. Il reste que l'une des raisons d'être du traité est de renforcer la dimension politique de l'Union et d'amorcer la démocratisation de la méthode communautaire. Plusieurs voies sont ouvertes, aujourd'hui, pour accélérer le recul de la technocratie et le retour du politique. Elles opposent et associent la stratégie de la coopération des États et celle de l'intégration. Au-delà des réformes institutionnelles programmées en 1996, elles auront tendance à se focaliser autour du difficile problème de la présidence de l'Union.