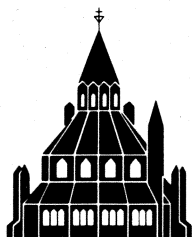


**L'INTÉGRATION EUROPÉENNE:
LA POLITIQUE QUI LUI FRAYE LA VOIE**

Gerald Schmitz
Division des affaires politiques et sociales

Novembre 1990



**Bibliothèque
du Parlement**

**Library of
Parliament**

**Service de
recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION: LE NOUVEL ORDRE DU JOUR DE L'EUROPE	1
LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	3
APPROCHES À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: THÉORIE ET POLITIQUE	10
LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DE L'EUROPE	18
DE L'EUROSCLÉROSE À LA RENAISSANCE EUROPÉENNE: L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN ET 1992	25
A. Aperçu général	25
B. L'économie politique du marché unique	30
C. La création des institutions politiques européennes	35
1. Le Conseil européen	37
2. Le Conseil des ministres	38
3. La Commission européenne	40
4. Le Parlement européen	43
5. Le processus législatif de la CE	47
D. La dimension sociale de l'Europe de 1992	50
1992 ET APRÈS: L'AVENIR DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DANS UNE PERSPECTIVE MONDIALE	55
A. Vers une voix européenne commune dans l'après-Guerre froide	57
B. La Communauté européenne et la nouvelle économie politique internationale	61
C. Le défi européen aux politiques canadiennes	64

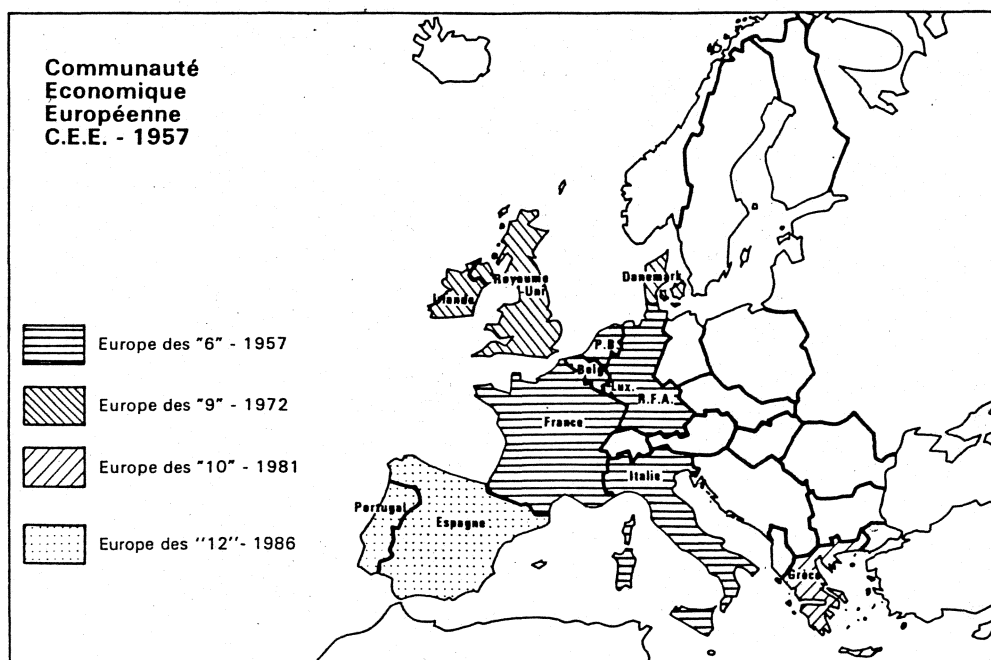
LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1:	ENVERGURE DU TRAITÉ DE 1957 CRÉANT LA CEE (MODIFIÉ PAR L' <i>ACTE UNIQUE EUROPÉEN</i> DE 1986)	7
TABLEAU 2:	RÉGIME DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE À LA SUITE DES TRAITÉS DE ROME	8
TABLEAU 3:	SCÉNARIOS THÉORIQUES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE	11
TABLEAU 4:	CONSÉQUENCES MACRO-ÉCONOMIQUES À MOYEN TERME, POUR LA COMMUNAUTÉ, DE L'INTÉGRATION DES MARCHÉS COMMUNAUTAIRES	32
TABLEAU 5:	LES DIRECTIONS GÉNÉRALES DE LA COMMISSION DE LA CE	41
TABLEAU 6:	PROCÉDURES NATIONALES POUR LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN	45
TABLEAU 7:	REPRÉSENTATION DES COLATIONS PAR PAYS AU PARLEMENT EUROPÉEN APRÈS LES ÉLECTIONS DE 1989	46
TABLEAU 8:	ORGANIGRAMME DES RELATIONS ENTRE INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES	48
TABLEAU 9:	LA NOUVELLE PROCÉDURE DE COOPÉRATION POUR L'ADOPTION DES LOIS DE LA CE, EN VIGUEUR DEPUIS LE 1 ^{er} JUILLET 1987	49

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1:	GLOSSAIRE ET ACRONYMES DES PRINCIPALES INSTITUTIONS
ANNEXE 2:	MEMBRES DES ORGANISATIONS OCCIDENTALES ET D'EUROPE CENTRALE
ANNEXE 3:	CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE L'INTÉGRATION POLITIQUE EUROPÉENNE ET DU DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
ANNEXE 4:	BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

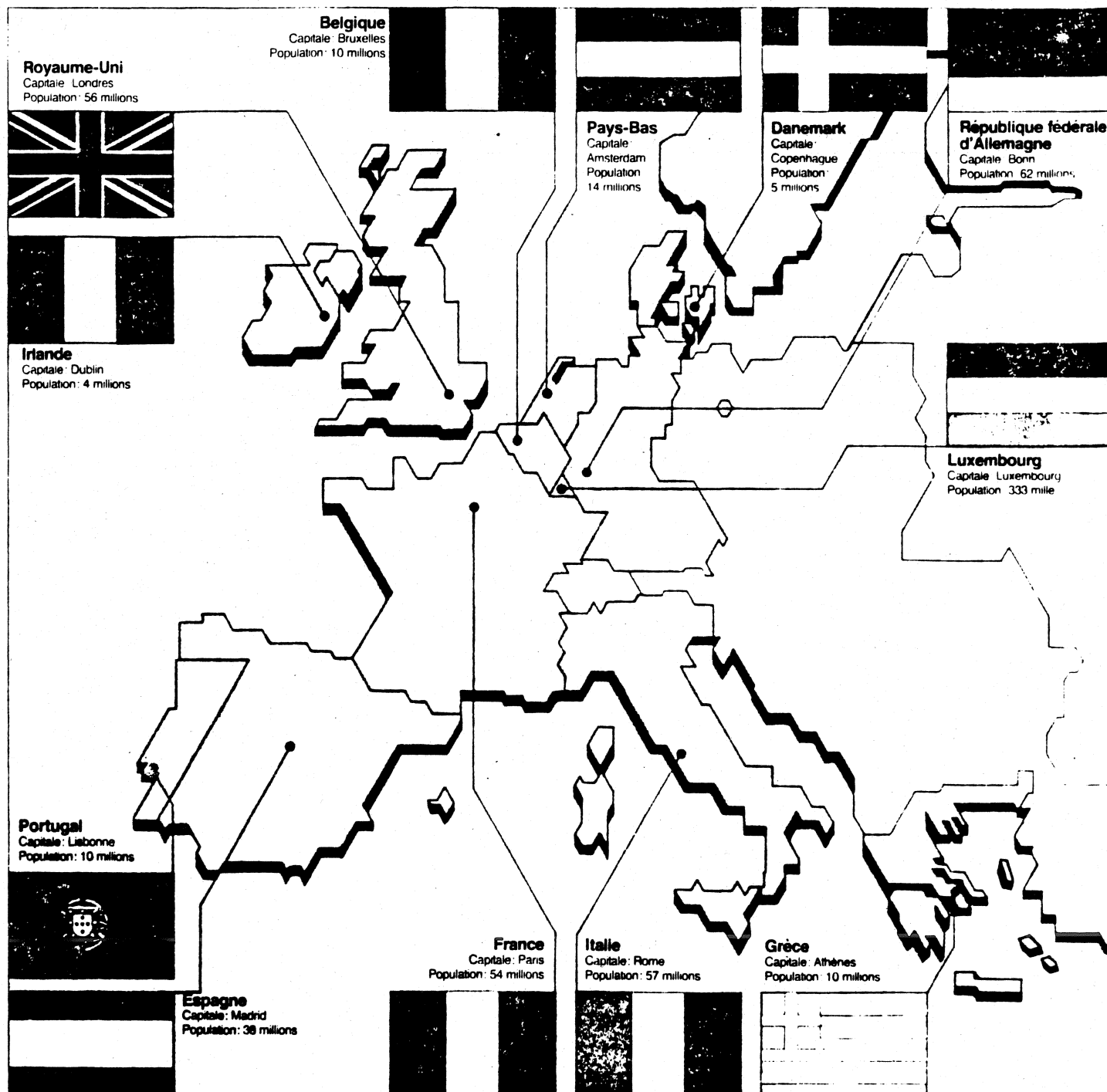
CARTE DES PAYS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
INDIQUANT LES ÉTAPES DE L'EXPANSION



Source: Gérard Moreau, *La C.E.E.*, 3^e édition, Mémentos de géographie Sirey
Paris, 1987, p. 12.

Carte des pays membres

Pays membres



Source: *La Communauté européenne et le Canada*, Délégation de la Commission des Communautés européennes au Canada, Ottawa, Dolco Printing, 1990.



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: LA POLITIQUE QUI LUI FRAYE LA VOIE

INTRODUCTION: LE NOUVEL ORDRE DU JOUR DE L'EUROPE

Compte tenu des transformations profondes qu'a connues l'Europe, de l'établissement d'un marché interne et de la réalisation de l'unité économique et monétaire, il nous paraît nécessaire d'accélérer la construction politique de l'Europe des 12.

- Lettre d'Helmut Kohl et de François Mitterrand à Charles Haughey, président du Conseil économique, le 19 avril 1990

Comme tout le monde, les Canadiens sont restés stupéfaits devant la vague révolutionnaire qui a balayé l'Europe de l'Est et l'Union soviétique. Ces dernières années, on avait conseillé aux Canadiens de s'intéresser de plus près au renouveau commercial de la communauté de l'Europe occidentale (le "Marché commun" de la Communauté européenne). L'attention s'est portée principalement sur les difficultés économiques que présentait la réalisation de l'ambitieux programme de la CE visant la création d'un marché unique d'ici la fin de 1992. Mais l'"Europe 1992" n'est pas un sujet réservé aux cahiers des affaires. Elle intervient à un moment historique où s'effondrent les divisions de l'Europe d'après-guerre et où entrent en jeu de nouvelles forces politiques. Bien que les dimensions économiques du projet de 1992 suivent leur propre logique et leurs propres impulsions, elles ne peuvent être pleinement comprises en dehors du contexte plus vaste et plus complexe de l'intégration européenne, qui mènera peut-être à l'unification européenne (ou "fédération") sur une échelle inconcevable il y a encore à peine quelque temps.

Dès les premières tentatives de création d'une Europe unie et pacifique dans les années difficiles de la reconstruction d'après-guerre, le projet européen eut une dimension politique autant

qu'économique. Le parcours fut jalonné de grandes réalisations, mais aussi de nombreuses déceptions. Alors même que la Communauté élargissait son espace et ses institutions pendant les années 60 et 70 et le début des années 80, l'"europessimisme" s'installait. Il s'est opéré depuis un renversement total, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'*Acte unique européen* en 1987. Ce qui est plus extraordinaire encore, c'est qu'à mesure où les régimes communistes satellites de l'Europe de l'Est s'effondraient, faisant place à des gouvernements démocratiques tournés vers l'Ouest, l'appel du président soviétique Gorbatchev à la création d'une "maison commune européenne" sortait du cadre de l'éloquence diplomatique. L'effondrement du Mur de Berlin en novembre 1989 a présenté de nouvelles possibilités à tout le continent européen et signale l'ère de l'"europhorie". Il est cependant manifeste que la construction d'une Europe stable et unie avec, en son centre, une Allemagne réunifiée constitue une tâche monumentale qui aura des conséquences profondes et souvent incertaines pour l'ordre international tout entier.

Nous ne traiterons pas dans cette étude de toutes les questions que soulèvent ces prodigieux événements. Notre analyse sera plutôt axée sur la Communauté européenne telle qu'elle est actuellement et sur son évolution possible dans les prochaines années, car elle est le principal instrument d'intégration politique et socio-économique en Europe. Suite aux décisions arrêtées lors des récents sommets de la Communauté, le Conseil européen tiendra à Rome, à la mi-décembre 1990, une réunion historique de trois jours au cours de laquelle il abordera les questions de l'union économique et monétaire et, sujet plus ambitieux encore, celui de l'évolution constitutionnelle de la Communauté européenne vers l'union politique. Le président de la France, M. Mitterrand, et le chancelier de l'Allemagne, M. Kohl, dont nous avons cité l'appel en introduction, souhaitent l'unisson politique, ainsi qu'économique de l'Europe d'ici le 1er janvier 1993. Mais cette vision ne fait pas l'unanimité; plusieurs dont l'ancien premier ministre britannique, M^{me} Thatcher, s'y opposent. Le parcours de l'intégration de la Communauté est loin d'être tracé et il buttera sur de nombreuses questions délicates telles la souveraineté nationale, le gouvernement supranational, la

responsabilité démocratique, les pouvoirs régionaux, la structure fédérale ou confédérale, le coût des ajustements sociaux, et ainsi de suite, questions qui se posent également quant à l'avenir constitutionnel du Canada dans une Amérique du Nord à l'intégration économique de plus en plus marquée. Les responsables politiques canadiens devront également relever les défis posés par le nouvel ordre du jour européen.

Dans la 1^{re} partie du document, nous examinons brièvement les années de formation de la Communauté européenne, tandis que dans la 2^e, nous présentons les théories qui ont été avancées pour expliquer le processus d'intégration européenne. Dans la 3^e partie, nous examinons la politique du Canada à l'égard de la Communauté européenne naissante. À partir de là, nous nous concentrons sur l'évolution actuelle de la Communauté européenne, et plus précisément sur les aspects politiques et institutionnels de l'intégration. Dans la 4^e partie, nous examinons la genèse et les conséquences de l'*Acte unique européen*. Enfin, dans la 5^e partie, nous évaluons, au-delà des frontières de l'Europe et au-delà de 1992, les conséquences pour le monde en général et pour le Canada en particulier du mouvement vers l'union européenne.

LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Les ravages de deux guerres mondiales ont fortement marqué toute une génération de dirigeants politiques chargés, après 1945, de reconstruire une Europe divisée. Ceux surtout qui avaient participé activement aux mouvements de résistance contre le fascisme, ayant à l'esprit l'échec encore récent de l'ancienne Ligue des Nations, cherchaient des accommodements paneuropéens radicalement neufs pour éviter que se reproduisent de tels événements. L'horreur qu'inspiraient à tous les conséquences du "national socialisme" s'étendait au concept de nationalisme axé sur l'État-nation. L'idée d'"États-Unis d'Europe" organisés selon des

principes démocratiques et fédéralistes présentait donc un certain attrait⁽¹⁾.

Influencés par la nouvelle pensée fédéraliste, d'éminents Européens réunis en mai 1948 à La Haye lancèrent un appel à l'union politique et économique de l'Europe. Bien que cet espoir se soit révélé utopique, les discussions intergouvernementales sur la coopération en Europe occidentale produisirent des résultats, même s'ils furent plus modestes. Dix États signèrent le Statut du Conseil de l'Europe en mai 1949⁽²⁾. L'appui très net des Américains à la convergence des politiques européennes, fondé sur des raisons économiques autant que stratégiques, a également joué un rôle important. Le Plan Marshall exigeait des pays bénéficiaires de l'aide qu'ils resserrèrent la coopération économique entre eux. En 1948, une organisation pour la coopération économique européenne (OCEE) venait s'ajouter à l'organisation de Bretton Woods et à celle des Nations Unies. (En 1961, l'OCEE s'ouvrait aux pays non européens et devenait l'Organisation pour la coopération et le développement économiques - OCDE.) À l'aube de la Guerre froide, les États-Unis recherchaient aussi la collaboration européenne pour partager le fardeau de la résistance à la menace soviétique. Cette alliance fut cimentée en 1949 par la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN).

-
- (1) Pour un récit de première main sur le mouvement populaire en faveur de la fédération, voir Altiero Spinelli, "European Union and the Resistance", in Ghita Ionescu (éd.), *The New Politics of European Integration*, Londres, Macmillan, 1972. Dans un discours prononcé en 1946, Winston Churchill a effectivement mentionné les "États-Unis d'Europe", mais comme Charles De Gaulle, il songeait alors à une nouvelle organisation internationale d'États-nations, comme allaient le devenir le Conseil de l'Europe et les Nations Unies.
- (2) Bien que décevant, le Conseil reste l'institution politique la plus ancienne et la plus importante de l'après-guerre en Europe. Il est en outre responsable de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. On trouvera à l'Annexe I la liste de toutes les principales institutions d'intégration européennes et leurs acronymes, à l'Annexe II une liste à jour des membres des principales institutions européennes et à l'Annexe III une chronologie des événements marquants dans la croissance de la Communauté européenne.

Avec la réintégration rapide de la République fédérale d'Allemagne au sein de la sphère occidentale, d'autres aspects de l'intégration pouvaient aller de l'avant. À cette étape critique, l'élan vint essentiellement d'une entente franco-allemande inspirée qui, mettant de côté l'hostilité ancienne, faisait place à l'intérêt mutuel et à une vision commune de l'Europe unifiée. Forts de l'appui du président de la France, Charles de Gaulle, et du chancelier de l'Allemagne de l'Ouest, Konrad Adenauer, le grand économiste français Jean Monnet et le ministre des Affaires extérieures Robert Schuman élaborèrent un plan qui mena à l'institution de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) par la signature du Traité de Paris en 1951. L'Italie et le Benelux s'y joignèrent à titre de pays fondateurs. La CECA ne devait pas être qu'une initiative économique sectorielle. Elle devait fonder les premières assises d'une communauté supranationale. Comme le déclarait Jean Monnet au cours des négociations : "Ces propositions supposent nécessairement l'abnégation de la souveraineté dans un domaine limité mais décisif." Le chancelier ouest-allemand Konrad Adenauer en convint lorsqu'il déclara devant le Bundestag que "l'importance du projet est avant tout politique et non économique"(3).

La CECA créa quatre institutions centrales que l'on retrouve dans l'actuelle Communauté européenne: une haute autorité à caractère nettement supranational chargée de l'exécution des objectifs communautaires mais de plus en plus soumise, à un "conseil des ministres" représentant les intérêts des gouvernements nationaux; une "assemblée", organe précurseur du Parlement européen, bien que dans les faits ses membres nommés n'aient eu qu'un rôle consultatif; enfin, une "cour de justice" ayant compétence finale sur tous les différends concernant les affaires de la Communauté.

Au début, la CECA fut un succès sur le plan économique mais, par la suite, son efficacité se dilua. Les desseins intégrationnistes de ses fondateurs ne se réalisèrent pas et elle connut des difficultés dans d'autres domaines. En 1952, les six pays fondateurs de la CECA signèrent un

(3) Cité dans Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Durham, C. du N., Duke University Press, 1989, p. 32 (traduction)

projet de traité visant l'institution d'une Communauté européenne de défense (CED). Le projet était encore une fois parrainé par la France, mais en 1954, l'Assemblée nationale française refusa la ratification du traité par une faible majorité. L'année suivante vit l'établissement à la place de la CED d'une Union de l'Europe occidentale (UEO) comprenant le Royaume-Uni.

L'échec de la CED tuait dans l'oeuf le projet de communauté politique européenne qui l'accompagnait. Mais les six de la CECA ne devaient pas en rester là. Ils envisagèrent à nouveau d'intensifier l'intégration économique pour parvenir plus lentement, mais peut-être plus sûrement à l'intégration politique. Plusieurs années de négociations aboutirent aux historiques traités de Rome de 1957. L'un instituait la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) chargée de veiller au développement pacifique de l'énergie nucléaire. Le plus important instituait la Communauté économique européenne (CEE ou "Marché commun"), une union douanière dotée d'une politique commerciale et d'un tarif douanier communs. Comme on peut le constater au Tableau 1, la CEE dépassait par sa portée la CECA.

Cependant, sur le plan institutionnel, les réalités intergouvernementales tempéraient les idéaux de supranationalité. Le Conseil des ministres de la CEE détiendrait désormais le pouvoir de décision alors que la Commission exécutive de la Communauté verrait ses pouvoirs amoindris par rapport à la Haute Autorité de la CECA. La CEE, Euratom et la CECA auraient en commun une Assemblée parlementaire (élue au scrutin direct seulement après une période de transition) et une Cour de justice. Le tableau 2 montre le cadre institutionnel de la Communauté tel qu'il est défini par les traités de Rome.

Cette période de grande fertilité constitutionnelle n'eut pas de pareille pendant près de 30 ans, jusqu'à l'avènement de l'Acte unique européen (AUE). Des modifications importantes furent cependant apportées aux traités existants. En 1967, les conseils des ministres et les commissions des trois communautés furent fusionnés et celles-ci prirent le nom de Communauté européenne. En 1970, le Parlement obtenait certains pouvoirs avec l'institution d'une procédure budgétaire de la Communauté et en 1975 fut créée la Cour des couples. La Communauté passa de six à douze

Tableau 1: Envergure du Traité de 1957 créant la CEE (modifié par
l' Acte Unique Européen de 1986)

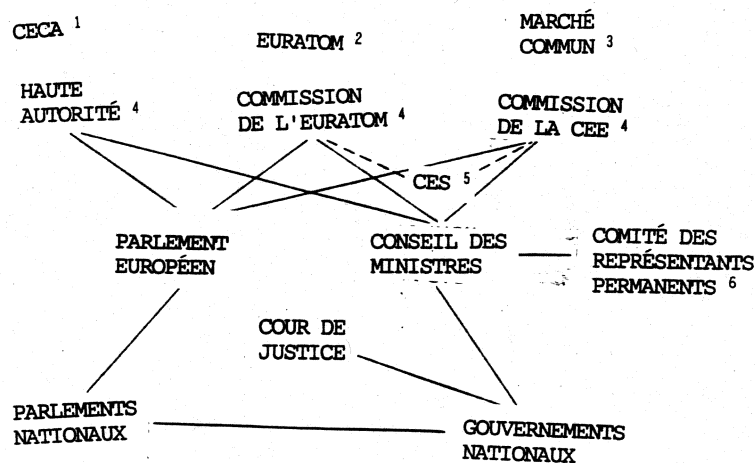
	Articles
Préambule.....	1-8
Première partie - Les principes.....	
Deuxième partie - Les fondements de la Communauté.....	
Titre 1 - La libre circulation des marchandises.....	9-11
Chapitre 1: L'union douanière.....	
Section première: L'élimination des droits de douane entre les États membres.....	12-17
Section deuxième: L'établissement du tarif douanier commun.....	18-29
Chapitre 2: L'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres.....	30-37
Titre II - L'agriculture.....	
Chapitre 1: Les travailleurs.....	48-51
Chapitre 2: Le droit d'établissement.....	52-58
Chapitre 3: Les services.....	59-66
Chapitre 4: Les capitaux.....	67-73
Titre IV - Les transports.....	74-84
Troisième partie - La politique de la Communauté.....	
Titre 1 - Les règles communes.....	
Chapitre 1: Les règles de concurrence.....	
Section première: Les règles applicables aux entreprises.....	85-90
Section deuxième: Les pratiques du dumping.....	91
Section troisième: Les aides accordées par les États.....	92-94
Chapitre 2: Dispositions fiscales.....	95-99
Chapitre 3: Le rapprochement par les États.....	100-102
Titre II - La politique économique.....	
Chapitre 1: La politique de conjuncture(1).....	103
Chapitre 2: La balance des paiements.....	104-109
Chapitre 3: La politique commerciale.....	110-116
Titre III - La politique sociale.....	
Chapitre 1: Dispositions sociales.....	117-122
Chapitre 2: Le Fonds social européen.....	123-128
Titre IV - La Banque européenne d'investissement(2).....	129-130
Quatrième partie - L'association des pays et territoires d'outre-mer.....	131-136
Cinquième partie - Les institutions de la Communauté.....	
Titre 1 - Dispositions institutionnelles.....	
Chapitre 1: Les institutions.....	
Section première: L'Assemblée.....	137-144
Section deuxième: Le Conseil.....	145-154
Section troisième: La Commission.....	155-163
Section quatrième: La Cour de justice.....	164-188
Chapitre 2: Dispositions communes à plusieurs institutions.....	189-192
Chapitre 3: Le Comité économique et social.....	193-198
Titre II - Dispositions financières.....	199-209
Sixième partie - Dispositions générales et finales.....	210-240
Mise en place des institutions.....	241-246
Dispositions finales.....	247-248

(1) En vertu de l'Acte unique européen, il y a un nouveau chapitre 1: "Coopération en politique économique et monétaire (union économique et monétaire)." Il se compose d'un nouvel article 102a. Les chapitres 1, 2 et 3 indiqués ci-dessus deviennent respectivement les chapitres 2, 3 et 4.

(2) En vertu de l' Acte unique européen, trois nouveaux articles s'ajoutent ici: Cohésion économique et sociale (articles 130A à 130E, Recherche et développement technique (Articles 130F à 130Q), Environnement (articles 130R à 130T).

Source: Jean-Pierre Quentin, *Traités et documents relatifs à la CEE*, La Documentation française/Notes et études n°4756, 1987, p. 47-48. Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Durham, N.C., Duke University Press, 1989, Document 2.1, p. 41.

Tableau 2: Régime de la Communauté européenne à la suite des traités de Rome



- 1 Communauté européenne du charbon et de l'acier
- 2 Communauté européenne de l'énergie atomique
- 3 Communauté économique européenne
- 4 Exécutif
- 5 Comité économique et social
- 6 Comité des représentants permanents (COREPER)

Source: Ghita Inoescu (éd.), *The New Politics of European Integration*, Londres, The Macmillan Press, 1972, p. ix.

membres avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en 1973, de la Grèce en 1981 puis de l'Espagne et du Portugal en 1986. La Communauté donna naissance à une vaste bureaucratie professionnelle - qui n'est cependant pas énorme compte tenu de sa charge - et à tout un réseau de consultants et de lobbyistes autour des politiques de la Communauté, et surtout des politiques agricoles et de commerce extérieur. Un embryon de Système monétaire européen (SME) fut créé en 1979.

Néanmoins, les idéalistes de l'Europe se sentirent frustrés par la lenteur et l'ambiguïté des progrès de la Communauté pendant ces années. Ce n'est qu'en 1979 que le Parlement européen fut élu au scrutin direct et il semblait avoir peu de véritable autorité. Le président De Gaulle fit pendant longtemps obstacle à toute progression; M^{me} Thatcher le remplaça dans ce rôle dans les années 80. Le président français avait cependant mieux su arriver à ces fins et il avait de fait bloqué l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne jusque dans les années 70. (La Grande-Bretagne avait participé dès le début aux négociations du traité instituant la Communauté économique européenne, mais avait fini par préférer un accord de libre-échange moins strict que le Marché commun. Le Royaume-Uni se joignit aux pays de l'Europe du Nord, à la Suisse et à l'Autriche pour former l'Association européenne de libre-échange (AELE). Mais ce ne devait être qu'une étape dans le cheminement logique qui devait mener la Grande-Bretagne à entrer dans la Communauté.)

De Gaulle, qui envisageait une "Europe des patries" entendait bien stopper toute ambition supranationale au sein de la Communauté. Bien que le vote du Conseil à la majorité qualifiée fut prévu par le Traité, De Gaulle réussit à protéger le droit de veto des gouvernements nationaux sur toutes les questions considérées très importantes (veto confirmé par le "Compromis du Luxembourg" dans les années 60). En résumé, quelques dizaines d'années après les déclarations visionnaires des fondateurs de la CECA, la Communauté ressemblait davantage à une organisation fonctionnelle inter-États complexe qu'à un nouveau gouvernement européen supranational.

APPROCHES À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: THÉORIE ET POLITIQUE

L'Europe de l'après-guerre constituait un "laboratoire" essentiel pour les théories modernes d'intégration. La région qui avait donné naissance au régime de l'État-nation semblait s'avancer vers une nouvelle forme d'organisation coopérative "au-delà de l'État-nation", pour reprendre l'expression du grand théoricien Ernst B. Haas. La forme et la dynamique de ce mouvement d'intégration suscita toutes sortes d'interprétations et de spéculations. Comme l'a déclaré l'universitaire canadien Charles Pentland : "Tout ce qu'il semble possible de dire, c'est que l'intégration politique internationale est un processus par lequel un groupe de peuples, d'abord organisés en deux ou plusieurs États-nations, constitue un ensemble politique que l'on peut qualifier de communauté"(4). Les avis divergeaient largement quant aux causes premières de l'intégration ou au produit institutionnel final. Pour le processus, certains soulignaient l'influence indirecte que représentait la nécessité de trouver des réponses pratiques et fonctionnelles collectives aux nouveaux problèmes de développement industriel et social. D'autres tenaient absolument à ce que l'intégration se fasse par la voie politique et constitutionnelle directe. Pour le produit final, certains préféraient le modèle d'une communauté assez lâche où l'Europe resterait une association pluraliste d'États; d'autres envisageaient comme finalité un État unique fédéré. Pentland a très bien schématisé ces divergences dans le modèle suivant:

-
- (4) Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, Londres, Faber and Faber, 1973, p. 21 (traduction). Pour une autre étude de la question voir Reginald Harrison, *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, Londres, George Allen & Unwin, 1974. Parmi les premières oeuvres importantes, mentionnons Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stevens, Londres, 1958; *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964; Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963; Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

TABEAU 3 : SCÉNARIOS THÉORIQUES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

PRODUIT FINAL

PROCESSUS D'INTÉGRATION	DIRECT - variables politiques INDIRECT - variables socio- économiques	ÉTAT	COMMUNAUTÉ
		Fédéralisme	Pluralisme
		Néo- fonctionnalisme	Fonctionnalisme

Source: Pentland, *International Theory and European Integration* (1973), p. 23, (traduction).

Carl Deutsch et d'autres théoriciens de la communication sociale et de l'interaction transnationale ont exposé dans leurs écrits l'approche pluraliste, selon laquelle la Communauté européenne évoluerait vers une organisation internationale complexe d'États, comprenant peut-être des éléments confédéraux mais peu de structures communes. Selon eux, l'intégration prendrait la forme d'une communication et d'une coordination accrues entre les États pour assurer la convergence des objectifs; elle ne devait pas viser la construction d'un État supranational. La théorie pluraliste visait donc à préserver la souveraineté de l'État au sein d'un cadre communautaire. Cette perspective était attrayante pour ceux qui comme De Gaulle souhaitaient une plus grande concertation sur les questions importantes - c'est-à-dire la sécurité et la diplomatie - mais peu de politiques communes ou de contraintes à leur liberté d'action.

Le pluralisme a permis également d'apaiser les craintes de la Grande-Bretagne d'être dévorée par l'entité continentale européenne. Dans les années 80, Margaret Thatcher a été la plus acharnée des défenseurs de la ligne pluraliste qui limite les domaines de coopération européenne (qu'elle a axée sur le libéralisme économique), domaines à négocier au plan politique par les États souverains. Depuis longtemps les pluralistes sont l'épine dans le flanc de tous ceux qui travaillent à la création d'une Communauté européenne cohésive et centralisée. Bien que la théorie

pluraliste soit favorable à l'intégration politique dans certains domaines, elle est considérée comme un obstacle sur le chemin d'une véritable union politique européenne.

L'approche **fonctionnaliste** est issue de la réflexion d'un groupe de théoriciens sur le gouvernement international ou mondial, parmi lesquels le plus représentatif dans les années 30 était David Mitrany. (Son livre, *A Working Peace System*, publié en 1943, a beaucoup influencé la pensée canadienne sur le fonctionnement des Nations Unies.) Les fonctionnalistes faisaient valoir que l'accroissement rapide des liens technologiques et de l'interdépendance économique entre les nations rendait nécessaire la création d'un nouveau régime multinational pacifique chargé de gouverner ces relations. Selon eux, la mondialisation des problèmes que rencontraient politiciens et gouvernements entraînerait inévitablement la création des structures politiques intégrées ainsi que des institutions fonctionnelles spécialisées pour traiter de ces problèmes communs. Les fonctionnalistes européens voyaient dans l'intégration de l'Europe l'avant-garde du mouvement. La Communauté européenne serait un jalon sur le chemin d'un gouvernement mondial.

Comme nous le savons, les choses se sont passées bien différemment. Les fonctionnalistes, avec leurs solutions technocratiques et antinationalistes motivées par de supposés impératifs techniques et économiques, commirent l'erreur de tenir trop de choses pour acquises dans la sphère politique. L'expérience devait montrer que la coopération fonctionnelle reposant sur la convergence des intérêts ne menait pas irrésistiblement à l'union politique. En outre, le fonctionnalisme n'avait pas considéré que l'augmentation de l'interventionnisme d'État dans la période d'après-guerre pourrait autant accentuer les pouvoirs des gouvernements nationaux que favoriser l'intégration.

L'évolution de la Communauté européenne fut à la fois plus complexe et incertaine que ne l'avait prévu le pluralisme ou le fonctionnalisme. C'est la raison pour laquelle au cours des dernières décennies deux autres lignes de pensée, plus subtiles, se sont opposées : le **néofonctionnalisme** et le **fédéralisme**.

Le néofonctionnalisme, représenté surtout dans l'oeuvre d'Ernst Haas, fonde sa théorie directement sur le développement de la CECA

et de la CEE. Tout en reconnaissant l'impulsion économique-fonctionnelle de l'intégration, Haas est allé beaucoup plus loin que le fonctionnalisme traditionnel dans son analyse de l'orientation politique : "L'intégration politique est le processus selon lequel les intervenants politiques dans divers milieux nationaux se laissent convaincre d'orienter leurs allégeances, leurs attentes et leurs activités politiques vers un nouveau centre dont les institutions ont-ou doivent avoir compétence souveraine sur les États nationaux. Il en résulte [...] une nouvelle communauté politique qui se surimpose aux communautés existantes." Haas pose qu'une entité supranationale distincte est venue prendre place au sein de la communauté internationale parmi les institutions politiques familières : "La supranationalité semble mieux que la fédération, la confédération ou l'organisation intergouvernementale faire le pendant régional à l'État national qui n'est plus en mesure d'assurer le bien-être de ses citoyens dans ses propres frontières, et qui a accepté la réalité de son interdépendance en cette ère industrialiste et égalitariste"(5).

Le concept du "débordement" est fondamental à l'explication néofonctionnaliste de la dynamique progressive d'intégration supranationale. L'application d'objectifs collectifs communautaires présente des problèmes qui débordent sur d'autres domaines (coûts d'ajustement, nécessité d'équilibrer les avantages, harmonisation, etc.), et qui ne peuvent être résolus que par un engagement accru ou intensifié des partenaires dans la communauté. Le débordement ne peut être géré que par une autorité supranationale, de telle manière que "la tâche ou le pouvoir initial dévolu aux institutions centrales crée une ou des situations nécessitant un élargissement du rôle ou du pouvoir"(6). Toutefois, tandis qu'au cours des années faiblissait l'espoir de voir la Communauté évoluer de manière cohérente, les néofonctionnalistes en vinrent à modérer et à tempérer leurs revendications. Ils reconnurent que le mouvement vers l'intégration ne devait pas nécessairement être linéaire ou automatique. Après tout, le destin politique de l'Europe n'était peut être pas manifeste.

(5) Cité dans Pentland (1973), p. 101-103 (traduction).

(6) Linberg, cité dans Pentland (1973), p. 119 (traduction).

On a accusé les intégrationnistes de se faire une idée romantique de la "construction de la communauté". Les théoriciens de l'intégration semblent ne pas douter de l'avantage d'une intégration accrue, même si elle ne procède pas par étapes qui s'enchaînent. Ils ont également tendance à supposer aux autorités nationales un rôle bienveillant, libéral et positif, transposé au niveau européen, dans lequel gouvernements, patronats et syndicats collaboreraient de plus en plus étroitement dans l'intérêt commun. Le modèle du consensus eurocorporatiste a suscité de vives oppositions tant à droite qu'à gauche.

La théorie néofonctionnaliste n'en garde pas moins un fort pouvoir analytique, surtout à la lumière de l'ambitieux programme de marché unique mis sur pied dans les années 80. Comme l'avance David Mutimer dans une réévaluation récente, la thèse du débordement s'applique clairement à de nombreux aspects de l'Acte unique européen et du mouvement vers l'union économique et monétaire. Il en conclut donc que:

L'année 1992 fera date. Elle verra non seulement l'avènement d'une nouvelle entité économique capable de modifier l'équilibre politique et économique international, mais peut-être aussi celui d'une nouvelle entité politique. Nous avons déjà l'expérience des grands marchés uniques - le marché des États-Unis restera comparable au marché européen même après 1992, mais la nouvelle politique européenne promet d'être tout à fait originale. Dans les années 50, Ernst Haas promettait que l'intégration internationale nous mènerait au-delà de l'État-nation; par la suite, il a avancé cependant que les leçons des années 70 montraient que l'État-nation n'était pas encore prêt à se laisser dépasser. Il est bien possible que 1992 facilite la mise au monde de la première organisation politique véritablement transnationale(7)

Bien que même M^{re} Thatcher elle-même ait pu se rallier au projet d'intégration "négative" de 1992 - c'est-à-dire libéralisation des échanges

(7) David Mutimer, "1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered," *Revue d'intégration européenne*, vol. XIII, automne 1989, p. 101 (traduction).

et desmarchés - c'est l'aspect "positif" de l'intégration politique qui nous intéresse ici⁽⁸⁾.

Ce sont les fédéralistes qui ont le plus vivement défendu l'unification politique positive. Bien que la création d'une Europe fédérale soit encore considérée par beaucoup comme une utopie, les théories fédéralistes figurent en bonne place dans les philosophies des pères fondateurs de la Communauté, Jean Monnet et Altiero Spinelli, les ouvrages de théoriciens comme Amitai Etzioni et Carl Friedrich, ainsi que divers rapports et propositions de la Commission de la Communauté européenne et du Parlement européen, et notamment dans l'ébauche de 1984 du Traité d'union européenne. L'école de pensée fédéraliste insiste sur le dessein politique pour la construction de la Communauté⁽⁹⁾. Autrement dit, la réalisation du projet européen nécessite des mesures constitutionnelles directes; il ne suffit pas de s'en remettre aux réactions imprévisibles des gouvernements devant les diverses pressions internes ou externes (technologiques, économiques ou stratégiques) des membres de la Communauté, bien que ces pressions puissent donner une impulsion à l'action politique. Le fédéralisme serait le seul modèle d'unification politique possible pour une région aussi diverse que l'est l'Europe. Pourtant, seulement deux des douze

(8) "Négatif", dans ce contexte, signifie que l'intégration est axée principalement sur la réduction du fardeau que représentent les réglementations nationales inefficaces c'est-à-dire en fait une "Europe économique sans frontières". L'intégration "positive" est celle qui vise la création de nouvelles institutions et de nouveaux systèmes de réglementation au niveau communautaire. John Pinder dans "The Single Market: A Step Towards European Union", in Juliet Lodge (éd.), *The European Community and the Challenge of the Future*, New York, St. Martin's Press, 1989, p. 107 et 108, avance que les deux types d'intégration sont des processus nécessairement liés dans le contexte de la CE.

(9) Pour une introduction au débat fédéraliste, voir, entre autres, Carl J. Friedrich, *Europe: An Emergent Nation?*, New York, Harper & Row, 1969; Amitai Etzioni, *Political Unification*, Huntington, R.E. Krieger Publishing Co., 1974 et Pentland, *International Theory and European Integration*, chap. 5, "Power and the Supranational State: Varieties of Federalist Theory".

membres actuels de la CEE, l'Allemagne et la Belgique, ont une expérience des structures fédérales.

L'approche fédéraliste a une forte tendance normative et volontariste, axée sur la volonté politique des membres de la Communauté. Il n'est pas surprenant que les fédéralistes aient souvent été déçus par la lenteur avec laquelle on s'approche de leur but. Néanmoins, la constitution actuelle de la CE contient certains éléments fédéralistes. Par exemple, la Cour européenne de justice fonctionne de fait comme une cour fédérale. Ces éléments seront sans doute renforcés, et d'autres viendront s'y ajouter, dans les années à venir. Plusieurs auteurs avancent que le fédéralisme, loin d'être un mouvement marginal, a été une force constante derrière l'évolution de la Communauté européenne et qu'il continuera de jouer ce rôle⁽¹⁰⁾.

Il est tentant mais trompeur d'établir des parallèles entre l'intégration politique européenne et les scénarios constitutionnels envisageables pour le Canada. Le Canada est essentiellement une fédération menacée de *dés-intégration*, alors que l'Europe est une communauté d'États-nations existants qui pourraient former une union fédérale. Bien que la Communauté européenne telle que nous la connaissons actuellement puisse être décrite comme une sorte de "souveraineté-association" politico-économique, ou puisse être vue comme une sorte de modèle de "superstructure" intergouvernementale décentralisée, elle ne représente pas un équilibre stable. Constitutionnellement, elle traverse une période de transition profonde. En outre, elle s'oriente vers une centralisation au niveau supranational à mesure que les États constitutants abandonnent leur souveraineté aux institutions de la Communauté. S'il y a bien en Europe un modèle de désintégration fédérale, c'est peut-être celui très particulier de l'URSS, dont presque toutes les républiques ont proclamé leur indépendance sous une certaine forme. Elles pourraient cependant être obligées à l'unité pour des raisons de survie économique. Aller jusqu'à envisager la réhabilitation de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique

(10) Cf. Michael Burgess, *Federalism and European Union*, Londres, Routledge, 1989, et Ernest Wistrich, *After 1992: The United States of Europe*, Londres, Routledge, 1989.

au sein d'une Communauté européenne unie, c'est forcer l'imagination des paneuropéanistes les plus convaincus.

L'aspect plus intéressant du point de vue canadien est peut-être le lien entre l'intégration économique négative (c.-à-d. axée sur le libre-échange) et l'intégration politique positive (c.-à-d. institutionnalisée). En Europe, où l'union économique est maintenant imminente, ce lien est clair et explicite. En Amérique du Nord, on en minimise l'importance et on évite d'en parler. Mais à mesure que se réalise l'intégration économique de l'Amérique du Nord, la question des institutions supranationales ne peut manquer de se poser. Cela ne veut pas dire pour autant que la CE puisse servir de modèle pour les arrangements politiques futurs en Amérique du Nord. De fait, comme le souligne John Pinder dans sa thèse fort utile de l'évolution de la Communauté européenne, aucune des méthodes d'intégration européenne ne constitue un guide véritablement fiable pour l'avenir politique de l'Europe même:

La Communauté a parcouru un long chemin depuis qu'elle est issue du Plan Schuman en 1950. L'intégration a stagné de 1965 à 1985, donnant l'impression que la Communauté n'était qu'une union douanière assez complexe s'élargissant jusqu'à couvrir l'ensemble de l'Europe occidentale. Mais depuis 1985, les événements ont contribué à créer une impression différente. Le programme du marché interne semblait peut-être donner le contexte dans lequel traiter le problème urgent de la compétitivité des nouvelles technologies par le biais de l'intégration négative, comme le voulait la tendance libéraliste de l'époque, ainsi que la résistance des gouvernements à l'idée du partage de la souveraineté. Mais il s'accompagnait de pressions en faveur d'une intégration positive et d'une réforme des institutions qui pourraient se révéler plus importantes que le marché unique lui-même et qui, compte tenu de l'impulsion du programme de marché interne, pourraient parvenir à surmonter la résistance des partisans de la souveraineté nationale.

Cette suite d'événements a suscité une analyse néofédéraliste de l'évolution communautaire [...]. Il y

a [...] au moins de bonnes chances que la fin du siècle voie l'avènement de l'union économique et monétaire ainsi que la création d'un marché commun gouverné par des institutions que l'on pourra qualifier de fédérales. On ne peut malheureusement pas dire que la théorie de l'intégration nous ait jusqu'ici donné les moyens de procéder à une valuation de la proposition(11).

Autrement dit, ce sont en fin de compte les dirigeants politiques et non les théoriciens de l'intégration qui décideront du destin de l'Europe.

LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DE L'EUROPE

Ancienne colonie et terre d'immigrants, le Canada a de très fortes attaches historiques avec les "mères patries" d'Europe. Ces attaches, ainsi que la participation du Canada aux deux guerres mondiales sur les champs de bataille européens, ont laissé une forte marque sur la politique étrangère, notamment dans l'Alliance de l'Atlantique Nord et les organisations moins structurées que sont le Commonwealth et la Francophonie. Selon l'historien Kenneth McNaught, la culture politique canadienne se distingue de la culture américaine et est essentiellement européenne de par ses traditions parlementaires et ses concepts de la civilité et des droits collectifs. Il voit dans la recherche d'une communauté politique européenne une sympathique entreprise qui s'apparente à l'édification d'une "communauté de communautés" au Canada:

Alors que l'Europe elle-même s'achemine du Traité de Rome vers l'été de 1992, la trajectoire politique du Canada semble presque intercepter le cours des affaires européennes. Tandis que la Communauté européenne

(11) John Pinder, "Economic Integration Versus National Sovereignty: Differences Between Eastern and Western Europe," *Government and Opposition*, vol. 24, été 1989, p. 32021 (traduction).

s'efforce de réaliser par des moyens constitutionnels ce que l'on n'a pu réaliser par des tentatives militaires répétées - un gouvernement continental qui ne gommerait pas les différences nationales - le Canada quant à lui poursuit un objectif semblable en insistant sur l'importance de l'individualité culturelle sous un gouvernement déjà en place à l'échelle continentale. Chacune de ces trajectoires diverge de celle des États-Unis par leur conception à la fois de la démocratie et du nationalisme⁽¹²⁾

Dans les années de l'immédiat après-guerre, le Canada a gardé avec l'Europe des liens étroits. Nous avons fourni une aide importante à la reconstruction de l'Europe occidentale, et nous avons été l'un des principaux membres fondateurs de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Mais depuis, et en dépit de ces liens et du caractère supposément européen du Canada, nos intérêts se sont de plus en plus tournés vers ailleurs, ou ont été attirés dans l'orbite nord-américaine. L'Europe a pris moins d'importance pour le Canada et vice versa. Ce relâchement graduel des liens a trouvé sa manifestation dans la réaction plutôt faible et méfiante du Canada à l'égard de la création des institutions européennes. Le Canada semblait avant tout craindre de perdre des marchés d'exportation, surtout si le Royaume-Uni entrait dans le Marché commun.

Comme d'autres pays du Commonwealth, le Canada avait pratiquement eu libre-accès au marché britannique depuis les accords d'Ottawa de 1932. En 1960, un an avant que la Grande-Bretagne ne pose pour la première fois sa candidature à la CEE, le Royaume-Uni recevait encore 17,2 p. 100 des exportations canadiennes (contre 2,5 p. 100 seulement aujourd'hui). Il est donc compréhensible que le Canada se soit inquiété de perdre sa position privilégiée en Grande-Bretagne. Les agriculteurs canadiens en particulier auraient à faire face à une forte concurrence compte tenu de la très protectionniste Politique agricole commune (PAC) de la CEE. À l'époque, le gouvernement Diefenbaker tenait en outre à resserrer ses liens avec la Grande-Bretagne.

(12) Kenneth McNaught, "Canada's European Ambience," *The Round Table*, n° 310, avril 1989, p. 148 et 149 (traduction).

La politique des États-Unis à l'égard de l'Europe a été au contraire beaucoup plus positive et dynamique. Depuis l'époque du plan Marshall, les États-Unis ont toujours appuyé l'idée d'une intégration économique et politique de l'Europe de l'Ouest. Sous l'administration Kennedy, les États-Unis cherchèrent une libéralisation des échanges commerciaux avec la CEE, initiative qui contribua à lancer le "Kennedy round" des négociations multilatérales dans le contexte de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Bien que l'on puisse supposer que les Canadiens voyaient eux aussi des avantages à accroître les liens avec une Europe plus forte sur le plan économique et plus stable sur le plan politique, le Canada semble être resté devant la CE sur la défensive, plutôt que de prendre une attitude positive et de regarder vers l'avenir⁽¹³⁾.

La révision de la politique étrangère entreprise par M. Trudeau à la fin des années 60 a permis de repenser le rôle du Canada en Europe. Dans l'énoncé politique de mai 1968, M. Trudeau affirmait que :

Le Canada garde des intérêts très importants en Europe, peut-être non plus tellement au sens militaire comme il y a vingt ans, mais sur le plan politique, commercial et culturel. Il semble presque évident que le Canada devrait non pas relâcher ses liens avec les pays d'Europe dont les cultures diverses ont tant enrichi la sienne, mais plutôt chercher à les resserrer. Nous devrions chercher à nous unir avec ces nations dans de nouveaux types d'alliances et de nouvelles entreprises de coopération⁽¹⁴⁾.

Par la suite, un groupe de travail spécial sur l'Europe fut créé et les relations avec le continent constituèrent le thème central de

(13) Pour une analyse de l'époque, voir L.D. Wilgress, *The Impact of European Integration on Canada*, Canadian Trade Committee, Private Planning Association of Canada, 1962.

(14) Selon l'ancien ambassadeur John Halstead, cette déclaration s'inspirait très largement d'un document intitulé "Canada's Stake in Europe" qu'il avait préparé quelque temps plus tôt à l'intention d'un groupe d'étude du ministère des Affaires extérieures. Voir son article, "Trudeau and Europe: Reflections of a Foreign Policy Advisor," *Revue d'intégration européenne*, vol. XII, n° 1, automne 1988, p. 39 et suivantes.

six brochures publiées en 1970 dans la série *Foreign Policy for Canadians*, alors qu'aucun numéro de la série ne fut consacré aux États-Unis, notre partenaire bilatéral le plus important. Trudeau souhaitait réduire la présence militaire du Canada à l'étranger au sein de l'OTAN, mais en même temps il considérait l'Europe comme un "contrepoids" utile à l'influence américaine. L'orientation européenne s'inscrivait dans le contexte d'une politique étrangère diversifiée et "indépendante" préconisant l'internationalisme tout en servant les intérêts canadiens. Mitchell Sharp intégra ce thème dans sa célèbre "Troisième option" de 1972. Mais cette ouverture tardive vers l'Europe ne suffit pas à satisfaire certains critiques selon lesquels le Canada ratait le coche, surtout celui de la Communauté européenne. Peter Dobell se plaignait amèrement du "parti pris anti-européen" que continuait de manifester le milieu des affaires étrangères au Canada⁽¹⁵⁾. La réduction des forces canadiennes en Europe fut également mal accueillie dans de nombreuses capitales européennes, et les relations France-Canada restèrent tendues après les propos incendiaires tenus par De Gaulle lors de sa visite au Québec.

Malgré tout cela, la politique européenne retint davantage l'attention des Canadiens pendant cette période qu'elle n'avait su le faire depuis longtemps. En 1973, après l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères publia un rapport, *Les relations du Canada avec la Communauté européenne*, lequel recommandait diverses initiatives. De 1974 à 1976, des efforts diplomatiques considérables furent consacrés aux négociations laborieuses visant la création d'un "lien contractuel" entre le Canada et la CE. L'Accord-cadre sur le commerce et la coopération industrielle fut signé en juillet 1976⁽¹⁶⁾. Il déçut cependant les espoirs qu'on y avait

(15) Peter Dobell, *Canada's Search for New Roles: Foreign Policy in the Era*, Londres, Oxford University Press, 1972, p. 97. Étrangement, il existe maintenant une revue canadienne sur l'intégration européenne, mais aucune publication de ce type n'est consacrée aux relations Canada-États-Unis.

(16) Pour une évaluation détaillée des négociations, voir Charles Pentland, "Linkage Politics: Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations," *International Journal*, Vol. XXXII, n° 2, printemps 1977, p. 207 - 231.

placés. Les bureaucrates de la Commission à Bruxelles y avaient investi davantage que les gouvernements européens. Le libellé de l'Accord était plutôt vague et surtout symbolique. Du côté canadien, l'intérêt s'émoussa rapidement devant le peu de résultats concrets, en partie en raison de la non-participation du secteur privé⁽¹⁷⁾. Daniel Roseman suggère que "ni l'un ni l'autre des signataires ne s'est engagé à fond dans cet accord au contenu trop modeste"⁽¹⁸⁾.

Pendant ce temps, le Canada continua de participer aux affaires européennes par d'autres moyens, en maintenant ses engagements au sein de l'OTAN, et notamment en participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) laquelle confirmait les frontières européennes de l'après-guerre en retour de concessions faites par le Bloc soviétique au chapitre des droits de la personne. Le Canada fut au nombre des 35 signataires de l'Acte final d'Helsinki de 1975. Mais les maigres résultats du lien contractuel étaient de mauvais augure pour les relations bilatérales Canada-CE. En 1979, un document conjoint du ministère des Affaires extérieures et de la Commission de la CE, intitulé "Le Canada et la Communauté européenne", signalait sans ambages que "le processus d'intégration économique européenne a lui-même contribué à affaiblir l'importance relative des échanges CE-Canada entre 1962 et 1977 [...]"⁽¹⁹⁾.

Les faibles attentes et les anciens stéréotypes persistèrent dans les années 80. Les différends commerciaux (fourrure, pêche, prix du vin et de la bière, etc.) retinrent davantage l'attention que les possibilités commerciales. Pour les Européens, le Canada restait

(17) Gordon Mace et Gérard Hervouet avancent que c'est le principal obstacle qu'a rencontré la stratégie de la Troisième option, obscurcissant l'effet positif sur l'élargissement des relations extérieures du Canada. Voir "Canada's Third Option: A Complete Failure?", *Canadian Public Policy*, vol. XV, n° 4, 1989, p. 387 - 404.

(18) Daniel Roseman, "Canada European Community Relations: An Agenda for Action," *Behind the Headlines*, vol. 46, printemps 1989, p. 6 (traduction).

(19) *Ibid.*, p. 16, note 2 (traduction).

essentiellement un producteur de ressources, l'arrière-pays nord-américain. Aux yeux des Canadiens, le programme européen était une réalité lointaine et refermée sur elle-même, assez mal connue. Chacun était assez peu conscient des intérêts et des aspirations de l'autre.

Cet élan politique vers l'intégration que ressentaient les Européens fut assez peu compris au Canada et suscita peu de réactions⁽²⁰⁾. Au début des années 80, les Canadiens consacrèrent de plus en plus leurs énergies aux relations Canada-États-Unis. Dans un document d'information destiné à la Commission Macdonald, laquelle devait recommander la création d'une zone de libre-échange bilatéral Canada-États-Unis, Charles Pentland disait de l'intégration européenne qu'elle était "moribonde et à la dérive"⁽²¹⁾. En fait, ces adjectifs auraient plus justement décrit la politique du Canada à l'égard de l'Europe. Au début de 1984, le Parlement européen avait à une grande majorité approuvé une ébauche de traité d'union européenne. La voie était ouverte au programme de marché unique "1992" et à l'Acte unique européen. Mais ces événements retinrent assez peu l'attention au Canada.

(20) Dans une déclaration faite à "European Perspectives," le représentant de la Communauté européenne au Canada, Dietrich Hammer, essaya de "souligner le caractère éminemment politique de la Communauté européenne même si les disputes quotidiennes autour de problèmes économiques mineurs tendent parfois à cacher la finalité. Il faut le redire et le démontrer sans cesse : la Communauté européenne est une entreprise politique, elle ne saurait se justifier si elle n'était qu'une entreprise économique visant l'enrichissement de pays nantis. Nous devons assumer une responsabilité croissante dans les affaires mondiales [...]" (Nils Orvik et Charles Pentland (éd.), *The European Community at the Crossroads: The First Twenty Five Years*, Kingston, Centre for International Relations, Université Queen's, 1983, p. 6). Comparer avec l'évaluation pessimiste donnée dans l'essai de Charles Pentland, "Canada's European Options in the 1980s," dans la même collection.

(21) Pentland, "North American Integration and the Canadian Political System," in Denis Stairs et Gilbert Winham, coordonnateurs de la recherche, *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, volume 29, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 121.

Dans la deuxième partie de la décennie, le défi que posait un marché communautaire intégré - déjà de loin la plus importante entité commerciale du monde pour les entreprises et les industries canadiennes - commença à s'imposer et l'indifférence se dissipa a quelque peu. Mais les vieilles habitudes comme les vieux préjugés ont la vie dure. La politique canadienne a encore du mal à accepter la réalité de la puissance économique et politique croissantes des institutions communautaires. Dans *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?*, Nicholas Papadopoulos, coordonnateur du groupe d'étude d'affaires internationales de l'Université Carleton signale : "Il est ressorti clairement de nos nombreuses entrevues et discussions avec des gens d'affaires et des responsables du gouvernement canadien au cours des cinq dernières années qu'à leurs yeux la CE est une vaste bureaucratie superflue qu'il faut contourner dans toute la mesure du possible"(22). Cela montre bien la faible priorité que l'on accorde généralement aux relations avec la CEE, en dépit de quelques initiatives isolées, comme la création d'un conseil canadien pour les affaires européennes en 1981(23).

Daniel Roseman avance que pour rattraper cette négligence, il faut d'abord commencer par revoir les liens actuels - en particulier l'infortuné accord-cadre de 1976 - pour voir s'il y a moyen de les élargir et de les rendre plus efficaces. Il suggère que cette tâche soit confiée en même temps aux parlementaires d'Ottawa et de Strasbourg, malgré le manque d'intérêt manifesté par les milieux officiels. Et, ajoute-t-il, "tout effort en vue d'améliorer les relations économiques et commerciales

(22) N.G. Papadopoulos, *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?*, Montréal, Institut de recherche sur les politiques officielles, 1986, p. 75 (traduction). Cité également dans Gordon Pitts, *Storming the Fortress: How Canadian Business Can Conquer Europe in 1992*, Toronto, Harper Collins, 1990, p. 145.

(23) Le Conseil a parrainé des études et conférences utiles. Voir, par exemple, Robert Boardman et al., *The Canada European Communities Framework Agreement: A Canadian Perspective*, Saskatoon, Conseil canadien pour les affaires européennes, 1984; John Halstead, Hans Michelmann et Panayotis Soldatos (éd.), *Doing Business with Europe: Canadian Trade with the European Community in a Changing World Economy*, Toronto, Canadian Scholars' Press, 1988.

entre le Canada et l'Europe doit s'accompagner d'initiatives parallèles pour resserrer les liens politiques, culturels et autres"(24). Il faut pour cela une analyse récente et affinée des nouvelles réalités de l'intégration européenne.

DE L'EUROSCLÉROSE À LA RENAISSANCE EUROPÉENNE:
L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN ET 1992

A. Aperçu général

Pendant les années 70 et jusque vers 1984, la Communauté européenne, en dépit de l'adhésion de nouveaux membres, semblait avoir perdu son dynamisme. Cette perception s'explique par plusieurs facteurs. L'entrée dans la Communauté de pays comme la Grande-Bretagne a compliqué et ralenti les processus de décision au sein de la Communauté. Pendant des années, la Grande-Bretagne a remis en question sa part de contribution au budget de la CE, cherchant en fait à renégocier les termes de son adhésion. Lorsque le système monétaire européen a été institué à la fin des années 70, la Grande-Bretagne a décidé de ne pas en faire partie. Les griefs et les doutes nationaux contribuèrent à tiédir le sentiment public en faveur de l'intégration européenne, bien que seuls les électeurs norvégiens aient refusé lors d'un référendum national l'adhésion de leur pays à la Communauté.

La CE révéla ses difficultés internes en se montrant incapable de constituer un front uni devant les problèmes extérieurs. La crise énergétique du début des années 70, la stagflation chronique qui s'ensuivit, la récession du début des années 80, aucun de ces phénomènes mondiaux n'incita l'Europe à constituer un front commun. Chaque pays membre, la France en particulier, élaborait ses propres stratégies. Mais comme le fait remarquer Stanley Hoffmann : "Les politiques nationales n'obtinrent qu'un succès limité; la croissance était faible, l'inflation

(24) Roseman (1989), p. 15 et 16 (traduction). En ce qui a trait au cadre établi en 1976, Roseman suggère qu'il serait possible de redonner vie à l'accord en mettant en vigueur l'article II (collaboration commerciale) et en appliquant, de façon plus complète, l'article IV (comité de collaboration conjoint) (p. 8).

trop forte et le chômage persistant. Pendant ces années-là, le Japon devint un opérateur économique important, suivi par les nouveaux pays industrialisés d'Asie. L'Europe assista au déclin d'un grand nombre de ses industries traditionnelles, comme l'acier et les chantiers navals, et se rendit compte que dans bien des domaines de la technologie de pointe, elle s'était fait dépasser par le Japon et les États-Unis⁽²⁵⁾. Il y eut bien sûr des tentatives pour résoudre les problèmes de la Communauté et des progrès furent réalisés dans certains domaines. Néanmoins, au sortir de la récession de 1981 à 1983, il était évident que la CE avait besoin d'un ballon d'oxygène politique et psychologique. Les Européens ne voulaient pas rester à la traîne et un grand nombre d'entre eux se mirent à chercher des solutions dans un renouveau européen.

La décision du gouvernement socialiste français de changer de cap économique pour s'aligner davantage sur l'orientation des autres pays membres de la CE (et des autres pays capitalistes industrialisés en général), fut un facteur important dans ce revirement, tout comme le fut sa décision d'adopter une politique franchement proeuropéenne. Le président Mitterrand prit fait et cause pour l'union européenne pendant ses six mois à la présidence du Conseil européen (réunion au sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays de la CE) en 1984. L'année suivante, l'ancien ministre des Finances de Mitterrand, Jacques Delors, devint président de la Commission des Communautés européennes, c'est-à-dire en quelque sorte le président-directeur général de la CE. Comme l'a décrit Hoffmann : "Ancien dirigeant d'un syndicat français inspiré par un idéal catholique progressiste, il représente la synthèse de la démocratie chrétienne et du socialisme sur lesquels fut fondée la Communauté. Son engagement à l'endroit d'une Europe unie est à la hauteur de sa détermination et de son énergie. Delors, qui reçut un deuxième mandat de quatre ans [en 1988], joue aujourd'hui un rôle aussi important que Jean Monnet dans les années 1950"⁽²⁶⁾.

(25) Stanley Hoffmann, "The European Community and 1992," *Foreign Affairs*, vol. 68, automne 1989, p. 29 et 30 (traduction).

(26) *Ibid.*, p. 32.

Les hauts dirigeants donnèrent un nouvel élan aux initiatives en faveur de l'intégration politique européenne qui, bien qu'elles aient toujours fait partie du paysage politique de la CE, même dans ses jours les plus sombres, seraient sans cela restées lettres mortes. Parmi ces initiatives, le rapport de Tindemans en 1975 sur la réforme institutionnelle, le plan Genscher-Colombo de 1981 qui aboutit à la "déclaration solennelle sur l'union européenne" adoptée par le Conseil de Stuttgart en 1983 et, plus récemment, le projet franchement fédéraliste de traité d'union européenne, oeuvre d'Altiero Spinelli et de ses partisans, auquel le Parlement européen a donné son aval en février 1984. Les réformateurs au Parlement et à la Commission mettaient désormais les gouvernements européens, et en particulier le gouvernement français, au défi de construire sur les assises de la CE, sur son acquis communautaire, une véritable union politique et économique. L'appui conditionnel de François Mitterrand au Traité d'union européenne s'avéra décisif. Lors de sa réunion de juin 1984, le Conseil de l'Europe créa deux comités, soit le comité Adonnino chargé de promouvoir la conscience européenne, l'Europe des peuples, et le comité spécial pour les affaires institutionnelles (comité Dooge), important, chargé de poursuivre à un haut niveau le processus de renouveau communautaire.

Ce nouvel ordre du jour politique s'accompagnait de la conviction largement répandue qu'une réforme en profondeur des politiques économiques de la Communauté était également de mise. Pour réaliser pleinement son potentiel de marché commun, la CE devait se débarrasser des inefficacités protectionnistes qu'elle avait accumulées. L'Allemagne fédérale comprit l'avantage qu'elle avait à devenir le centre économique d'une Europe unie. Quant au gouvernement britannique, s'il continuait de tenir en suspicion la politique d'intégration européenne (l'Eurocratie bruxelloise et l'axe politique traditionnel Paris-Bonn), il pouvait difficilement s'opposer à un programme de libéralisation économique. De fait, un commissaire britannique, Lord Cockfield, membre tory de la Chambre des Lords, fut chargé d'étudier ce projet. L'alliance exclusivement européenne entre le pragmatisme de la diplomatie socialiste et les

principes du marché libre constituait un exemple typique de l'ingéniosité de Delors.

Il en résulta un Livre blanc sur l'achèvement du marché interne qui marqua un tournant dans l'histoire de la Commission européenne et qui fut présenté au Conseil des ministres en juin 1985. Il identifiait 300 mesures dans trois catégories principales:

- . suppression des barrières physiques au mouvement des personnes et des marchandises, comme les contrôles frontaliers;
- . suppression des barrières techniques telles les normes nationales et la protection des marchés publics; et
- . suppression des barrières fiscales, essentiellement par l'harmonisation des droits d'accise et de la taxe sur la valeur ajoutée(27).

Le document Cockfield fixait au 31 décembre 1992 la date limite de la réalisation du marché unique, et celle-ci devint très vite un slogan public pour cette ambitieuse entreprise. Le premier ministre britannique, M^{re} Thatcher, lança une offensive tous azimuts contre l'établissement d'un lien entre les réformes du marché de "1992" (qui furent finalement réduites à 279 propositions législatives), auxquelles elle était favorable, et un programme plus vaste d'unification. Delors et les autres chefs d'État européens ne devaient cependant pas renoncer à leur vision. Bien que les propositions constitutionnelles les plus radicales avancées par le Parlement européen et la Commission aient été affaiblies au niveau intergouvernemental, le programme de réforme en ressortit intact, ensemble cohérent de déréglementation économique, de coopération politique et d'institutions quasi fédérales. Mil neuf cent quatre-vingt-douze irait donc bien au-delà d'une charte des libertés économiques.

(27) Pitts (1990), p. 17 et 18. Pour un récit détaillé du programme économique qui en découla, voir Anthony Chapman, "Europe 1992: L'impact à l'extérieur de la Communauté européenne", étude générale BP-225F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, janvier 1990.

Le 28 février 1986, les douze gouvernements membres de la CE signèrent l'Acte unique européen dont les principaux éléments d'intégration sont indiqués ci-après:

1. La coopération en matière de politique étrangère, de plus en plus pratiquée depuis le début des années 70, hors-traité, est légitimée (mais pas intégrée dans le Traité).
2. Un certain nombre de domaines politiques dont il n'était pas fait spécifiquement mention dans le Traité de la CEE sont officiellement incorporés et, de ce fait, la capacité de décision dans ces domaines est accrue. Ce sont notamment l'environnement, la recherche et le développement technologiques, et "la cohésion économique et sociale" (en fait, une politique régionale).
3. L'achèvement du marché interne avant la fin de 1992 est explicitement mentionné.
4. La décision du Conseil à la majorité remplace le vote à l'unanimité dans six des articles du Traité de la CEE, notamment dans l'article 100, portant sur le rapprochement des lois "qui ont pour objet la création et le fonctionnement du marché interne." Ce changement est donc en rapport direct avec la réalisation de l'objectif du marché interne.
5. Des pouvoirs accrus sont accordés au Parlement européen dans les domaines pour lesquels l'AUE prévoit un vote à la majorité(28).

L'Acte unique européen était loin de consister en une nouvelle constitution pour une Europe unie. Mais il marquait un grand pas dans cette direction. La question était de savoir si l'élan pouvait être maintenu. L'Acte lui-même n'est entré en vigueur qu'en juillet 1987 en raison des difficultés de ratification. (Plusieurs pays l'ont soumis à un référendum.) On a douté de la rapidité avec laquelle les divers membres de la Communauté appliqueraient les mesures prévues au programme de 1992. Quant à Lord Cockfield, pour le récompenser de son enthousiasme, M^{re} Thatcher ne renouvela pas son mandat à la Commission européenne. Elle

(28) Nugent (1989), p. 45.

ne se fiait apparemment pas à lui pour défendre les intérêts de la Grande-Bretagne. Pourtant, comme le fait remarquer Paul Taylor, la modération et l'orientation essentiellement économiques de l'Acte unique sont dues en grande partie à la Grande-Bretagne. En outre, bien que M^{re} Thatcher ait cherché à "ralentir le processus qu'elle ne pouvait arrêter et à sauver ce qui pouvait l'être de la souveraineté nationale", la Grande-Bretagne ne pouvait se soustraire à la logique supranationaliste inhérente au marché unique : "Si l'on atteint l'objectif d'une Europe sans frontières, il s'ensuivra nécessairement un élargissement important de la portée de l'intégration"⁽²⁹⁾. Cela voulait dire un renforcement des institutions centrales de la Communauté, et presque certainement la création de nouvelles institutions (telle une Banque centrale européenne) à relativement court terme.

B. L'économie politique du marché unique

Lors de sa création à la fin des années 50, le Marché commun était porteur d'une grande promesse économique. Pourtant, alors même que la CE s'élargissait, son potentiel ne se réalisait pas pleinement. La politique la plus célèbre de la Communauté, la Politique agricole commune (PAC) devint un exemple d'inefficacité et de gaspillage des ressources. On assista à une prolifération des barrières nationales et de ce fait à une réduction des avantages économiques visés par la création d'un marché commun. En 1967, Jean-Jacques Servan-Schreiber dans son livre *Le défi américain*, prévint que l'Europe devait faire mieux si elle désirait conserver sa position dans le monde.

Quelques dizaines d'années plus tard, ce sont les Nord-Américains qui regardent avec une admiration mêlée d'inquiétude renaître un marché européen de plus de 320 millions de consommateurs qui constitue plus de 20 p. 100 du commerce mondial. La CE et les entreprises et consortiums européens sont des leaders économiques dans le monde. La CE va probablement continuer de prendre de l'importance dans les prochaines années, en englobant les pays de l'AELE et finalement la plupart

(29) Paul Taylor, "The New Dynamics of EC Integration in the 1980s", dans Lodge, (éd.) (1989), p. 23 et suivantes (traduction).

des anciens pays communistes d'Europe de l'Est. Certains liens se créent déjà avec le concept d'"Espace économique européen", que la CE et l'AELE négocient actuellement. Les événements se déroulent à un rythme rapide, la Suède et la Norvège seront peut-être bientôt les prochains pays de l'AELE qui se joindront à l'Autriche pour demander pleine adhésion à la CE. De plus, on s'attend que des pays comme la Tchécoslovaquie et la Hongrie demanderont eux aussi à devenir membres d'ici quelques années.

Mais la Communauté des douze s'attache pour le moment à mettre de l'ordre dans son économie, c'est-à-dire à appliquer les 279 directives du programme de 1992. Au début de l'année 1990, le Conseil des ministres en avait officiellement adopté plus de la moitié, bien que certains pays membres tardent à les mettre en vigueur au niveau national. Le rapport Cecchini, grande étude officielle entreprise par la Commission de la Communauté européenne, est souvent cité comme preuve irréfutable des avantages que l'on peut tirer de l'intégration du marché⁽³⁰⁾. On prédit pour l'ensemble de la Communauté une croissance supplémentaire à moyen terme de 6,4 p. 100 du PIB. Le tableau 4 donne l'ordre de grandeur des avantages prévus.

Bien entendu, ces estimations économétriques optimistes font l'objet d'un débat au sein de la CE, comme cela a été le cas à propos des gains (ou pertes) nettes qu'on pouvait attendre d'une zone de libre-échange nord-américaine. Bien que le projet 1992 bénéficie d'un soutien et d'un élan suffisants pour qu'il puisse atteindre l'essentiel de ses objectifs, il ne fait pas l'unanimité sociale. Même s'il est générateur de richesses et s'il contribue à la compétitivité des entreprises européennes, ses critiques se demandent s'il contribuera aussi à améliorer les conditions des travailleurs et la situation des régions économiquement désavantagées. Autrement dit, la question de savoir à qui il profite est d'une importance politique vitale pour le programme.

L'Europe a sa propre division "Nord-Sud", et les syndicats et la gauche se sont de tout temps opposés à l'intégration économique à des

(30) Paolo Cecchini et al., *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*, Wildwood House pour la Commission de la CE, Aldershot, 1988.

Tableau 4

*Conséquences macro-économiques à moyen terme,
pour la Communauté, de l'intégration
des marchés communautaires*

	Forma- lités doua- nières	Marchés publics	Services finan- ciers	Effets sur l'offre ¹	TOTAL	
					Valeur moyenne	Dispersion
<i>Variations relatives (%)</i>						
PIB	0,4	0,5	1,5	2,1	4,5	3,2-5,7
Prix à la con- sommation	-1,0	-1,4	-1,4	-2,3	-6,1	-4,5/ -7,7
<i>Variations absolues</i>						
Emploi (en millions)	200	350	400	850	1 800	1 300- 2 300
Solde budgé- taire (en points de % du PIB)	0,2	0,3	1,1	0,6	2,2	1,5-3,0
Solde exté- rieur (en points de % du PIB)	0,2	0,1	0,3	0,4	1,0	0,7-1,3

Source : Modèles économiques HERMES (Commission des Communautés européennes et équipes nationales) et INTERLINK (OCDE) ².

1. Sur la base d'un scénario qui tient compte des effets sur l'offre estimés par les consultants, des économies d'échelle dans l'industrie manufacturière et des effets de concurrence (rente monopolistique, X-inefficacité).

2. Les simulations INTERLINK ont été effectuées par les services de la Commission. L'utilisation du modèle n'engage en aucune manière la responsabilité de l'OCDE.

Source: Pabb Cecchini et al., 1992, *Le Défi: Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières*, Commission Européenne, Paris, Édition française Flammarion, 1988, Tableau 10.1, p. 212.

fins strictement capitalistes. Avec l'adhésion de pays comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal, les disparités économiques au sein de la CE sont beaucoup plus marquées aujourd'hui aux premiers jours du Marché commun. S'ajoutant à l'élimination progressive des barrières nationales aux échanges économiques à l'intérieur de la CE, ces inégalités suscitent des pressions accrues en faveur de grands programmes d'ajustement régional et social au niveau communautaire. Le principe de l'égalisation des possibilités économiques est déjà reconnu grâce à des institutions comme la Banque européenne d'investissement, le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional. Les faibles budgets accordés par le passé pour ce genre d'intervention ont donc été considérablement augmentés. On prévoit par exemple que les fonds d'ajustement structurel accordés par la CE devraient atteindre l'équivalent de 5 p. 100 du PNB de la Grèce et du Portugal. Les syndicats demandent en outre qu'on garantisse leurs droits au sein d'un marché unique.

Nous examinerons de plus près la dimension sociale de l'Europe 1992 qui fait l'objet d'une controverse. Ce qui est important de signaler ici, c'est la lutte qui se poursuit entre deux visions concurrentes de l'intégration économique : la perspective minimaliste de libéralisation du marché, qui voit dans l'intégration l'occasion de réduire l'intervention des États dans les économies européennes, d'une part, et, d'autre part, la perspective "eurocorporatiste", qui préconise le transfert des outils de planification et de gestion économiques du niveau national à une structure supranationale, c'est-à-dire l'européanisation de ce que les Allemands appellent "l'économie de marché social". C'est l'administration britannique actuelle qui a opposé la plus vive résistance à toute tentative de donner à la CE de plus grands pouvoirs dans la gestion d'une politique économique européenne pleinement intégrée. Mais la Grande-Bretagne se retrouve souvent isolée dans sa lutte contre les initiatives de la Communauté. Le point de vue corporatiste l'emporte de toute évidence dans les institutions de la CE.

L'avènement du marché unique signifie qu'il est de plus en plus irréaliste d'analyser d'un point de vue national l'élaboration des

politiques économiques européennes⁽³¹⁾. Cela est le cas depuis longtemps dans certains domaines comme le charbon et l'acier, l'énergie atomique, le commerce extérieur, l'agriculture et la pêche, où la CE exerce des pouvoirs importants depuis la création du Marché commun. Il n'existe pratiquement plus de domaines où la CE n'intervienne pas directement. Parmi les plus importants auxquels la CE a récemment étendu son activité ou va le faire prochainement, il y a la politique industrielle et le développement des technologies de pointe, les politiques de développement, l'intégration monétaire et l'harmonisation des politiques fiscales et financières. Ces deux derniers secteurs sont particulièrement complexes et difficiles, tant en raison du contenu que du calendrier d'application. Ils sont cependant considérés comme des éléments essentiels en vue d'une possible union économique.

À mesure que se mettent en place des politiques économiques communes, la plupart des analystes conviennent qu'il faudra rapprocher de nombreuses politiques officielles, surtout les politiques touchant à la consommation et aux entreprises, aux organisations de travailleurs, à l'emploi, aux conditions de travail, aux avantages sociaux. Autrement dit, l'intégration au niveau économique entraînera pour les structures et processus politiques et administratifs de la CE de nouvelles exigences. Après 1992, l'Europe sera beaucoup plus qu'un grand marché. Elle sera au seuil de devenir le premier "super-État" moderne au monde.

(31) Pour des preuves en faveur de cet argument et des études sectorielles détaillées, voir Paolo Guerrieri et Pier Carlon Padoan (éd.), *The Political Economy of European Integration*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1989; Jeffrey Harrop, *The Political Economy of Integration in the European Community*, Aldershot, Edward Elgar, 1989; Louka T. Katseli, *The Political Economy of European Integration: From EuroSclerosis to EuroCorporatism*, Londres, Centre for Economic Policy Research, Document de travail n° 317, octobre 1989.

C. La création des institutions politiques européennes

Ce que nous allons réaliser au cours de la prochaine génération ne saura, à mon sens, être directement comparé à un modèle de science politique quelconque, qu'il soit fédéral ou confédéral

- Roy Jenkins, ancien Président de la Commission européenne (32)

La Communauté européenne se trouve à une croisée difficile entre un passé essentiellement intergouvernemental et un avenir supranational incertain. La balance semble pencher inexorablement, bien que par à-coups, d'une "Europe des États" à une "fédération européenne". Bien que l'intégration politique totale ne s'ensuive pas automatiquement de l'achèvement du marché unique, et ne soit peut-être pas inévitable, la plupart des analystes européens voient la Communauté poussée dans cette direction par une forte logique intégrationniste, surtout depuis l'adoption de l'*Acte unique européen*. Comme l'explique John Pinder : "L'AUE prévoit non seulement l'achèvement du MUE [Marché unique européen] mais également l'élargissement des compétences de la CE aux politiques monétaire, technologique, environnementale, sociale, régionale et extérieure, ainsi que certaines réformes des institutions. Ce n'est pas [...] par hasard que ces mesures accompagnent le programme de marché unique : pour que le MUE se réalise, se maintienne et répande ses avantages aux citoyens de la CE, celle-ci devra évoluer dans le sens fédéral jusqu'à l'Union européenne" (33).

Même les divergences à propos de l'intégration font partie de cette dynamique, prétend Juliet Lodge:

[...] les bénéficiaires des politiques d'intégration les appuient; les opposants souhaitent les modifier à leur avantage. Le changement et l'adaptation sont typiques de l'intégration. Le conflit entre les États et au sein des institutions de la CE se résout presque toujours en faveur de l'intégration. L'importance de la CE comme cadre de référence pour un ensemble

(32) Cité dans Geoffrey Pridham and Pippa Pridham, *Transnational Party Cooperation and European Integration*, Londres, George Allen & Unwin, 1981, p. 8 (traduction).

(33) John Pinder, "The Single Market: A Step Towards European Union," in Lodge (1989), p. 105 (traduction).

plus récemment à la Communauté donnent des résultats moins nets: l'union politique a comparativement moins la faveur en Grande-Bretagne et au Danemark, et davantage dans les pays de la Péninsule ibérique. Dans l'ensemble, tout en relevant les différences régionales historiques évidentes, on peut cependant conclure que l'opinion publique est majoritairement favorable à l'évolution de la CE vers un système politique supranational.

On n'en est toutefois pas encore là. La CE est un mélange unique et déconcertant (surtout vu de l'extérieur), d'éléments internationaux intergouvernementaux, supranationaux et fédéralistes. Comme le fait remarquer Lodge, "l'absence de consensus sur ce que doit devenir la CE rehausse l'importance des questions interinstitutionnelles et rend urgente la résolution du problème que pose la crise imminente de l'autorité politique de la CE"⁽³⁷⁾. La description faite ci-dessous des structures et processus de décisions principaux au sein de la CE devrait permettre de mieux comprendre le contexte dans lequel inscrivent les débats politiques quant à son avenir et les enjeux de la transition à un régime de gouvernement européen.

1. Le Conseil européen

Les traités de Rome ne prévoyaient pas de rencontre des chefs de gouvernement des États membres. Il devint cependant très vite évident que ces rencontres pourraient faciliter l'émergence d'un consensus intergouvernemental. Le processus fut institutionnalisé lors du sommet de Paris en 1974. Les chefs de gouvernement, accompagnés chacun de leur ministre des Affaires étrangères, se réuniraient au moins trois fois l'an pour impartir la direction politique et ils s'appuyeraient sur un secrétariat administratif. Mais le mandat du Conseil de la CE restait officieux, ponctuel, et extraconstitutionnel.

C'est dans l'*Acte unique européen* que le Conseil européen trouve pour la première fois sa légitimité juridique avec l'institutionnalisation d'un processus de consultation et de concertation entre les gouvernements sur les questions de politique internationale, qui sous le

(37) Lodge, "EC Policymaking" (1989), p. 29 (traduction).

nom de "Coopération politique européenne", occupe habituellement une place de choix dans l'ordre du jour des sommets. L'AUE prévoit au moins deux réunions annuelles pour ce Conseil de 26 membres, soit les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères des pays membres, le président de la Commission européenne et un autre membre de celle-ci. La présidence du Conseil est confiée à tour de rôle à chacun des pays membres pour une période de six mois.

Sur le plan constitutionnel, le Conseil reste à l'écart des activités quotidiennes de la CE. Son rôle est essentiellement politique et non législatif. Ses fonctions n'ont donc pas été définies avec précision ni intégrées au système de la Communauté européenne. Pourtant, ce qui se décide aux réunions du Conseil peut être d'une importance vitale pour les grandes initiatives de la CE. Les réunions au sommet ont également pour effet de concentrer l'attention du public sur les gouvernements nationaux et leur chef. On peut donc faire valoir que la grande visibilité du Conseil va à l'encontre du supranationalisme et affaiblit l'influence des institutions plus anciennes de la CE.

2. Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres, qu'il ne faut pas confondre avec le Conseil européen, est le principal organe législatif de la CE. Bien que les propositions lui arrivent généralement par l'entremise de la Commission européenne et du Parlement européen, c'est le Conseil qui rend les décisions législatives finales, lesquelles sont de quatre types:

1. Le règlement qui est obligatoire et est directement applicable dans tous les États membres.
2. La directive qui lie quant aux résultats à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.
3. La décision qui est destinée à des groupes désignés, pour lesquels elle est obligatoire.
4. Les recommandations et les avis, qui ne lient pas⁽³⁸⁾.

(38) Harrop (1989), p. 3.

Dans la pratique, les conseils changent selon les questions à trancher. Les ministres des Affaires étrangères participent au "conseil général"; les autres ministres (ou leurs représentants) participent aux "conseils techniques". Le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances porte le nom de "Ecofin". Un conseil général peut être appelé à résoudre une impasse d'un conseil technique, bien que cette façon de procéder ne se soit pas avérée très satisfaisante. Les pays membres assurent à tour de rôle la présidence du Conseil pour six mois, de janvier à juin et de juillet à décembre. Pour aider les ministres, chaque pays a à Bruxelles, une délégation permanente sous la direction du représentant permanent qui est en quelque sorte l'ambassadeur du pays auprès de la CE. L'essentiel du travail du Conseil est effectué par deux comités de représentants permanents (COREPER), l'un constitué des chefs de délégation et l'autre de leurs adjoints. L'agriculture, à laquelle est consacré le gros du budget de la Communauté, a son propre comité spécial. Le Conseil est en outre appuyé par un vaste secrétariat et un réseau de comités sectoriels et de groupes de travail.

À l'origine, les traités n'imposaient pas l'unanimité pour toutes les décisions du Conseil. Une majorité qualifiée ou une majorité simple suffisait pour certaines. Mais vers le milieu des années 60, un important différend sur le contrôle des politiques, différend qui amena la France à se retirer temporairement du Conseil, aboutit au "Compromis du Luxembourg" dont il a déjà été question plus haut. Les pays membres sont convenus *de facto* qu'ils chercheraient toujours l'unanimité surtout pour les questions considérées essentielles à l'intérêt national d'un membre. Les critiques ont avancé que le maintien du veto national empêchait le Conseil d'évoluer vers une supranationalité croissante. À ce propos, l'AUE de 1986 constitue une importante percée, puisqu'il élargit les domaines politiques pour lesquels le vote à la majorité suffit et indique clairement que l'ensemble du programme de 1992 ne saurait être otage de la règle de l'unanimité. La majorité qualifiée est habituellement de 54 voix sur 76, réparties comme suit: France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie, 10 voix; Espagne, 8; Belgique, Pays-Bas, Grèce et Portugal, 5; Danemark et Irlande, 3 et Luxembourg, 2. Le consensus garde cependant la préférence, ce qui

provoque bien des frustrations causées par les longues et improductives délibérations du Conseil.

3. La Commission européenne

La Commission des communautés européennes est le principal organe exécutif et la bureaucratie de la CE. Installée au Bâtiment Berlaymont à Bruxelles, elle traite quelque quatre à cinq mille instruments exécutifs par an et emploie environ 12 000 personnes. La traduction et l'interprétation y occupent une place importante puisque la CE a neuf langues de travail. La principale langue de travail interne est le français, mais l'anglais est de plus en plus utilisé. Dix-sept commissaires dirigent le travail de la Commission: deux chacun pour les cinq plus grands États membres et un chacun pour les sept autres. Ces commissaires sont nommés tous les quatre ans et leur mandat individuel est renouvelable. Le président de la Commission est nommé pour deux ans mais la coutume veut que son mandat soit prolongé à quatre ans, comme celui des commissaires. Théoriquement, ceux-ci sont indépendants et ne travaillent que dans l'"intérêt de la Communauté", sans représenter les intérêts nationaux. Dans l'ensemble, cet objectif a été atteint. Toutefois, les nominations à la Commission traduisent aussi les réalités politiques, surtout celles des gouvernements représentés, comme on a pu le voir lorsque M^{re} Thatcher a refusé de renommer Lord Cockfield à la Commission en 1989.

La Commission est organisée en 23 directions générales dont la liste se trouve au tableau 5. Chacune est dirigée par un directeur général responsable devant un commissaire désigné. Les commissaires ont également leurs propres employés ou "cabinet". Le Collège des commissaires se réunit normalement une fois par semaine pour prendre des décisions à l'unanimité si possible, sinon à la majorité. Les propositions législatives parviennent à la Commission par la voie suivante:

- Une première ébauche est rédigée aux échelons inférieurs de la direction générale concernée. Les paramètres sont probablement fixés par la politique en place de la Communauté, ou par des lignes directrices énoncées au niveau supérieur de la Commission ou du Conseil.

Tableau 5: Les Directions générales de la Commission de la CE

DG	I	— Relations extérieures
DG	II	— Affaires économiques et financières
DG	III	— Marché intérieur et affaires industrielles
DG	IV	— Concurrence
DG	V	— Emploi, relations industrielles et affaires sociales
DG	VI	— Agriculture
DG	VII	— Transports
DG	VIII	— Développement
DG	IX	— Personnel et administration
DG	X	— Information, communication et culture
DG	XI	— Environnement, sécurité nucléaire et protection civile
DG	XII	— Science, recherche et développement Centre commun de recherche
DG	XIII	— Télécommunications, industries de l'information et innovation
DG	XIV	— Pêche
DG	XV	— Institutions financières et droit des sociétés
DG	XVI	— Politiques régionales
DG	XVII	— Énergie
DG	XVIII	— Crédit et investissements
DG	XIX	— Budgets
DG	XX	— Contrôle financier
DG	XXI	— Union douanière et fiscalité indirecte
DG	XXII	— Coordination des politiques structurelles
DG	XXIII	— Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale

Source: Richard Hay, *La Commission européenne et l'administration de la Communauté*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1989, p. 62.

- L'ébauche suit la voie hiérarchique jusqu'au Collège des commissaires. Elle peut subir au passage des révisions importantes.
- Le Collège des commissaires fait de la proposition ce que bon lui semble. Il peut l'accepter, la rejeter, demander à la DG de présenter un nouveau texte, ou remettre à plus tard sa décision(39).

Organe central de la Commission en matière de politique et d'administration, la Commission a cinq fonctions principales. Premièrement, si le Conseil des ministres dispose, la Commission propose. Elle est la principale initiatrice des propositions politiques et la plus forte voix au sein du système en faveur de l'intégration. Deux documents récents sont à signaler: le Livre blanc de 1985 "L'achèvement du marché intérieur" et sa Communication de 1987 au Conseil: "L'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe". Deuxièmement, la Commission est chargée de l'application des politiques de la Communauté prises aux termes des traités et telles qu'elles sont arrêtées par le Conseil. La Commission prépare les décisions et les règlements. Elle gère les finances de la Communauté et assure l'administration des budgets des divers programmes de la CE. Troisièmement, la Commission fait respecter les traités et textes législatifs de la Communauté. Elle peut entreprendre des enquêtes sur des actes qu'elle estime contrevenir à ceux-ci; lorsque ses décisions ne sont pas respectées, la Commission en réfère à la Cour de justice. La Commission est cependant autorisée à imposer directement des amendes aux entreprises coupables d'avoir enfreint les lois de la CE sur la concurrence et les trusts. Quatrièmement, la Commission joue le rôle de médiateur entre le Parlement, les différents organes consultatifs et le Conseil. La Commission peut travailler activement à la promotion de ses politiques aux niveaux les plus hauts, et son président participe aux réunions du Conseil européen. Cinquièmement, la Commission représente la Communauté européenne sur la scène internationale. En particulier, elle représente la CE dans les négociations commerciales du GATT et a la charge des aspects collectifs des relations extérieures de la Communauté avec les pays en voie de développement (voir le Fonds de développement européen et les conventions

(39) Nugent (1989), p. 63.

de Lomé). Le président de la Commission participe également aux sommets annuels des sept principaux pays du monde occidental (G-7).

La structure de la Commission a donné naissance à un vaste réseau de comités consultatifs. En outre, les traités constitutifs de la CE prévoyaient un "Comité économique et social" (CES). Il rassemble 189 représentants nommés par des groupes d'intérêt (employeurs, travailleurs, et autres) des États membres. Bien que le CES ne soit pas habilité à rendre des décisions, il doit être consulté sur bien des questions importantes pour la Communauté. Un groupe du CES examine les questions qui lui sont soumises et émet un avis à la Commission et au Conseil.

Ces dernières années, le CES et la Commission semblent tous deux avoir perdu une partie de leur influence en faveur du Conseil des ministres et d'un parlement élu qui se fait de plus en plus entendre. Il est certain que la question de la responsabilité publique, du "gouvernement responsable" à l'échelle européenne, est une des grandes questions qui se posent à la Communauté.

4. Le Parlement européen

Le Parlement est issu de l'Assemblée de la CECA; il changea de nom en 1962. Bien que le traité réalisant l'union des communautés en une CEE ait prévu "des élections au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres", les députés au Parlement européen ne sont élus au suffrage direct que depuis 1979. Diverses propositions électorales n'ayant pas obtenu l'unanimité nécessaire au Conseil, les députés étaient choisis par les parlements nationaux au sein de leurs propres membres. Plusieurs pays (la France d'abord, puis le Royaume-Uni et le Danemark par la suite) se sont opposés au développement du Parlement européen en raison de son caractère nettement supranationaliste. Aujourd'hui encore, après trois élections directes pour des mandats de cinq ans, la procédure est loin d'être uniforme, et l'on s'entend encore moins sur le rôle et l'influence légitimes du Parlement.

Les dernières élections au Parlement de Strasbourg* se sont déroulés en deux jours - le 15 juin 1989 dans cinq pays et le 18 juin dans les sept autres - selon des règles électorales différentes, comme le montre le tableau 6. La représentation populaire varie énormément. Un député allemand représente dix fois plus de citoyens qu'un député du Luxembourg. Le pourcentage de participation aux élections de 1989 allait de 90,7 p. 100 en Belgique à 35,9 p. 100 en Grande-Bretagne. En outre, les élections sont encore contestées par des partis nationaux, bien qu'au Parlement les députés d'opinions convergentes se soient organisés en coalitions multipartis. Il y en a maintenant dix (voir le tableau 7). Le président actuel du Parlement, le socialiste espagnol Enrique Crespo, doit son élection à l'appui des deux plus grands groupes, celui des socialistes et celui des chrétiens démocrates (Parti populaire européen).

En dépit ou peut-être à cause de sa faiblesse constante du Parlement et son statut incertain, le Parlement fait l'objet de plus d'études que tout le reste de l'appareil législatif de la CE. Ces dernières années, il a rehaussé sa visibilité et son activité grâce au travail de ses 18 comités permanents, aux avis émis sur les propositions de la Commission, aux questions adressées à la Commission et au Conseil, à son rôle limité mais croissant dans les questions budgétaires, et aux nouveaux pouvoirs que lui confère l'AUE. En effet, depuis juillet 1987, la Commission a accepté 1052 des 1724 modifications proposées par le Parlement européen aux lois sur le marché unique, et le Conseil a accepté 719 de ces 1052 modifications. Mais les organes exécutifs de la CE continuent de rendre des comptes plutôt aux gouvernements qu'aux parlements. Bien que ces gouvernements doivent à leur tour et dans diverses mesures rendre compte à leurs électeurs de leur gestion des affaires de la CE, les parlements nationaux "n'ont aucun rôle officiel ou constitutionnel dans les

* Bien que le Parlement se réunisse en plénière à Strasbourg, son secrétariat est au Luxembourg (où siègent également les 13 juges de la Cour de justice européenne), et ses comités se réunissent à Bruxelles. En janvier 1989, un vote contesté au sein du Parlement autorisait la mutation de 2 100 employés à Bruxelles. La question controversée de la "Capitale européenne" n'est pas encore réglée.

TABLEAU 6: PROCÉDURES NATIONALES POUR LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN

	<u>Nombre de députés</u>	<u>Majorité élec- torale</u>	<u>Éligi- bilité</u>	<u>Système électoral</u>	<u>Circonscrip- tions</u>
Belgique	24	18	21	RP avec VP ¹	3
Danemark	16	18	18	RP avec VP	1
Espagne	60	18	18	RP sans VP	1
France	81	18	23	RP sans VP	1
Grèce	24	18	21	RP sans VP	1
Irlande	15	18	21	RP avec VUT ³	4
Italie	81	18	25	RP avec VP	5
Luxembourg	6	18	21	RP avec partage des voix	1
Pays-Bas	25	18	25	RP avec VP	1
Portugal	24	18	18	RP sans VP	1
RFA	81	18	18	RP sans VP ²	10+1 (Berlin)
Royaume-Uni	81	18	21	Vote à la majorité (Irlande du Nord - RP avec VUT)	78+1 (Irlande du Nord: 3 sièges)
	518				

¹ Représentation proportionnelle avec vote préférentiel.

² Représentation proportionnelle sans vote préférentiel.

³ Représentation proportionnelle avec vote unique transférable.

Source: Nugent, *The Government and Politics of the European Community*,
Tableau 5-1 (adapté), p. 122.

TABLEAU 7 : REPRÉSENTATION DES COALITIONS PAR PAYS AU PARLEMENT EUROPÉEN APRÈS LES ÉLECTIONS DE 1989

Groupes*	Total	R.-U. et Irlande											
	CE	Allemagne	France	Italie	Belgique	Pays Bas	Luxembourg	du Nord	Irlande	Danemark	Grèce	Espagne	Portugal
Socialiste	180	31	22	14	8	8	2	46	1	4	9	27	8
Chrétiens démocrates (Parti populaire européen)	121	32	6	27	7	10	3	1	4	2	10	16	3
Libéraux, démocrates et réformateurs	49	4	13	3	4	4	1		2	3		6	9
Groupe démocratique européen	34							32		2			
Verts	30	8	8	7	3	2						1	1
Gauche unie européenne	28			22						1	1	4	
Alliance démocratique européenne	20		13						6		1		
Droites européennes	17	6	10		1								
Coalition des gauches	14		7					1	1		3		3
Groupe arc-en-ciel	13		1	3	1			1	1	4		2	
Non-inscrits	12		1	5		1		1				4	
	518												

* Note : La plupart des députés sont élus sous les couleurs de leur parti national.

Source : *Keesing's Record of World Events*, juillet 1989, p. 36818.

structures décisionnelles de la Communauté européenne"(40). Les rapports de ces parlements avec celui, moins puissant, de la Communauté, ne sont pas non plus précisés.

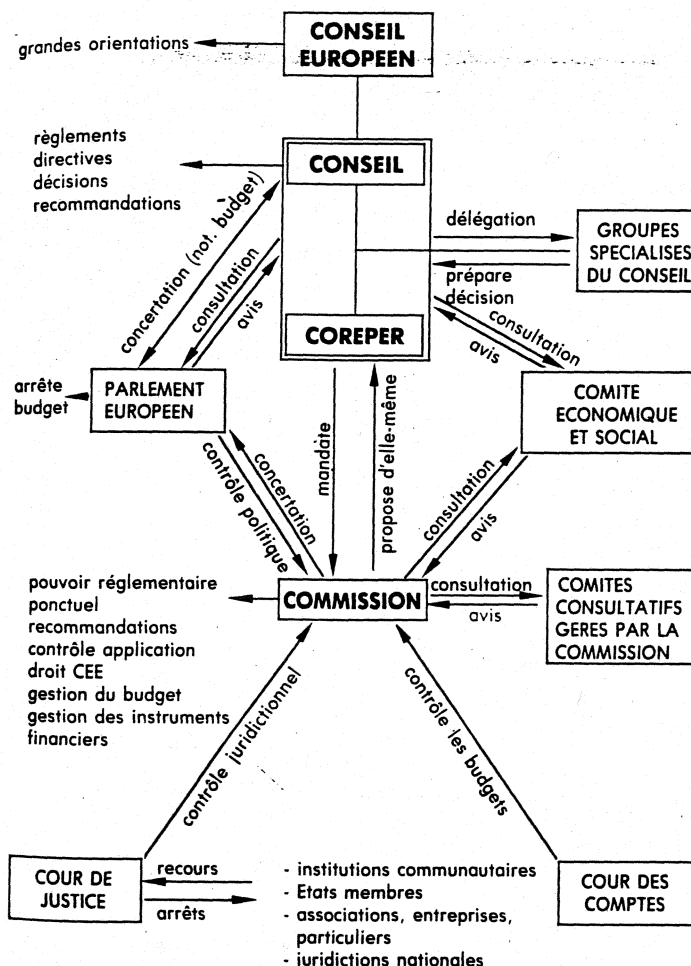
5. Le processus législatif de la CE

Les réformateurs au sein de la CE, et en particulier les fédéralistes européens, prétendent qu'il y a un vaste "déficit démocratique" à combler pour que l'intégration se fasse et que la légitimité soit assurée aux yeux des citoyens des pays européens. Une solution partielle est donnée dans les articles de l'AUE visant à accroître le rôle législatif du Parlement européen. Avant l'adoption de l'AUE, le Parlement ne pouvait qu'exprimer son avis sur les propositions de la Commission. Au titre de la nouvelle "procédure de coopération" (qui ne s'applique qu'à certaines questions, mais touche environ les deux tiers des mesures du programme de marché unique de 1992) les propositions législatives devront recevoir deux lectures. La première étape est celle habituelle de l'initiative et de la consultation, qui se conclut par une décision du Conseil. À la deuxième étape, le Parlement peut modifier ou rejeter la position du Conseil par un vote à la majorité simple (260 voix). Si le Parlement a rejeté la proposition, sa décision ne peut être renversée que par un vote du Conseil à l'unanimité. Si le Parlement a proposé des modifications, le Conseil doit voter à la majorité qualifiée dans les cas où la Commission reprend les amendements à son compte, et à l'unanimité dans les cas où la Commission ne peut s'y rallier. En outre, il est stipulé que le Conseil doit rendre sa décision sur les modifications proposées par le Parlement dans un délai de trois mois, sans quoi elles sont réputées non adoptées.

Les tableaux 8 et 9 illustrent les étapes que doivent suivre les politiques et textes législatifs de la Communauté, ainsi que les mesures supplémentaires nécessaires lorsqu'est invoquée la procédure de coopération. De par sa complexité évidente, la procédure peut paraître essentiellement consultative, mais elle est loin d'être efficace ou

(40) D. Coombes et al., *European Integration, Regional Devolution and National Parliaments*, Centre européen d'études politiques, 1989, p. 35 (traduction).

Tableau 8
**ORGANIGRAMME DES RELATIONS
ENTRE
INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES**



Les textes législatifs peuvent se présenter sous trois formes:

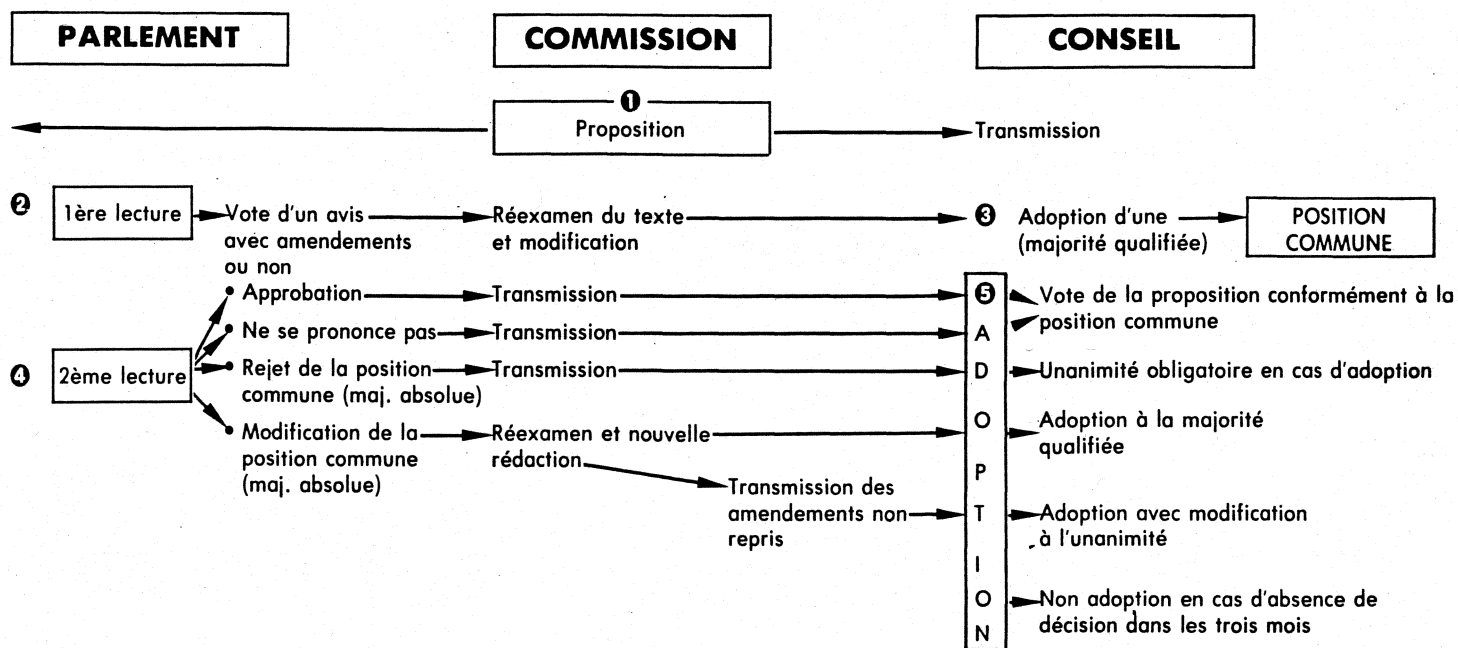
1. Les *règlements*, qui sont directement applicables aux gouvernements et citoyens des États membres;
2. Les *décisions*, qui sont obligatoires pour les destinataires qu'elles désignent;
3. Les *directives*, qui lient les États membres, mais dont l'application nécessite des mesures nationales.

Les gouvernements nationaux, sous l'oeil vigilant de la Commission, sont responsables de l'application des lois.

Note: Ce tableau ne montre pas les étapes découlant de la procédure de coopération (voir tableau 9)

Source: Fernande Pellejero et Dorothée Vever et al., *Objectif 92: Le Guide Pratique du Marché Unique*, Paris, Bruno Vever, 1989, p. 119.

PROCEDURE DE COOPERATION



Source: *Le Guide Pratique du Marché Unique*, Paris, 1989, p. 124.

démocratique. Ceux des réformateurs qui souhaitent un gouvernement européen de type fédéraliste demandent également l'institution au niveau européen d'une démocratie parlementaire totale. Selon Ernest Wistrich, la solution serait "de conférer un pouvoir de codécision au Parlement européen dans toutes les questions non encore prévues dans l' *Acte unique européen*. Sans ce pouvoir, la Communauté n'a pas de légitimité démocratique et reste soumise aux caprices et aux prérogatives personnelles des chefs de gouvernement et de leurs ministres"⁽⁴¹⁾. Les récentes propositions de réforme constitutionnelle présentées tant par le Parlement que la Commission vont dans ce sens. Mais d'autres craignent qu'il n'en résulte des conflits plus fréquents et moins aisément solubles entre le Parlement, le Conseil et la Commission, qui freineraient l'élan de l'intégration dans les domaines de politiques les plus importantes et les plus délicats.

D. La dimension sociale de l'Europe de 1992.

[...] l'expérience de 1992 est une première étape importante vers l'union politique. À moins que l'on ne s'attaque sérieusement au problème de participation démocratique, de contrôle social et de distribution équitable, les conflits sur les résultats économiques et politiques seront tels que le programme lui-même perdra l'appui politique dont il jouit et échouera. C'est le grand défi des relations européennes dans les années 90.

- Louka Katseli, "The Political Economy of European Integration", p. 23 (traduction)

La Communauté n'est pas là pour servir les ambitions de ses mandarins, ni les intérêts particuliers des gouvernements membres, mais pour améliorer le bien-être matériel et politique de ses citoyens.

- "An Expanding Universe: Survey of the European Community", *The Economist*, 7 juillet 1990, p. 40 (traduction)

Il est évident que nous assistons en Europe à bien autre chose qu'un rassemblement d'États collaborant à un marché commun. De plus en plus, la CE veut s'attacher la loyauté politique des "citoyens

(41) Wistrich (1989), chap. 7, "A Federal Democracy", p. 102 et 103 (traduction).

d'Europe". Selon Jacques Delors: "Tout citoyen de la Communauté doit se sentir lié par les liens qui unissent la société européenne"(42). Ces liens sont à la fois symboliques - un drapeau et un hymne européens - et pratiques, comme l'ÉCU, unité monétaire européenne, et le passeport européen. Plusieurs pays ont déjà étendu aux ressortissants de la CE le droit de vote aux élections municipales, et des propositions ont été présentées au Conseil visant à étendre ces droits à la Communauté tout entière. Dans presque tous les domaines de la vie publique et de l'activité non gouvernementale, les contacts communautaires semblent se multiplier sans cesse"(43).

On attend aussi de la CE qu'elle réduise les disparités régionales et crée un "espace social" européen généreux. Contrairement à ce qui s'est passé dans le contexte du libre-échange nord-américain, les questions d'ajustement du marché du travail, d'harmonisation de la politique sociale et des droits sociaux et économiques sont explicites dans le programme du marché unifié. Se fondant sur les dispositions touchant aux droits sociaux et du travail des Traités de Paris et de Rome, sur l' *Acte unique européen*, ainsi que sur la Convention européenne des droits de l'Homme et la "Charte sociale" adoptée par le Conseil de l'Europe en 1961, la Commission et le CES ont entrepris la rédaction d'une nouvelle charte. Quelque 80 mesures étaient proposés dans un document publié en septembre 1988: "La dimension sociale du marché intérieur". En mai 1989, la Commission publiait un avant-projet de charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, dont les principaux éléments étaient les suivants:

- . libre-circulation des travailleurs au sein de la CE;
- . juste rémunération, accompagnée de lois garantissant des salaires "équitables";

(42) Cité dans Juliet Lodge, "Social Europe: Fostering a People's Europe?" in Lodge (1989), p. 303 (traduction).

(43) Outre l'article de Lodge, voir l'excellente étude publiée dans Martin Elling, *The European Community: Its Structure and Development*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, août 1988, p. 36-39.

- . amélioration des conditions de vie et de travail, avec plafond commun au nombre d'heures de travail hebdomadaires;
- . protection sociale, liberté d'association et négociation collective;
- . formation professionnelle;
- . égalité de traitement entre les hommes et les femmes;
- . protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail;
- . information, consultation et participation des travailleurs;
- . protection des droits des enfants et des adolescents, avec interdiction de travail aux moins de 16 ans;
- . droit pour les retraités à un niveau de vie décent et à une pension minimum; et
- . protection du droit au travail pour les personnes handicapées.

Un seul gouvernement, celui du R.-U., a exprimé une opposition de principe à ce projet de charte. Certains gouvernements, notamment la coalition conservatrice du chancelier allemand Kohl souhaitaient que l'on aille plus loin encore et que les dispositions de la Charte soient obligatoires. M. Kohl fait souvent allusion à "l'économie de marché social", signe qu'il y a sur le continent un vaste consensus en faveur du maintien ou de l'amélioration des normes socio-économiques et communautaires. À l'issue de ces délibérations à l'automne 1989, le Conseil a produit un texte plus modeste qui avait l'accord de 11 gouvernements. La "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs" a été adoptée par le Conseil européen de Strasbourg en décembre 1989, la Grande-Bretagne seule refusant de la signer. Bien que l'essentiel des dispositions de la Charte ne soient pas obligatoires, celle-ci montre la direction dans laquelle s'oriente la grande majorité des

membres de la CE, qui ont d'ailleurs déjà commencé la procédure pour traduire ces droits en dispositions législatives de la Communauté.*

Le point de vue minimaliste de M^{me} Thatcher sur l'intégration politique de la CE et sa lutte contre ce qu'elle a appelé la "charte socialiste" n'a pas rallié beaucoup de noms influents. Elle est cependant restée ferme sur ses positions qu'elle a exprimées sans ambages en 1988 disant: "[...] la coopération volontaire et active entre États souverains indépendants est la meilleure façon de construire une Communauté européenne réussie. [...] Nous n'avons pas lutté en Grande-Bretagne pour faire reculer les limites de l'État à la seule fin de les voir réimposées au niveau européen, par un super-État européen exerçant une nouvelle domination à partir de Bruxelles"(44). Cette déclaration contenue dans un discours prononcé devant le Collège de l'Europe à Bruges était en fait une riposte au président de la Commission, M. Delors, qui dans une allocution prononcée au Parlement européen avançait la possibilité que: "Dans dix ans, 80 p. 100 des lois économiques, et peut-être même financières et sociales, viendront de la Communauté"(45).

Malgré l'image d'une M^{me} Thatcher qui tenait tête au reste de la CE, il ne faut pas exagérer l'opposition de la Grande-Bretagne à une union européenne globale. La Grande-Bretagne a somme toute signé l' *Acte unique européen*. En octobre 1990, alors que M^{me} Thatcher était toujours premier ministre, elle a finalement adhéré au système monétaire européen, bien qu'en préparation de l'important sommet de décembre à Rome, le chancelier de l'échiquier, H. John Major, qui est maintenant le chef du gouvernement, ait préconisé la voie lente vers l'union monétaire. On s'attend à ce que le gouvernement conservateur de Grande-Bretagne,

* L'entreprise sera nécessairement longue et complexe et suscitera pas mal de controverses et certaines résistances. Toutefois, les grandes lignes sont déjà tracées dans un document d'accompagnement que la Commission a publié peu après la signature de la Charte: "Communication de la Commission concernant le programme d'action sur l'application de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs". Pour une excellente analyse détaillée de toutes ces questions, voir F. Knox, 1992: *The Social Dimension*, Londres, Trade and Tariffs Research, rapport n° 2, février 1990.

(44) Cité dans Nugent (1989), p. 327 (traduction).

(45) *Ibid.*, p. 326 (traduction).

réorganisé sous la férule de Major, aborde ces questions de façon plus conciliante et plus constructive. De nombreux Britanniques appartenant à tous les partis sont partisans de l'intégration, et certains sont des fédéralistes déclarés. Par ailleurs, bien des Européens qui ne se ralliaient pas à l'idéologie de laisser-faire de M^{me} Thatcher partageaient néanmoins ses inquiétudes quant à un pouvoir centralisé dominé par l'eurocratie bruxelloise. D'où les revendications dans presque tous les pays de la CE en faveur d'un parlement européen plus puissant, d'une décentralisation du gouvernement et d'une plus grande autonomie régionale.

Au sein de la CE, le principe de "subsidiarité" - selon lequel les décisions du gouvernement doivent être prises le plus près possible des citoyens - relève presque de la vérité théologique⁽⁴⁶⁾. Paradoxalement, c'est encore une fois le gouvernement britannique actuel qui, en s'accrochant aux prérogatives nationales, semble n'avoir pas saisi que la seule solution réaliste pour empêcher "un supergouvernement" au niveau européen se trouve dans la démocratisation supranationale accompagnée d'une décentralisation au bénéfice des régions.

Ernest Wistrich avance que seule une fédération *sui generis* permettra de satisfaire à la fois la volonté d'intégration et les revendications "pour la délégation des pouvoirs au sein des États-nations à des autorités locales et régionales autonomes et responsables devant les populations. [...] Le système fédéral qui se constitue en Europe sera probablement beaucoup moins centralisé que dans bien d'autres fédérations. Il est en train de se constituer avec le consentement d'États-nations indépendants et souverains qui sont convenus de mettre en commun et de partager leur souveraineté dans des domaines d'activité bien définis. La délégation des pouvoirs sur un modèle fédéraliste bénéficie d'une impulsion parallèle dans la plupart des États membres"⁽⁴⁷⁾.

Il n'est plus possible de rejeter comme folle spéculation l'idée d'une communauté européenne fédérale fondant sa prospérité sur un marché unifié, avec une conscience sociale. La voie vers l'union

(46) De fait, la subsidiarité est une doctrine fondamentale de la pensée sociale catholique sur l'État providence, qui a très certainement influencé des fédéralistes européens comme Delors.

(47) Wistrich (1989), pages 93 et 139 (traduction).

européenne est en train de s'ouvrir à un rythme accéléré par les événements extraordinaires qui se sont déroulés dans l'Europe toute entière. Le chef du gouvernement fédéral le plus puissant d'Europe, le chancelier allemand Kohl, ne se payait pas simplement de belles paroles lorsqu'il a déclaré récemment devant un public nord-américain: "[...] notre engagement envers le fédéralisme ne s'arrête pas à nos frontières. Le fédéralisme est notre grand objectif pour l'Europe toute entière. Une Allemagne unie se donnera donc cet objectif ambitieux de poser les fondations pour la construction des États-Unis d'Europe avant la fin du siècle"⁽⁴⁸⁾. Cette déclaration est à comparer à ce que disait un peu plus tôt le ministre britannique du Commerce et de l'Industrie, Lord Young, à propos de l'Europe 1992: "Il ne s'agit pas des États-Unis d'Europe. Il s'agit d'une association commerciale avec certaines règles communes"⁽⁴⁹⁾. C'est cette dernière déclaration plutôt que celle de Kohl qui fait maintenant figure d'utopie.

1992 ET APRÈS: L'AVENIR DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DANS UNE PERSPECTIVE MONDIALE

L'année 1992 marquera le début et non la fin d'une révolution qui redessinera les frontières géopolitiques et psychologiques de chaque pays.

- Michael Silva et Bertil Sjogren, *Europe 1992 and the New World Power Game*, New York, John Wiley and Sons, 1990, p. x (traduction)

Les Nord-américains n'ont pas encore tout à fait compris la révolution politique qui secoue l'Europe, à l'Ouest comme à l'Est. L'Europe unie remplace l'Europe divisée, et cette nouvelle entité prend la forme d'une puissance politique et économique mondiale. Les Européens de l'Ouest, comme le fait remarquer Thomas Omestad "veulent que leur continent

(48) "A United Germany in a United Europe", discours devant le American Council on Germany, New York, 5 juin 1990 (paru dans *Vital Speeches of the Day*, vol. LVI, n° 18, 1^{er} juillet 1990, p. 548 (traduction)).

(49) Cité dans Nugent (1989), p. 327 (traduction).

soit à nouveau une force centrale sur la scène internationale"(50). Cela veut dire, entre autres, une relation différente, plus égale, avec les États-Unis. On a pu voir un signe des nouvelles réalités à l'automne 1989 lorsque l'Europe a nettement pris en main la situation en créant la Banque européenne de reconstruction et de développement pour assurer la coordination de l'aide occidentale aux nouveaux régimes des pays de l'Est. Les Européens prenaient en charge leur destin. Les gouvernements de la CE, sous le titre de la "Coopération politique européenne" élaboraient des positions communes sur les principaux aspects de la politique Est-Ouest, à l'OTAN et à la CSCE.

Au centre de cette révolution européenne se trouve l'Allemagne unifiée, locomotive économique de l'Europe et charnière stratégique entre l'Est et l'Ouest. Si la Guerre froide a pris fin avec l'écroulement du mur de Berlin en novembre 1989, la Seconde Guerre mondiale a finalement trouvé sa conclusion avec la signature, en octobre 1990, du Traité "deux plus quatre" par lequel les anciens alliés annulaient les dernières contraintes imposées à la souveraineté allemande. La renaissance au coeur du continent d'un État allemand unifié et puissant influera bien sûr sur la dynamique de l'intégration européenne et de la politique extérieure. Dans quel sens, cela reste à voir, et la question provoque des inquiétudes compréhensibles. L'Allemagne risque-t-elle de devenir un trop puissant État égocentriste, menaçant pour l'équilibre de la CE? Les structures actuelles de la Communauté peuvent-elles satisfaire les souhaits d'intégration à l'échelle européenne?

Le chancelier Kohl, citant Konrad Adenauer, répète avec insistance que "la question allemande ne peut être réglée que sous un toit européen", toit qui s'étend maintenant jusqu'à Moscou. En fait, la question allemande a largement été réglée, et la véritable question à résoudre est celle de l'Europe même. Une étude de la CE dans *The Economist* conclut: "Pour être autre chose qu'un simple jouet entre les

(50) Thomas Omestad, "A United Europe: The Overlooked Revolution", *Ottawa Citizen*, 13 juin 1990 (traduction). Deux siècles après la révolution française, déclare le conservateur français Michael Poniatowski dans *L'Europe ou la mort*, le cri de ralliement des pays et citoyens n'est plus "la nation" mais "l'Europe".

maines des hommes politiques et des bureaucrates, la Fédération européenne devra correspondre à une réalité culturelle. Il est insensé d'imaginer une Europe unie qui exclurait la patrie de Mozart et de Mahler, ou le pays de Kafka et de Kundera"(51). Le nouveau sentiment européen a notamment pour résultat, selon Christoph Bertram, que:

[...] d'autres solutions se présentent qui s'avèrent incompatibles: si la CE veut englober l'Europe toute entière, sa cohésion politique ne pourra être fixée avant longtemps; si elle veut devenir une entité politique unie, elle devra limiter les adhésions et procéder à l'intégration.

Il ne saurait y avoir d'avenir stable pour l'Europe et l'Allemagne sans une CE forte et unie. La question la plus importante que soulève la perspective d'une Allemagne unifiée est donc celle-ci: l'Allemagne et les autres principaux membres de la CE sauront-ils susciter la volonté et l'engagement nécessaires à la poursuite de l'intégration politique? C'est une question à laquelle les Allemands ne peuvent répondre seuls. Mais il est probable que pour leur part ils y répondront par la négative si leurs partenaires semblent vouloir faire de l'intégration le moyen de contrôler l'Allemagne, tout en préservant leur propre marge de manoeuvre(52)

Le Conseil européen sur l'union politique en décembre 1990 sera déterminant pour la résolution de ces questions. Ce qui est sûr c'est que ce sont les Européens, à titre de citoyens d'une Communauté, et non pas des étrangers, qui décideront l'avenir de l'Europe.

A. Vers une voix européenne commune dans l'après-Guerre froide

Le 3 octobre 1990 s'est ouverte une ère nouvelle pour la politique étrangère et de défense de l'Europe. Tout d'abord, avec l'entrée en vigueur du traité "deux plus quatre", l'Allemagne est devenue une. Ensuite, les deux superpuissances de la Guerre froide ont donné leur accord de principe au plus important traité de contrôle des armements jamais négocié, qui prévoit des coupures radicales dans les forces

(51) *The Economist*, 7 juillet 1990, p. 40 (traduction).

(52) Christoph Bertram, "The German Question", *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 2, printemps 1990, p. 56-57 (traduction).

conventionnelles en Europe. Le traité CFE a été signé le mois suivant à Paris lors du sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui regroupait les 34 pays membres. Avec la désintégration interne et externe de l'empire soviétique et l'engagement militaire des États-Unis occupés à combattre une agression réelle sur un autre théâtre, l'Europe était enfin sur le point de devenir une véritable zone de paix.

Le 4 octobre, devant le Parlement de l'Allemagne unie se réunissant pour la première fois en plus de 50 ans au Reichstag, le chancelier Kohl a remercié le président soviétique Gorbatchev et a offert aux États-Unis et au Canada l'assurance de la continuation de la coopération transatlantique en matière de sécurité. Mais devant l'avenir incertain des anciennes alliances, et en particulier de l'Organisation du Traité de Varsovie dont l'effritement est déjà commencé, il est clair que la coopération se tourne vers des structures entièrement européennes. Comme l'a déclaré Zbigniew Brzezinski:

Il est à mon sens absolument certain que dans cette décennie l'Allemagne unie annoncera à tous les intéressés (et en particulier aux États-Unis) que 50 ans après la fin de la guerre elle ne souhaite plus être le seul pays occupé d'Europe. Elle proposera plutôt pour elle-même un statut semblable à celui de la Norvège, de la France ou de l'Espagne: membre de l'OTAN, mais sans la présence de troupes étrangères sur son territoire. Il sera très difficile de s'opposer à cette demande; en fait, il sera impossible de ne pas y accéder. Nous devons donc envisager pour le proche avenir des structures de sécurité tout à fait différentes pour l'Europe⁽⁵³⁾.

Le Canada et les États-Unis continueront de participer à la négociation de ces nouveaux arrangements, tant au sein de l'OTAN que dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe institutionnalisée à la suite de la réunion historique au sommet de Paris en novembre 1990. La Charte de Paris, qui a été signée le 21 novembre, a proclamé la nouvelle ère de sécurité européenne, dont l'"architecture" comprendra un secrétariat permanent de la CSCE à Prague, un centre de

(53) Zbigniew Brzezinski, "Destinations: Strasbourg or Sarajevo?" *Encounter*, juillet-août 1990, p. 25 (traduction).

prévention des conflits à Vienne, un bureau des élections libres à Varsovie et une assemblée législative comprenant des députés de tous les pays.*

Le chancelier Kohl affirmait à New York en juin 1990: "Nous voulons ancrer fermement les États-Unis et le Canada à l'Europe par le processus de la CSCE. C'est la seule base reconnue également par l'Est permettant la participation légitime des démocraties nord-américaines à la construction de l'Europe de demain. [...] Il ne s'agit pas pour la CSCE de prendre la place de l'Alliance de défense de l'Atlantique Nord, mais bien d'y apporter un complément et d'avancer résolument vers un but commun à l'Alliance et à la CSCE: un ordre pacifique juste et durable pour l'Europe toute entière"(54). Toutefois, aussi sincères que soient ces invitations, ce sont à nouveau les puissances de l'Europe occidentale qui sont aux commandes.

Il est peu probable que l'on voie se répéter l'échec de la Communauté de défense européenne et de la communauté politique proposée en 1950. La coordination de la politique étrangère, sous le nom de "Coopération politique européenne" (CPE), est devenue depuis 1970 un aspect de plus en plus important de l'intégration de la CE. Elle figure en bonne place à l'ordre du jour des sommets du Conseil européen. Bien que la CPE ne figure pas encore dans les traités, elle a reçu une reconnaissance juridique explicite au titre III de l'*Acte unique européen* qui porte, *inter alia* que: "Les Hautes Parties Contractantes, membres des communautés européennes, s'efforceront ensemble d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique étrangère européenne". Certains aspects de la coopération en matière de défense s'inscrivent également dans le contexte de la CPE, à un niveau de plus en plus élevé(55). Depuis 1987, la CPE a son propre

* L'Albanie est le seul pays qui ne fait pas partie de la CSCE.

(54) "A United Germany in a United Europe: U.S., Canada, and the E.E.C.", 5 juin 1990 (traduction).

(55) Voir Emil Kirchner, "Has the Single European Act Opened the Door for a European Security Policy?", *Revue d'intégration européenne*, vol. XIII, n° 1, automne 1989, p. 1-14.

secrétariat permanent et la présidence en est assurée à tour de rôle. En outre, l'AUE réaffirme le caractère supranational de la politique extérieure européenne en donnant au Parlement un droit de veto à l'égard des traités proposés entre la CE et d'autres pays. Il en a déjà fait usage⁽⁵⁶⁾.

Les propositions actuelles vont plus loin. En prévision du Conseil européen spécial de Dublin en avril 1990, le ministre des Affaires étrangères de la Belgique, M. Mark Eyskens, avait présenté un plan qui soumettrait entièrement la CE à l'autorité du Parlement et le chargerait de mener une politique commune de relations extérieures et de sécurité. Depuis avril, le Parlement européen a adopté plusieurs rapports de grande portée sur la réforme des institutions, y compris un rapport radicalement fédéraliste devant faire l'objet de discussions au début de décembre 1990. Le président de la Commission, M. Delors, oeuvre dans le même sens à la réalisation d'un projet constitutionnel ambitieux de réforme et d'élargissement de l'autorité supranationale. En bref, la CE serait à tous égards le gouvernement souverain de l'Europe, y compris dans le domaine qui lui échappe depuis toujours. Selon le tableau qu'en brosse *The Economist*: "De leurs bureaux au dernier étage du Berlaymont, les commissaires de la CE tournent un regard songeur vers le quartier général de l'OTAN à la lisière de Bruxelles. Les fédéralistes au sein de la Commission ont fermement l'intention de s'accaparer un jour la politique de défense, même si cela doit prendre une douzaine de conférences intergouvernementales"⁽⁵⁷⁾. A la fin d'octobre 1990, immédiatement avant la tenue d'une réunion spéciale des leaders de la CE à Rome, le président Delors a rendu public le texte des propositions constitutionnelles de la Commission qui doivent servir de base à la discussion sur l'union politique au Conseil européen de 14 décembre. Dans ce texte, il est demandé que soit signé un nouveau traité sur la CE afin que soient renforcées les institutions européennes et que

(56) En mars 1988, le Parlement européen a refusé de ratifier les nouveaux protocoles commerciaux avec Israël pour protester contre les actes de violence commis dans les territoires occupés. Voir Elling, *The European Community*, p. 26.

(57) "An Expanding Universe", 7 juillet 1990, p. 34 (traduction).

"soit indiquée la voie vers une politique commune en matière de sécurité, y compris la défense".

B. La Communauté européenne et la nouvelle économie politique internationale

C'est devenu un lieu commun d'affirmer que l'économie mondiale se divise en trois zones économiques rivales: une zone en Amérique du Nord, et peut-être même à l'échelle de l'hémisphère, dominée par les États-Unis; une zone Asie-Pacifique sous la domination du Japon; et un bloc européen autour de la CE, qui a ses propres accords spéciaux (Lomé IV) avec un nombre important de pays en voie de développement et qui pourrait finir par englober l'Europe de l'Est. Si cette théorie de la triade s'avère exacte, la réforme des systèmes multilatéraux de l'après-guerre, du GATT et des accords financiers de Bretton Woods, devient à la fois plus urgente et plus difficile à réaliser que jamais. Entre les zones et au sein de chaque zone, sera-t-il possible de régler les problèmes d'intégration régionale, de pluralisme politique, de démocratisation et d'ouverture des marchés.

Le débat sur la transformation politico-économique au-delà du marché unique a déjà cours en Europe à divers niveaux - son effet sur l'équilibre actuel au sein de la CE, ses relations avec le reste de l'Europe, et son rôle de puissance mondiale à l'heure de la concurrence interblochs et de la "mondialisation" des marchés.

On craint que l'Allemagne de plus en plus puissante ne domine l'intégration de la CE (en particulier avec ses immenses conglomerats industriels, les "konzerns"), et qu'en dépit du doublement récent des budgets d'ajustement économique régional de la Communauté, ce soient les nantis qui bénéficient le plus de la libéralisation de 1992. Un article provocateur paru récemment dans *Le Monde diplomatique* tire le signal d'alarme sous le titre "Conquérante Allemagne: naissance d'une nouvelle hégémonie?":

[...] la construction du grand marché de 1993 sur des bases ultralibérales permet un renforcement sans précédent des firmes et de l'État qui déjà sont les plus puissants, au risque de transformer la CEE en vaste sphère de domination allemande.

On mesure aussi le caractère profondément illusoire des projets visant à "ligoter" la puissance de la RFA par une accélération de l'unification économique et politique de la CEE dans un vaste ensemble où les décisions essentielles émaneraient d'un aéroport technocratique supranational.

Face aux contradictions, aux hésitations ou aux tentatives de résistance qui s'affirment contre de tels projets, la réponse allemande est claire et brutale: la RFA joue à fond l'unification allemande - l'utilisant comme levier pour accroître son hégémonie dans la CEE -, comme tremplin pour la ruée de ses Konzerns vers l'Est.

À l'heure du désarmement et de la remise en question des blocs, la "maison commune européenne" chère à M. Gorbatchev sera-t-elle celle des Konzerns(58)?

Si les voisins de l'Allemagne au sein de la CE craignent (et jalourent) sa prouesse, la CE suscite les mêmes sentiments chez ses voisins. Ils veulent pour eux les avantages que présente la Communauté, y adhérer tôt ou tard (la Turquie a posé sa candidature, sans succès, en 1987 et l'Autriche en 1989), mais ils ne veulent pas être dominés par elle. La CE négocie avec l'AELE la création d'un espace économique européen (EEE)(59), mais il est peu probable que cela permette d'éviter à terme un élargissement important de la Communauté même. En même temps, les dirigeants de Varsovie à Moscou étant pressés de créer une économie de marché, et le COMECON étant devenu un anachronisme communiste, les pays de l'Est se tournent vers la CE pour y chercher inspiration économique, aide et investissements. À propos de la demande d'adhésion de l'Autriche à la CE en 1988, le président Gorbatchev encore hésitant faisait remarquer: "Le véritable problème est de combiner l'internationalisation économique avec

(58) Laurent Carroué, "Conquérante Allemagne: Naissance d'une nouvelle hégémonie?", *Le Monde Diplomatique*, août 1990, p. 17. Voir également Jérôme Vaillant, "L'Europe déséquilibrée: Puissance sans servitude pour la grande Allemagne?", *Le Monde Diplomatique*, octobre 1990, p. 1 et suivantes.

(59) Pour plus de détails et pour une analyse, voir *The Economist*, 7 juillet 1990, "A Survey of the European Community", p. 12 et suivantes; René Schwok, "L'AELE face à la Communauté européenne: un risque de satellisation", *Revue d'intégration européenne*, automne 1989, p. 15 à 54.

l'indépendance politique"(60). Néanmoins, lors d'un discours historique prononcé devant le Conseil de l'Europe en juillet 1989, Gorbatchev faisait sienne la vision d'un espace économique, politique et sécuritaire paneuropéen. Le couplage avec la dynamo qu'est l'Europe occidentale ne saurait se faire trop rapidement aux yeux de certains États ex-communistes d'Europe de l'Est, qui jettent peut-être un regard d'envie sur l'ancienne Allemagne de l'Est qui, elle, a accès aux Deutschmarks.

Les principaux concurrents économiques de la CE suivent les événements avec une respectueuse admiration mêlée d'un brin d'inquiétude. Celle-ci s'explique en termes néomercantilistes puisqu'elle correspond à la crainte de perdre des marchés en faveur de la "Forteresse Europe". La CE conteste que son programme de 1992 soit protectionniste et le présente au contraire comme une entreprise de libéralisation, propice au commerce et génératrice de richesses sur une échelle sans précédent. On peut arguer que ce qui inquiète réellement certains critiques, comme pour "Japon Inc.", c'est le succès stratégique de la CE et le caractère poussé de ses politiques dans les domaines de la technologie, de l'industrie, du social et d'emploi. Toutefois, malgré ces craintes initiales, la position de la CE sur les bénéfices globaux de 1992 semble rallier les opinions internationales. Thomas Omestad rapporte que le gouvernement américain "voit désormais dans le programme de marché unique de la Communauté une excellente occasion de vendre et d'investir, malgré quelques inquiétudes dans certains secteurs comme la programmation télévisée et la fabrication de semi-conducteurs. Le gouvernement semble également penser qu'avec la fragmentation de l'Europe de l'Est, il faut au continent un noyau solide d'États pluralistes prospères pour guider l'Europe de l'Est d'une main ferme vers la démocratie et l'économie de marché"(61).

(60) Cité dans Neil Malcolm, "The 'Common European Home' and Soviet European Policy", *International Affairs*, vol. 65, automne 1989, p. 674 (traduction).

(61) "A United Europe: The Overlooked Revolution", *Ottawa Citizen*, 13 juin 1990 (traduction).

C. Le défi européen aux politiques canadiennes

Comme nous l'avons déjà dit, pendant la plus grande partie de l'après-guerre, le Canada a eu du mal à suivre les événements européens. Quelques tentatives isolées pour élaborer une politique européenne, notamment avec l'épisode du "lien contractuel" Canada-CE vers le milieu des années 70, furent abandonnées parce qu'elles ne produisaient pas de résultats suffisamment rapides. Bien que le traité soit peu connu⁽⁶²⁾, il est toujours en vigueur, et les analystes s'entendent pour dire qu'ils conviendrait de lui insuffler une vie nouvelle dans le contexte d'une réponse canadienne efficace au programme 1992 de la CE. Il est certain que les principaux concurrents du Canada s'activent à forger de nouveaux "liens institutionnels et consultatifs" (comme l'a dit le secrétaire d'État américain James Baker) avec une Communauté européenne dynamique.

Puisque des transformations révolutionnaires et sans précédent secouent l'Europe, les décideurs canadiens devront eux aussi faire preuve d'originalité dans leur pensée. En outre, le défi européen a de multiples facettes. Il se formule non seulement en termes de stratégie commerciale ou de politique étrangère, mais il offre à notre réflexion une expérience riche et nouvelle d'intégration politique. Les rapports entre les aspects économiques, sociaux et constitutionnels du projet européen sont extrêmement importants et ne doivent donc pas être négligés.

Dans le contexte général de la politique étrangère du Canada, l'émergence d'une nouvelle Europe dans l'ère de l'après-guerre froide nous oblige à réévaluer nos engagements traditionnels. On a reproché au Canada de ne pas avoir su reconnaître à temps les bouleversements intervenant en Union soviétique et en Europe de l'Est. La visite du premier ministre Mulroney à Moscou en novembre 1989 a contribué à stimuler une révision de la politique au sein du gouvernement. La tentative d'une nouvelle approche transparaissait dans l'important discours "Le Canada et la nouvelle Europe" prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires

(62) Par exemple, il ne figure pas dans une liste apparemment exhaustive des "régimes commerciaux entre la CE et les pays non communautaires" dans Hufbauer, *Europe 1992: An American Perspective*, "Overview", Annexes 1-7, p. 60 et 61.

(quotas de pêche) et les importantes questions de politique multilatérale (limitation de subventions agricoles dans le cadre des négociations de l'Uruguay round du GATT qui ont atteint l'étape ministérielle critique à Bruxelles, au début de décembre 1990). L'ambitieux élan de la CE vers 1992 soulève la possibilité de l'exclusion du Canada des marchés européens ou de son incapacité, en raison de l'absence de toute stratégie, à rester concurrentiel sur ces derniers. Les entreprises canadiennes ont quelques raisons de s'inquiéter de la réglementation du marché unique, par exemple, pour ce qui est de la façon dont sont établies les normes de la Communauté, ou de la manière dont la réciprocité dans le domaine des services financiers sera assurée. Mais la plus grande difficulté consistera à préparer les entreprises et industries canadiennes à tirer bénéfice des occasions que présente un marché européen en expansion. Elles devront probablement pour cela se joindre à des entreprises européennes plutôt que d'essayer de lutter contre elles. Les métaphores militaristes et mercantilistes qui souvent décrivent la concurrence internationale sont malheureusement trompeuses. Un livre publié récemment annonçait en sous-titre "How Canadian Business Can Conquer Europe in 1992"⁽⁶⁵⁾. Comme l'industrie européenne n'a rien à craindre d'une "conquête" canadienne, il vaudrait peut-être mieux annoncer: Comment les Canadiens, par une collaboration stratégique, peuvent-ils tirer des leçons de la manière dont les Européens se préparent à 1992?

Mais les leçons de l'intégration économique style 1992 ne se limitent pas au champ des affaires. Il faut également tenir compte des effets sociaux et distributionnels. Les organisations de travailleurs en particulier craignent que certaines industries ne partent vers les zones à bas salaire des pays méditerranéens de la CE. Dans le marché unique, le capital restera plus mobile que la main-d'oeuvre. Stanley Hoffmann faisait remarquer il y a un an que l'intégration des marchés du travail "exigerait une politique sociale commune et la négociation collective à l'échelle communautaire. [...] [Mais] les politiques traitant cette "dimension sociale" restent vagues. [...] L'humeur maussade des syndicats fait contraste à l'activité frénétique des gens d'affaires engagés dans la

(65) Gordon Pitts, *Storming the Fortress*, 1990.

course aux fusions, coentreprises, prises de participation et de contrôle [...]"(66) Depuis, le Conseil européen a adopté une charte sociale des droits des travailleurs que la Commission, à sa manière lente et controversée, s'applique à traduire en une directive obligatoire. Malgré les progrès réalisés, Thomas Hueglin maintient que "les forces progressistes d'Europe ont les mêmes réserves quant à l'incidence probable du "projet 1992" sur les normes nationales du bien-être, de la santé et de l'hygiène au travail, de la protection de l'environnement. [...] les coalitions nationales et transnationales socialistes traditionnelles et des nouveaux mouvements [par exemple, les Verts] pourraient gagner suffisamment d'influence pour renverser la vapeur de l'intégration si le marché ouvert devait avoir des effets trop négatifs"(67).

Le débat sur les dimensions politico-sociales du grand marché - est-il nécessaire ou souhaitable? - est beaucoup plus avancé en Europe qu'en Amérique du Nord. On commence toutefois à établir des parallèles entre un marché potentiel de 350 millions de personnes dans une zone de libre-échange nord-américaine incluant le Mexique (ALNA) et un bloc économique européen (CEE et AELE) d'à peu près la même taille. Les asymétries seraient évidemment beaucoup plus marquées dans le premier exemple en raison de la prédominance du marché du fait qu'il n'y a pas en Europe de pays avec des conditions du tiers monde, comme le Mexique. Autre différence: le marché le plus puissant et le plus riche d'Europe, l'Allemagne, est aussi le pays qui a les politiques sociales et industrielles les plus généreuses et les plus progressistes.

La Communauté économique nord-américaine pourrait ne pas se concrétiser et l'idée d'une "Amérique du Nord des citoyens" ou d'une "Communauté politique nord-américaine" semble pour le moins farfelue. Toutefois, des syndicalistes inquiets opposés à l'ALNA, et quelques partisans comme le professeur John Crispo, préconisent déjà l'inclusion dans tout éventuel traité trilatéral d'intégration du marché nord-américain

(66) Hoffmann, "The European Community and 1992" (1989), p. 37 (traduction).

(67) Hueglin, "Free Trade and Europe 1992: A Critical Lesson for Canadians" (1990), p. 14 (traduction).

d'une charte sociale d'inspiration européenne. La question à laquelle n'ont répondu ni les partisans ni les opposants est celle de savoir comment faire appliquer des normes sociales supranationales sans une plus grande intégration politique et l'abandon de souveraineté nationale qu'elle entraîne. Si l'Amérique du Nord s'oriente vers un marché unique, il sera impossible d'éviter encore longtemps les questions de supranationalité et de responsabilité démocratique à l'échelle continentale.

Enfin, il se pose le problème constitutionnel plus immédiat d'une Europe qui semble aller hardiment vers l'intégration politique ainsi qu'économique alors même que le marché commun canadien est inachevé et que la Fédération canadienne paraît de plus en plus précaire. Le "fédéralisme exécutif" ne semble plus en mesure de gérer les forces centrifuges à l'oeuvre au Canada. Pourtant, quelle autre solution y a-t-il? Comme on l'a dit plus tôt, le modèle de la "souveraineté-association" rappelle davantage la désintégration de l'Union soviétique en républiques autonomes que l'unification de l'Europe occidentale. Un éditorial provocateur publié récemment dans *The Economist* avançait l'idée que dans leur désir d'affirmer leur identité "les Québécois se différencient peu des Lithuaniens, et des Lettons et des Estoniens, ou de tous les autres peuples qui cherchent à se libérer de l'étreinte soviétique"⁽⁶⁸⁾. En même temps, toujours selon cet éditorial, le principe de la "subsidiarité" dans une confédération décentralisée "pourrait contribuer à la cohésion de la Communauté européenne. Mais pourrait-il faire de même pour le Canada, par exemple, ou l'Union soviétique, deux fédérations sur le point de se défaire?"⁽⁶⁹⁾

Les Canadiens peuvent s'irriter devant de telles comparaisons qu'ils jugent légères ou forcées. Il serait néanmoins paradoxal que le fédéralisme canadien se défasse alors même que l'Europe, communauté multinationale et multilingue d'États souverains évolue vers l'union fédérale. Il serait également troublant que le Canada n'ait aucune stratégie pour faire face aux inévitables conséquences sociales et

(68) "Goodbye to the Nation State?", *The Economist*, 23 juin 1990, p. 11 (traduction).

(69) *Ibid.*

politiques d'une intégration économique accrue à l'échelle continentale et transnationale. La tendance des politiques intégrationnistes européennes reste très différente de ce que l'on peut observer au Canada et en Amérique du Nord. Nombre des institutions de la CE sont uniques. Mais c'est à leurs risques et périls que les Canadiens, qui se sont inspirés des idées et des modèles européens pour leur propre système politique, se détourneront de la récente expérience européenne et de ses politiques pionnières.

ANNEXE I: GLOSSAIRE ET ACRONYMES DES PRINCIPALES INSTITUTIONS

- Acte unique européen (AUE). L'Acte a été signé en 1986 et est en vigueur depuis 1987. Il porte principalement sur les réformes institutionnelles et politiques de la CE et le programme d'achèvement du marché interne pour 1992. L'AUE est un pas de plus de la CE vers l'union politique et économique, bien qu'il soit considérablement moins "fédéraliste" que ne l'était le projet de Traité d'union européenne (TUE) proposé par le Parlement européen en 1984.

- Association européenne de libre-échange (AELE). L'AELE, qui est composée des principaux pays qui ne participent pas à la CEE (actuellement l'Autriche, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède et la Suisse), a vu le jour en 1960 et constitue une zone de libre-échange industriel. Depuis 1973, un accord de relations spéciales, permet le libre-échange de produits industriels entre l'AELE et la CEE.

- Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD). La charte constitutive a été signée en mai 1990 par 40 pays, dont le Canada. La Banque, qui a pour mission d'aider l'Europe de l'Est dans sa transition vers une économie de marché, aura son siège à Londres et un capital de départ de 12,4 milliards de dollars américains, dont 51 p. 100 seront apportés par la CE et ses membres.

- Comité des représentants permanents (COREPER). Composé des "ambassadeurs" représentant les douze États membres de la CE à Bruxelles. Outre COREPER 2, comme on l'appelle, il y a COREPER 1, constitué des représentants permanents adjoints qui s'occupent des questions plus techniques, moins politiques. Un comité spécial de l'agriculture traite des questions de la PAC.

- Comité économique et social (CES). Conformément à la constitution de la CE, il a pour mission de formuler des avis sur les propositions de la Commission. Il compte actuellement 189 membres nommés par le Conseil des ministres et représentant le patronat, les travailleurs et d'autres groupes d'intérêt (agriculture, professions, consommation, environnement, etc.) et est organisé en neuf sections fonctionnelles.

- Commission des communautés européennes. Organisme exécutif central de la Communauté des douze. Les travaux de la Commission sont dirigés par 17 commissaires nommés, dont l'un assure la présidence, et sont exécutés par 23 directions générales.

- Commission européenne du charbon et de l'acier (CECA). Cette commission, qui a été créée en 1951 par le Traité de Paris, unissait la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg au sein de la première association européenne supranationale.

- Communauté économique européenne (CEE). La CEE, qui a été instituée par le Traité de Rome de 1957, est la plus importante des trois communautés intégrées qui constituent la CE. Une convention distincte signée en 1957 statue que les trois communautés auront en commun une assemblée parlementaire et la Cour européenne. Ce n'est que dix ans plus tard que furent créés le Conseil et la Commission.

- Communauté européenne (CE). La Communauté rassemble la CECA, la CEE et Euratom, et des six membres signataires à l'origine, elle est passée à douze. Le Groenland s'est retiré de la CE en 1985 et les Norvégiens se sont prononcés contre l'adhésion dans un référendum; cependant, plusieurs autres pays (l'Autriche, la Turquie) attendent d'y être admis et d'autres vont sans doute présenter leur candidature. Outre son rôle législatif et réglementaire, la CE a pour mission de financer un grand nombre de programmes supranationaux. Ces dernières années, elle s'est également fait remarquer par ses réseaux et initiatives stratégiques dans le domaine des connaissances, par exemple, ESPRIT, Programme stratégique européen de

recherche et de développement relatif aux technologies de l'information, RACE, Recherche et développement sur les technologies de pointe dans les domaines des télécommunications en Europe et ERASMUS, Programme d'action de la Communauté européenne en matière de mobilité des étudiants universitaires.

- Communauté européenne de défense (CED). Le projet de traité DEC, qui avait d'abord été proposé par le premier ministre français en 1950, fut signé par les six membres de la CECA en 1952. Le projet fut abandonné lorsque l'Assemblée nationale française refusa de ratifier le traité en 1954.

- Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Lieu de discussion des questions politiques et de sécurité qui rassemble presque tous les pays d'Europe, de l'Est comme de l'Ouest, ainsi que les membres nord-américains de l'OTAN. La CSCE est le fruit d'une période de détente au cours de laquelle on avait tenté de trouver pour l'Europe d'après-guerre un *modus vivendi* reposant sur les principes de l'Acte final d'Helsinki signé en 1975 par 35 pays. Avec l'unification de l'Allemagne, la CSCE compte maintenant 34 membres. Une importante conférence au sommet à Paris en novembre 1990 a approuvé la redéfinition du rôle d'une CSCE revitalisée dans la période d'après-guerre, comptant un secrétariat permanent qui sera établi à Prague.

- Conseil de l'Europe. Le Conseil, qui a été fondé en 1949, compte actuellement 23 membres, mais il s'élargit. L'entrée de la Hongrie, le premier des pays de l'Europe de l'Est à être admis, a été approuvée en octobre 1990, et la Pologne devrait suivre. L'Union soviétique et la Yougoslavie ont statut d'hôte spécial. Le Conseil est constitué d'un organisme dirigeant, le Conseil des ministres, d'une assemblée parlementaire de 170 membres, et d'un secrétariat. Le secrétaire-général en est actuellement Catherine Lalumière, ancienne ministre socialiste, tout comme l'est le président actuel de la CE. Le Conseil a oeuvré particulièrement dans le domaine des droits de la personne, notamment avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales en 1950, la Charte sociale européenne en 1961 et les importants pouvoirs conférés à la Commission européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à la Cour européenne des droits de l'homme.

- **Conseil des ministres.** Organisme décisionnel qui, constitutionnellement, chapeaute le système législatif de la CE. Le Conseil est constitué des ministres des États membres, en fonction du sujet à l'étude. Les pays membres assurent à tour de rôle la présidence, pour une période de six mois. La "majorité qualifiée" pour l'adoption des lois est 54 voix sur 76.

- **Conseil européen.** C'est le nom donné aux sommets qui réunissent périodiquement les chefs de gouvernement de la CE. L'*Acte unique européen* a fait du Conseil une structure officielle qui a maintenant son propre secrétariat à Bruxelles. La présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chacun des États membres pour une période de six mois. Les réunions ont lieu à intervalles réguliers dans le pays du président en exercice, et les réunions supplémentaires nécessaires ont lieu à Bruxelles. Le prochain sommet aura lieu à Rome du 13 au 15 décembre 1990; il promet d'être l'un des plus importants de l'histoire de la CE.

- **Conseil nordique (CN).** Organisme consultatif créé en 1952 et réunissant le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Finlande, il se penche essentiellement sur des questions socio-économiques, environnementales et culturelles d'intérêt commun. Le Conseil compte 87 membres élus chaque année parmi les députés des pays membres.

- **Coopération politique européenne (CPE).** C'est le titre donné à l'initiative de coordination de la politique étrangère des membres de la CE depuis 1970. La CPE a reçu un statut juridique officiel dans le contexte de l'*Acte unique européen* et a maintenant son propre secrétariat. Les questions concernant la CPE occupent habituellement une place importante à l'ordre du jour du Conseil européen.

- **Cour des comptes.** Elle est en fonction depuis 1977 et remplace les organes de vérification des comptes qui l'avaient précédée. La Cour est composée de douze membres, un pour chaque pays de la CE, nommés pour un mandat de six ans par le Conseil des ministres. La Cour, qui siège à Luxembourg, a pour responsabilité de vérifier le budget de la CE, et de donner son avis sur les aspects financiers des propositions de lois et de réglementations.

- **Cour européenne de justice.** La Cour, qui est composée de 13 juges et de six avocats généraux nommés pour un mandat de six ans d'un commun accord par les États membres, siège au Luxembourg et tranche toutes les questions touchant à la constitution et aux lois de la Communauté. Ses décisions lient tous les États membres et leurs tribunaux.

- **ECOFIN.** Le Conseil des ministres des Finances et de l'Économie a pour mission de coordonner les politiques économiques et de recevoir les rapports du Comité monétaire chargé de surveiller les opérations du Système monétaire européen. Il jouera un rôle clé dans la finalisation de l'harmonisation fiscale et de l'union monétaire.

- **Espace économique européen (EEE).** Objet de négociations entre la CE et les pays membres de l'AELE, il a pour but de créer une union douanière limitée qui viendrait élargir les modalités de libre-échange entre les deux zones économiques. Le traité instituant l'EEE n'imposerait pas aux pays de l'AELE autant d'obligations qu'aux pays membres de la CE sous le régime du marché unique. Les deux devraient cependant être réalisés d'ici la fin de 1992. Les négociations pourraient être reléguées au second plan si un plus grand nombre de pays de l'AELE demandent à devenir membres de la CE.

- **Euratom.** La Commission européenne de l'énergie atomique est issue du moins célèbre des deux traités de Rome de 1957. Elle recouvre pratiquement tous les aspects non militaires du nucléaire. La force de certaines de ses décisions a cependant été affaiblie en raison des désaccords entre les

gouvernements nationaux et de contestations pour cause de sécurité nationale.

- **Marché commun.** C'est le nom donné à la Communauté économique des six instituée par le Traité de Rome de 1957 qui établissait l'union douanière outre la zone de libre-échange. L'expression n'a plus cours, surtout depuis le fusionnement des institutions exécutives des trois communautés européennes en 1967.

- **Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN).** L'OTAN, qui a été constituée en 1949 et installée à Bruxelles, est la principale alliance occidentale transatlantique militaire, bien que son rôle soit probablement destiné à évoluer au cours des prochaines années. L'OTAN réunit 14 pays européens ainsi que le Canada et les États-Unis. L'Irlande est le seul pays de la CE qui ne participe pas à l'OTAN.

- **Organisation du Traité de Varsovie (OTV).** Le Pacte de Varsovie a été constitué en 1955 par l'Union soviétique et les sept pays d'Europe de l'Est pour faire face à l'OTAN sur le front européen. L'Albanie s'en retira plus tard et l'Allemagne de l'Est n'existe plus, ce qui réduit actuellement à six le nombre de pays membres. Avec l'effondrement des régimes communistes et la signature de la Charte de Paris en novembre 1990, on peut s'attendre à la dissolution du Pacte. C'est peut-être aussi le sort qui est réservé à l'Association économique du Bloc de l'Est, le Conseil pour l'assistance économique mutuelle (CAEM ou COMECON).

- **Organisation pour la coopération économique européenne (OCEE).** Fondée par 16 pays en 1948 dans la foulée du Plan Marshall, elle avait pour objectif de contribuer à la reconstruction économique de l'Europe. En 1961, elle fut remplacée par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), dont le siège est à Paris, et qui compte parmi ses membres des pays non européens.

- **Parlement européen (PE).** Le PE, qui est issu des assemblées communes de la CECA et des communautés qui l'ont suivie, et est constitué de 518 députés désormais élus au scrutin direct, n'a pas qu'un simple rôle consultatif. Depuis la mise en place de la procédure de coopération législative, aux termes de l' *Acte unique européen* de 1987, le PE est en mesure d'influencer directement les décisions de la Communauté dans de nombreux domaines.

- **Politique agricole commune (PAC).** La PAC, qui a été instituée par le traité CEE de 1957, reste l'initiative politique la plus coûteuse, la plus complexe sur le plan administratif et la mieux établie de la CE. C'est aussi la plus négative pour les exportations agricoles du Canada. En 1989, la PAC engloutissait près de 60 p. 100 du budget de 44,8 milliards d'ÉCU de la CE (64,3 milliards de dollars canadiens).

- **Système monétaire européen (SME).** Le SME, qui a été institué en 1979, fixe la parité des taux de change des monnaies par rapport au mark allemand. La livre sterling est entrée dans le SME en octobre 1990, et seule la drachme grecque et l'escudo portugais en sont encore exclus. La CE a également sa propre unité monétaire, l'ÉCU. Les négociations en vue de la création d'une monnaie unique et d'une banque centrale européenne ("Eurofed") s'avèrent cependant difficiles.

- **Union de l'Europe occidentale (UEO).** Cette alliance militaire régionale, qui a été fondée en 1955 pour remplacer la CED, a connu un "renouveau" en 1984. L'UEO réunit actuellement neuf des 12 pays membres de la CE. L'Irlande, le Danemark et la Grèce n'en font pas partie. L'assemblée de l'Union est constituée de délégués des pays membres au Parlement du Conseil de l'Europe. Le futur rôle de l'UEO dépendra sans doute de l'évolution de la coopération en matière de défense au sein de la CE.

ANNEXE II : MEMBRES DES ORGANISATIONS OCCIDENTALES ET D'EUROPE OCCIDENTALE

	Organisations occidentales		Organisations d'Europe occidentale				
	<u>OTAN</u>	<u>OCDE</u>	<u>Conseil de l'Europe</u>	<u>Communauté européenne</u>	<u>AELE</u>	<u>UEO</u>	<u>Conseil nordique</u>
Allemagne	(1955)	F	(1951)	F		F	
Australie		(1971)					
Autriche		F	(1956)	F		F	
Belgique	F	F	F	F		F	
Canada	F	F					
Chypre			(1961)				
Danemark	F	F	F	(1973)	Retrait en 1972 lors de l'adhésion à la CE	F	F
Espagne	S (1982)	F	(1977)	(1986)		(1988)	
États-Unis	F	F					
Finlande			(1969)	(1989)	(1961)		F
France	S (depuis 1966)	F	F	F		F	
Grèce	(1952)	F	(1949)	(1981)			
Irlande		F	F	(1973)			
Islande	F	F	(1950)		(1970)		F
Italie	F	F	F	F		F	
Japon		(1964)					
Liechtenstein			(1978)				
Luxembourg	F	F	F	F		F	
Malte			(1965)				
Norvège	F	F	F		F		F
Nouvelle-Zélande		(1973)					
Pays-Bas	F	F	F	F		F	
Portugal	F	F	(1976)	(1986)	Retrait en 1985 lors de l'adhésion à la CE	(1988)	
Royaume-Uni	F	F	F	(1973)	Retrait en 1972 lors de l'adhésion à la CE	F	
Suède		F	F		F		F
Suisse		F	(1962)		F		
Turquie	(1952)	F	(1949)				
Yougoslavie		S					

Note : Les dates entre parenthèses indiquent l'année d'adhésion des pays non fondateurs. F indique un membre fondateur; S dénote que le pays n'est pas membre à part entière, mais a un statut spécial ou d'associé.

Source : Adapté de Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, (1988), Tableau 1.1, p. 21, et mis à jour.

ANNEXE III: CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE L'INTÉGRATION
POLITIQUE EUROPÉENNE ET DU DÉVELOPPEMENT
DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Avril 1948 - Fondation de l'OCEE par 16 pays.

Mai 1948 - Un congrès d'éminents Européens réunis à La Haye invite les pays d'Europe à former une union économique et politique "afin d'assurer leur sécurité et le progrès social".

Avril-mai 1949 - Douze pays signent le traité constitutif de l'OTAN à Washington et dix pays européens instituent le Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Avril 1951 - Six pays signent le traité constitutif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Août 1954 - Le traité portant création de la Communauté européenne de défense n'est pas ratifié par l'Assemblée nationale française.

Octobre 1954 - Les pays de la CECA et le Royaume-Uni forment l'Union de l'Europe occidentale.

Mars 1957 - Signature des traités de Rome constituant la CEE et Euratom.

Janvier 1960 - Sept pays non-membres de la CEE forment une Association européenne de libre-échange.

Décembre 1960 - L'OCDE, avec la participation du Canada et des États-Unis, remplace l'OCEE.

Janvier 1962 - La CEE adopte la Politique agricole commune (PAC).

Janvier 1963 - Le président français, Charles de Gaulle, oppose son veto à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté.

Mai 1964 - La CEE envoie une délégation unie au Kennedy round des négociations du GATT.

Avril 1965 - Traité de fusion des institutions européennes constituant un conseil et une commission uniques pour la CECA, Euratom et la CEE.

Janvier 1966 - Le "compromis de Luxembourg" permet de sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent la France et les autres pays de la CE sur la question de l'autorité supranationale.

Juillet 1968 - L'Union douanière européenne est réalisée avant la date prévue.

Avril 1970 - La CE adopte un nouveau système budgétaire qui confère un rôle accru au Parlement européen.

Octobre 1970 - Les membres de la CE acceptent le rapport Davignon comme base pour un système de coopération politique européenne.

Janvier 1973 - Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni adhèrent à la CE. La candidature de la Norvège avait été acceptée, mais le pays avait rejeté l'adhésion lors d'un référendum national tenu en septembre 1972.

Décembre 1974 - Les chefs de gouvernement de la CE réunis au sommet de Paris conviennent d'institutionnaliser le Conseil européen. Ils arrêtent également que le PE sera élu au suffrage direct et conviennent de créer un fonds européen de développement régional. Lors de sommets précédents, ils avaient fixé à 1980 la date de la réalisation de l'union économique et monétaire.

Février 1975 - La CE signe la première convention de Lomé avec 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (États ACP) qui remplace les accords de coopération économique et commerciales précédents, d'une portée plus limitée.

Juin 1975 - Le résultat d'un référendum en Grande-Bretagne sur le maintien dans la Communauté est largement favorable à cette option.

Mars 1979 - Entrée en vigueur du système monétaire européen.

Juin 1979 - Premières élections au suffrage direct des députés au Parlement européen.

Janvier 1981 - La Grèce devient le dixième membre de la CE. L'ÉCU devient l'unité financière officielle de la Communauté.

Juin 1983 - Le Conseil européen de Stuttgart approuve la "Déclaration solennelle sur l'Union européenne".

Février 1984 - Le Parlement européen adopte avec une importante majorité le projet de traité d'union européenne.

Janvier 1985 - Le socialiste français Jacques Delors devient président de la Commission des communautés européennes. Les premiers passeports CE sont délivrés.

Juin 1985 - La Commission de la CE soumet au Conseil des ministres son livre blanc sur l'achèvement du grand marché ("Europe 1992").

Janvier 1986 - Avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal, la CE compte maintenant douze membres.

Février 1986 - Tous les pays de la CE signent l' *Acte unique européen* (AUE).

Juillet 1987 - Entrée en vigueur de l'AUE.

Février 1988 - Une réunion spéciale du Conseil européen approuve d'importantes réformes financières et de nouvelles mesures parmi lesquelles le doublement des fonds d'ajustement social et régional d'ici 1992.

Juin 1989 - Les troisièmes élections directes des députés au PE voient une nouvelle victoire du groupe socialiste. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe accorde le "statut spécial d'hôte" à la Hongrie, à la Pologne, à la Yougoslavie et à l'Union soviétique.

Novembre 1989 - Dans un discours devant le PE, le président Delors propose une réforme en profondeur des institutions de la CE en préparation de l'unification et de l'éventuel élargissement de la Communauté à 22 membres.

Décembre 1989 - Le Conseil européen de Strasbourg décide de la tenue, en décembre 1990, d'une conférence sur l'union monétaire. À onze voix contre une, il adopte également la Charte communautaire sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Par ailleurs, les ministres de la CE et de l'AELE sont convenus de négocier l'Espace économique européen et la quatrième convention de Lomé est signée avec 68 pays ACP.

Janvier 1990 - Trois ans avant l'échéance de 1992, près de 60 p. 100 des 279 mesures prévues sont adoptées par le Conseil des ministres de la CE, dont des amendements à la deuxième directive sur les banques, bien qu'il y ait encore des difficultés tenant au rythme d'application au niveau national et à l'application de l'Accord de Schengen prévoyant l'abolition des contrôles douaniers.

Avril 1990 - Lors d'une réunion spéciale du Conseil européen à Dublin sur la question des conséquences de l'unification allemande, la France et l'Allemagne proposent d'ajouter à l'ordre du jour de la réunion de décembre 1990 une conférence sur l'union politique.

Mai 1990 - Quarante pays signent la Charte constituant la Banque européenne de reconstruction et de développement.

Juin 1990 - Le Conseil européen de Dublin approuve officiellement les projets de convocation des conférences au sommet de la CE les 13 et 14 décembre 1990 pour modifier les traités de Rome afin de faciliter l'union politique, économique et monétaire pour le 1^{er} janvier 1993.

Octobre 1990 - L'Allemagne de l'Est est officiellement absorbée par la République fédérale d'Allemagne en entre ainsi dans la CE, l'OTAN et l'OCDE. La Hongrie est le premier candidat d'Europe de l'Est admis au Conseil de l'Europe. La Grande-Bretagne entre enfin dans le système monétaire européen, mais elle vote contre un plan adopté par les 11 autres gouvernements de la CE et qui vise à mettre en branle une nouvelle étape de

l'union monétaire, y compris la création d'une banque centrale commune en janvier 1994.

Novembre 1990 - Une historique conférence au sommet des 34 pays de la CSCE a lieu à Paris sur le thème de la constitution d'un nouvel ordre géopolitique et militaire en Europe. Le Canada signe la Charte de Paris le 21 novembre et, le 22, une nouvelle déclaration Canada-EC à Rome. Le changement de premier ministre en Grande-Bretagne signale un changement d'orientation et une politique plus pro-européenne.

Décembre 1990 - Ont lieu à Rome les importantes réunions au sommet de la CE sur la question de l'union économique et monétaire (le 13 décembre) et l'Union politique (le 14 décembre).

ANNEXE IV: BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- "An Expanding Universe: A Survey of the European Community." *The Economist*, 7 July 1990.
- Borchardt, Klaus-Dieter, *L'unification européenne: création et développement*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1987.
- Cartou, Louis, *Communautés européennes*, Paris, Dalloz, 1986.
- Clark, Joe. "La relation du Canada avec la nouvelle Europe." *Canadian Speeches*, août-septembre 1990, p. 49-57.
- Elling, Martin. "The European Community: Its Structure and Development." Washington, D.C., CRS Report for Congress, 31 août 1988.
- Hoffmann, Stanley, "The European Community and 1992." *Foreign Affairs*, vol. 68, automne 1989, p. 27-47.
- Hueglin, Thomas. "Free Trade and Europe 1992: A Critical Lesson for Canadians." Présentation donnée lors de la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Victoria, C.-B., mai 1990.
- Hufbauer, Gary Clyde (éd.). *Europe 1992: An American Perspective*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.
- Knox, F. 1992: *The Social Dimension*. London, Trade and Tariffs Research, rapport n° 2, février 1990.
- Labouz, Marie-Françoise. *Le système communautaire européen*, Paris, Berger-Sevrault, 1988.
- La Communauté européenne et le Canada*, Délégation de la Commission des Communautés européennes au Canada, Ottawa, Dollco Printing, 1990.
- Latham, Andrew et Michael Slack. "Security Policy at the Crossroads: What Direction for Canada in Europe?" *Revue canadienne de défense*, vol. 19, juin 1990, p. 23-99.
- Lodge, Juliet (éd.). *The European Community and the Challenge of the Future*. New York, St. Martin's Press, 1989.
- Main de Bossière, Jean-Baptiste, "Du marché commun à l'Europe politique", *Défense nationale*, n° 44 (avril 1988), p. 55-73.
- Malcolm, Neil. "The 'Common European Home' and Soviet European Policy." *International Affairs*, vol. 65, automne 1989, p. 659-76.

- Masclet, Jean-Claude. *L'union politique de l'Europe*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.
- Mattera, Alfonso. *Le Marché unique européen, ses règles, son fonctionnement*, Paris, Jupiter, 1988.
- Mutimer, David. "1982 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered." *Journal of European Integration*, vol. XIII, n° 1, automne 1989, p. 75-101.
- Noël, Émile. *Les institutions de la communauté européenne*. Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1988.
- Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Community*. Durham, N.C., Duke University Press, 1989.
- Orvik, Nils et Charles Pentland (éd.). *The European Community at the Crossroads: The First Twenty-Five Years*. Kingston, Canada-Europe Series n° 1/83, Centre for International Relations, Queen's University, 1983.
- Papadopolous, N.G. *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?* Montreal, Institut de recherches politiques, 1986.
- Pentland, Charles. *International Theory and European Integration*. Londres, Faber and Faber, 1973.
- Pinder, John. "Economic Integration Versus National Sovereignty: Differences Between Eastern and Western Europe." *Government and Opposition*, vol. 24, été 1989, p. 309-326.
- Pitts, Gordon. *Storming the Fortress: How Canadian Business Can Conquer Europe in 1992*. Toronto, Harper Collins, 1990.
- Roseman, Daniel. "Canada-European Community Relations: An Agenda for Action." *Behind the Headlines*, vol. 46, printemps 1989, p. 1-20.
- Roy, Jean-Louis. *1992: L'Europe du 21^e siècle*. Montréal, Hurtubise, 1988.
- Silva, Michael et Bertil Sjogren. *Europe 1992 and the New World Power Game*. New York, John Wiley & Sons, 1990.
- Une Europe sociale*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990.
- Wistrich, Ernest. *After 1992: The United States of Europe*. Londres et New York, Routledge, 1989.