

Le modèle de Maastricht

Point de vue canadien sur l'Union européenne

Peter M. Leslie

Notes de recherche n° 33

**Institut des
relations
intergouvernementales**

**Université Queen's
Kingston (Ontario)
Canada K7L 3N6**

Données de catalogage avant publication (Canada)

Leslie, Peter M.

Le modèle de Maastricht : point de vue canadien sur l'Union européenne
(Notes de recherche ; no. 33 = Research paper, ISSN 0840-4690 ; no. 33)
Publié aussi en anglais sous le titre: The Maastricht model.
Publié de concert avec le Dépt. des études politiques.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-88911-583-4

1. Gouvernement fédéral – Canada. 2. Quebec (Province) – Histoire – Autonomie et mouvements indépendantistes. 3. Relations fédérales-provinciales (Canada). 4. Union européenne. I. Queen's University (Kingston, Ont.). Institut des relations intergouvernementales. II. Queen's University (Kingston, Ont.). School of Policy Studies. III. Titre. IV. Collection: Research paper (Queen's University (Kingston, Ont.). Institut des relations intergouvernementales) no. 33.

JL65 1996.L4714 1996 320.971 C96-930612-1

Research Papers/Notes de recherche

Research Papers/Notes de recherche of the Institute of Intergovernmental Relations are scholarly publications on a broad range of subjects touching on federalism and related social, political, and economic issues. All contributions to this series are peer-reviewed. The series is a continuation of the earlier *Institute Discussion Papers*, but has been renamed in order to distinguish it from a new companion series entitled *Reflections/Réflexions*. The latter are more tentative or experimental than the *Research Papers/Notes de recherche*, and in general are more given to the presentation of argument.

Les *Research Papers/Notes de recherche* publiées par l'Institut des relations intergouvernementales sont l'oeuvre de chercheurs s'intéressant à divers aspects du fédéralisme, relatifs aux questions sociales, politiques et économiques. Tous les manuscrits présentés dans le cadre de cette collection sont soumis, au préalable, à un comité de lecture. La collection actuelle constitue l'un des deux nouveaux volets qui ont remplacé les précédents *Institute Discussion Papers*. La collection *Reflections/Réflexions*, contrairement aux *Research Papers/Notes de recherche*, accueille avant tout des contributions empiriques et privilégie également tout motif de réflexion pouvant prêter à la discussion.

Table des matières

<i>Avant-propos</i>		v
<i>Préface et résumé</i>		vii
Chapitre premier	L'Union européenne : un système économique et politique en évolution	1
Chapitre 2	Les institutions et processus politiques de l'Union européenne	13
Chapitre 3	L'Union européenne et la souveraineté nationale	33
Chapitre 4	Maastricht au Canada?	67
Annexe A	Organigramme des institutions de l'Union européenne	87
Annexe B	Liste des sigles et acronymes	89

Avant-propos

Peter Leslie fait remarquer dans sa préface que l'Union européenne est une organisation qui compte beaucoup pour le Canada, non seulement en tant que partenaire commercial et politique important et allié en matière de défense, mais également parce que ses institutions constituent un modèle intéressant d'intégration politique et économique. Par son évolution, la Communauté européenne, fondée en 1986 et appelée Union européenne depuis 1993, a apporté du sang neuf aux diverses formes d'union fédérale. Nous pouvons y reconnaître une convention hybride, qui pose un défi aux catégories traditionnelles de «confédération» et de «fédération».

Pour les Canadiens, qui sont en train de remettre en question leurs propres arrangements fédéraux, l'aspect innovateur de l'expérience européenne récente vaut la peine qu'ils s'y attardent. Les Canadiens ont particulièrement intérêt à comprendre l'interaction entre l'intégration économique et les formes d'union politique, étant donné que nous faisons face à des demandes simultanées d'intensification de l'intégration et de fragmentation. La dynamique européenne favorise jusqu'à présent l'intégration; toutefois d'aucuns voient dans l'évolution de l'équilibre entre l'autonomie et l'intégration en Europe de l'Ouest, un modèle potentiel pour le Canada. Plus particulièrement, les indépendantistes du Québec ont adopté le traité de Maastricht comme modèle de futures relations entre les partenaires actuels de la fédération canadienne.

Cet ouvrage du professeur Leslie fournit une vue d'ensemble complète en même temps qu'accessible, ainsi qu'une analyse de l'Union européenne depuis la ratification du Traité de Maastricht en 1993. Il constitue une mise à jour d'un document du même auteur intitulé *The European Community: A Political Model for Canada?*, publié par le gouvernement du Canada en 1991. Dans son analyse soignée du modèle de Maastricht, le professeur Leslie conclut que celui-ci ne pourrait s'appliquer aux relations bilatérales entre le Canada et un Québec indépendant. Son analyse apporte cependant des éclairages importants sur la nature de l'intégration économique et politique tant au Canada qu'en Europe.

Peter Leslie est professeur de sciences politiques à l'université Queen's. Il a été directeur de l'Institut des relations intergouvernementales de 1983 à 1988 et secrétaire adjoint du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales au gouvernement du Canada de 1988 à 1990. Il est un auteur et commentateur célèbre et prolifique dans le domaine du fédéralisme canadien et, plus particulièrement, de ses relations financières et de sa politique économique. Depuis 1992, ses travaux ont porté principalement sur l'Union européenne. Il a reçu l'appui du Bureau du Conseil privé dans ses recherches en vue de la présente publication. Les idées qu'il expose ici ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou de l'Institut des relations intergouvernementales.

Cette étude fait partie de la série *Research Papers/Notes de recherche* de l'Institut, qui regroupe des publications d'universitaires sur une gamme étendue de sujets touchant le fédéralisme. Toute contribution à cette série fait l'objet d'une révision par les pairs.

Douglas M. Brown
Directeur général
Février 1996

Préface et résumé

La création de l'Union européenne (UE), en 1993, est un événement important pour le Canada. C'est désormais par l'intermédiaire de l'Union, dans une large mesure, qu'il poursuit ses relations bilatérales avec les États d'Europe, surtout dans le domaine économique. Dans le cas des négociations commerciales multilatérales, l'UE est le porte-parole de ses 15 États membres; de fait, au cours de l'Uruguay Round de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le Canada s'est joint aux États-Unis, au Japon et à l'UE pour former le Groupe quadrilatéral des ministres du Commerce, qui a largement influencé la conduite des négociations. Non seulement l'Europe occidentale est-elle un important partenaire commercial pour le Canada, mais encore les relations entre l'UE et les États-Unis, d'une part, et entre l'UE et les économies dynamiques de l'Asie, d'autre part, se répercutent profondément sur la place que le Canada occupe sur la scène commerciale mondiale, en évolution si rapide.

L'Union européenne intéresse en outre beaucoup les Canadiens pour des raisons de politique intérieure. Certains intellectuels et politiciens, surtout ou seulement au Québec, en sont venus à voir dans l'UE la preuve que des États peuvent intégrer largement leurs économies tout en gardant leur indépendance politique quasi intacte. Selon eux, les États membres d'une union économique peuvent conclure une forme d'association politique propice à leurs intérêts mutuels tout en protégeant leur souveraineté respective. Dans ce sens, il semble que certains des promoteurs de la sécession du Québec cherchent du côté de l'UE un modèle de partenariat économique et politique qui pourrait être établi entre un Québec indépendant et le reste du Canada. Les institutions que certains envisagent, dont un conseil de ministres soutenu par un secrétariat permanent, une assemblée parlementaire et un tribunal doté de pouvoirs contraignants, s'apparentent de très près — mais pas en tous points — aux institutions de l'UE. À cause des parallèles apparents, il nous a semblé utile d'examiner la possibilité d'emprunter et d'adapter les institutions établies en Europe occidentale.

Ce rapport vise à répondre aux questions des Canadiens sur l'UE, que ce soit comme partenaire commercial, comme entité politique en train de redessiner en

partie le monde du XXI^e siècle ou comme modèle d'association politique et économique entre États officiellement indépendants. Il fournit des renseignements de base sur la structure et le fonctionnement de l'UE, tels qu'ils sont exposés dans le Traité de l'Union européenne. Ce traité, communément appelé Traité de Maastricht, a été accepté en principe par les dirigeants européens à Maastricht (Pays-Bas), en décembre 1991, puis ratifié en 1992 et mis en vigueur en 1993.

Le premier chapitre pose le principe que tout exposé des institutions politiques (y compris, bien entendu, celles de l'UE) risque d'apprendre peu de choses ou même d'être trompeur si on ne porte pas suffisamment attention au contexte historique, social, culturel et économique. Dès lors, le chapitre fait un bref historique de l'UE à partir du début de l'après-guerre, et retrace son origine à la Communauté européenne du charbon et de l'acier, à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), toutes créées dans les années 50. Il souligne que le Traité de Maastricht contient un plan directeur et même une ébauche de calendrier en vue de l'expansion de l'UE sujets toutefois à la conjoncture, entre autres, de l'évolution des relations entre la France et l'Allemagne. Il se peut que l'entente franco-allemande de l'après-guerre dure longtemps, mais d'autres scénarios sont possibles. La relation pourrait se dégrader, non seulement à cause d'un changement de politique intérieure dans les deux pays, mais aussi à cause de l'évolution des événements politiques et économiques dans d'autres États d'Europe occidentale ou, bien sûr, en Europe orientale et dans le bassin méditerranéen. Le cas échéant, le fonctionnement des institutions de l'UE serait très différent de ce qu'il est maintenant, et elles pourraient se révéler inefficaces contrairement au passé.

Le chapitre 2 expose les principales institutions de l'Union européenne, ou de la Communauté européenne, qui est le pilier central de l'UE. Son idée essentielle est qu'on a créé un groupe puissant d'institutions pour établir en commun des politiques qui s'appliquent à l'ensemble de l'Union, mais que le mode de décision des politiques est entre les mains des États membres. La Commission européenne est un organisme puissant, qui a le pouvoir d'agir indépendamment des États, mais la plus importante institution législative, le Conseil, se compose de ministres délégués par ceux-ci. Lorsque ces ministres négocient les grandes décisions de principe, ils sont toujours les porte-parole de leur gouvernement national. Dans la partie traitant de la structure et du fonctionnement des institutions (Commission, Conseil, Parlement européen et Cour européenne de justice), une attention particulière est accordée à la question de la supranationalité, c'est-à-dire la limitation de la souveraineté des États.

Le chapitre 3, le plus long, approfondit la question de la souveraineté des États. Il examine à cette fin le rôle stratégique de l'Union européenne relativement aux relations économiques extérieures, à la réglementation du marché et au développement économique (politique industrielle, politiques sectorielles, développement régional), à la gestion économique en général, incluant la politique financière et monétaire et la question de l'union monétaire; il étudie aussi sa position face à

l'Europe sociale, à la protection de l'environnement, à l'immigration et à la sécurité interne (Justice et Affaires intérieures), ainsi qu'à l'établissement de la Politique étrangère et de la politique de sécurité commune. Il établit quelques comparaisons entre le rôle stratégique des États membres et celui joué, au Canada, par les gouvernements provinciaux. Il passe en outre rapidement en revue le principe de subsidiarité. Tout au long du chapitre, les restrictions et les limites des pouvoirs des États membres en matière de politiques sont étudiées et il ressort qu'à certains égards, les pouvoirs des provinces canadiennes en matière de politiques sont plus étendus que ceux des États membres de l'UE.

Le quatrième et dernier chapitre examine la possibilité de transposer certains aspects de la structure institutionnelle de l'Union européenne au Canada, ou à une nouvelle association économique et politique entre le Canada et le Québec. Il compare différentes formes d'intégration économique : une union douanière, un marché commun et une union monétaire. Il soutient que toutes les formes d'intégration, sauf les plus rudimentaires, exigent un haut degré de détermination commune des politiques; l'expérience européenne le prouve clairement. Il faut en outre des mécanismes politiques efficaces pour prendre des décisions exécutoires pour tous les États membres. Advenant la sécession du Québec, serait-il possible d'adapter le système de l'UE pour soutenir des rapports bilatéraux entre un Québec indépendant et le reste du Canada? Ou, plus simplement, une forme de « Maastricht à deux » serait-elle possible ou souhaitable? À cette question le rapport répond sans hésitation : non.

Les lecteurs qui s'intéressent surtout à la possibilité de s'inspirer du modèle de Maastricht advenant la sécession du Québec peuvent passer directement au chapitre 4. Cela suppose toutefois qu'on connaît bien les institutions politiques et les politiques de l'Union européenne. Les lecteurs à qui elles sont familières pourront se reporter aux trois premiers chapitres à titre documentaire seulement, ce que facilitent les renvois aux notes marginales comprises dans le texte. Ceux qui disposent de peu de temps pourront parcourir les trois premiers chapitres à l'aide des notes marginales indiquant le sujet de chaque paragraphe, et lire ensuite le chapitre 4 en se reportant au besoin à certains paragraphes des chapitres précédents.

Je tiens à exprimer mes sincères remerciements à M. Armand de Mestral et aux dirigeants de la Banque du Canada pour leurs commentaires et suggestions sur les premières ébauches du rapport. Ils ne seront peut-être pas d'accord avec le traitement que j'en ai fait, mais qu'ils soient assurés que l'ouvrage s'est trouvé substantiellement enrichi grâce à leur générosité et à leurs idées.

Peter M. Leslie
Janvier 1996

Chapitre premier

L'Union européenne : un système économique et politique en évolution

INTRODUCTION

**1 L'Union
européenne :
une
organisation
supranationale,**

L'Union européenne (UE) est une forme très avancée d'association économique et politique entre les pays d'Europe occidentale, la Suisse et la Norvège exceptées. Ses 15 États membres ont établi un ensemble d'institutions en vue de l'adoption et de la mise en oeuvre de politiques communes dans plusieurs domaines définis par traité. Ils ont par ailleurs convenu que certains des pouvoirs qu'ils possèdent à titre d'États nationaux peuvent être subordonnés, ou que les préférences de leur électorat respectif peuvent être écartées, au moyen d'un processus communautaire aboutissant à des décisions exécutoires. Ce processus suppose énormément de négociations entre les gouvernements. Les décisions doivent parfois, mais pas toujours, être unanimes; dans d'autres cas, on applique une règle de majorité qualifiée; ou encore, elles sont prises par la Commission européenne, organisme dont les membres sont nommés et qui n'est pas contrôlé par les États membres. En raison de ces caractéristiques du processus décisionnel de l'UE, on la qualifie souvent d'organisation supranationale, et certains y voient un système fédéral naissant.

**2 mais non un
super-État**

Malgré son caractère supranational, l'UE constitue non pas un niveau de gouvernement, ou super-État, placé au-dessus

des États nationaux qui en font partie, mais plutôt un organe permettant à ceux-ci de travailler ensemble avec l'aide, l'incitation et la participation d'un organisme dont les membres sont nommés, la Commission européenne, afin d'atteindre des buts communs. L'idée de « buts communs » est élastique et s'étend constamment. Ainsi, les États membres ont pris, dans le Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne, signé en 1992 et ratifié en 1993), l'engagement d'étendre et de renforcer encore davantage la capacité de l'UE d'appliquer des politiques conçues à l'échelon européen dans un grand nombre de domaines.

3 Origines de l'UE; le Traité de Maastricht; la Communauté européenne (CE) en tant qu'un des trois piliers de l'UE

L'Union européenne a vu le jour officiellement en 1993, même si la plupart de ses caractéristiques essentielles avaient déjà pris naissance au cours des quelque 35 années précédentes. Son acte de fondation est le Traité de Maastricht, qui non seulement crée l'Union européenne, mais aussi modifie les modalités de trois traités antérieurs remontant aux années 50. Les trois traités en question sont en quelque sorte les constitutions des organisations antérieures regroupant les mêmes membres, soit : la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, Traité de Paris, 1951), la Communauté économique européenne (CEE, Traité de Rome, 1957) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom : un second Traité de Rome, 1957). On a rebaptisé la CEE Communauté européenne dans le Traité de Maastricht et aligné ainsi la terminologie officielle sur l'usage établi. En fait, la Communauté européenne (CE) est maintenant un amalgame des trois communautés et est parfois qualifiée à ce titre de principal pilier de l'Union européenne du point de vue de sa vocation économique. Celle-ci englobe la réglementation du marché, les politiques sectorielles (notamment dans le domaine agricole), la coordination des politiques financière et fiscale, le développement économique et le commerce extérieur. Les deux autres piliers touchent les aspects non économiques de l'Union : politique étrangère et de sécurité commune (menant finalement, espèrent les Européanistes, à une politique de défense commune), et justice et affaires intérieures (sécurité interne, y compris des dossiers connexes comme l'immigration). Un ensemble commun d'institutions assure la bonne marche de toutes ces activités.

4 Seule la CE est vraiment supranationale

La Communauté européenne est le seul pilier vraiment supranational; elle seule a le pouvoir de prévaloir sur les politiques et les lois nationales. Les deux autres piliers fonctionnent d'après le principe de l'intergouvernementalisme, ou consultation, qui peut mener, au moins à l'occasion, à l'action commune. Mais, dans ces domaines, toutes les décisions sont prises à l'unanimité et ne lient pas juridiquement les États, même ceux qui y ont acquiescé. Sauf en matière économique, aucune sanction ne peut être imposée à des États membres pour avoir agi à l'encontre d'une politique établie.

5 Objectifs du développement futur de l'UE : vers l'union politique?

L'aspect le plus important du Traité de Maastricht est sans doute le fait que, comme les traités antérieurs visant la construction de l'Europe, non seulement il établit des institutions et des règles pour une organisation supranationale, mais encore il fixe un programme pour l'avenir. Il définit un ensemble de mesures devant encore être prises pour élargir et approfondir l'intégration. Ainsi, l'UE est un système politique en évolution, et le Traité de Maastricht définit des objectifs destinés à le développer davantage. Il prévoit un processus d'établissement d'une « union toujours plus étroite », expression employée pour la première fois dans le Traité de Rome (1957), mais reprise et utilisée avec une insistance renouvelée dans le Traité de Maastricht. Parmi les objectifs que les États se sont engagés à atteindre dans ce traité figurent une union monétaire (monnaie unique) d'ici 1999, la création d'institutions politiques plus efficaces et plus démocratiques, et l'exercice d'un rôle accru en matière d'affaires étrangères. Les partisans les plus enthousiastes du Traité de Maastricht y voient la base d'une union politique, ou État fédéral, à négocier lors d'une conférence intergouvernementale prévue pour 1996. Mais les sceptiques y voient le point culminant du processus d'intégration et prévoient maintenant — ce que certains vont jusqu'à espérer — une période de stagnation ou de déclin.

6 Le processus d'élaboration des politiques de l'UE : négociation entre les États

L'Union européenne, ou au moins le pilier Communauté européenne, est une organisation extraordinairement puissante. C'est l'organe de mise en place des politiques communes résultant essentiellement de négociations entre les États membres. Comme les négociations consistent surtout à faire des concessions et à accepter des solutions de compromis —

à condition que les participants les jugent préférables à l'inaction ou à l'impasse —, les États membres de la CE/UE en arrivent parfois à donner leur assentiment à des décisions qu'ils considèrent comme contraires à leurs intérêts ou à leurs préférences. Les cas les plus manifestes de subordination des intérêts nationaux à un intérêt européen plus large se présentent lorsque des États particuliers sont mis en minorité lors du processus de décision, comme cela est possible dans certains domaines des politiques de la CE. Dans la pratique, toutefois, cela se produit rarement. En règle générale, quand un État sait qu'il sera mis en minorité, il n'insiste pas pour qu'on tienne un vote officiel, et même dans les domaines où l'unanimité est requise (c.-à-d. aucun vote négatif), les États hésitent généralement à exercer leur droit de veto. Chaque État est un participant à un processus décisionnel permanent supposant beaucoup de concessions : celui qui est perdant un jour sur une question pourra l'emporter le lendemain sur une autre. Ainsi, le processus d'élaboration des politiques de la CE, selon lequel tous les États se retrouvent de temps à autre en position minoritaire, assujettit la souveraineté nationale, ou le pouvoir décisionnel national, à des limites importantes.

7 L'étendue des compétences de la CE

Il convient de noter qu'à certains égards, le rôle et les pouvoirs (compétences) de la Communauté européenne sont aussi vastes, sinon plus, que ceux du Parlement canadien. Et le Traité de Maastricht étendra davantage les compétences de la CE. Il faut toutefois être prudent lorsqu'on établit des comparaisons entre les systèmes gouvernementaux du Canada et ceux de la CE/UE. Les pouvoirs conférés aux gouvernements canadiens (fédéral et provinciaux) sont solidement ancrés et peuvent seulement être utilisés par les gouvernements dans leur sphère de compétence, tandis que les compétences de la CE visent des domaines dans lesquels des mesures communes peuvent être prises selon la volonté collective des États. Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux ont tendance à agir indépendamment les uns des autres et, souvent, se défient et s'opposent mutuellement. Leurs institutions sont par ailleurs distinctes. Au sein de la CE, par contre, la plupart, sinon la totalité, des grandes décisions sont prises par les États membres, quoique sur proposition de la Commission. C'est à cela que servent les institutions de la CE; à l'exception — importante — de la Commission (paragraphe 16, 24, 25, 32 et 33), elles ne sont pas des détentrices de pouvoir indépendantes des États membres.

ORIGINES ET DÉVELOPPEMENT

8 L'UE en tant que système unique dans l'histoire

On ne peut comprendre comment l'Union européenne fonctionne — c'est-à-dire ce qui en fait un système applicable — si on ne tient pas compte du contexte historique dans lequel elle est née. Parmi les événements ou facteurs historiques pertinents figurent :

- l'héritage immédiat de la Seconde Guerre mondiale : la soif d'une paix durable en Europe occidentale, le besoin de reconstruction économique, l'instabilité politique intérieure de plusieurs pays d'Europe occidentale et l'avènement de la guerre froide;
- la rivalité économique croissante entre les États-Unis, le Japon et l'Europe occidentale à partir des années 60;
- l'effondrement du communisme en Europe orientale en 1989, avec la restructuration économique et l'instabilité politique qu'il a entraînées dans cette région, et ses effets potentiels dans toute l'Europe occidentale.

9 La fondation des Communautés européennes : la complémentarité des intérêts nationaux

Le fait que la France et l'Allemagne ont des objectifs nationaux distincts, mais complémentaires, depuis la fin des années 40 a constitué la clé du progrès de l'intégration politique et économique de l'Europe occidentale.

- Au cours des premières années de paix, les autorités politiques des trois zones occidentales de l'Allemagne occupée visaient à créer un État ouest-allemand grâce à l'unification politique et économique de ces trois zones, au relâchement des contrôles imposés par les puissances occupantes (y compris, bien entendu, la France) et à l'admission du nouvel État au sein de la société des nations. La participation à des organisations internationales l'aiderait à obtenir, ou symboliserait, sa reconnaissance et son acceptation par les autres États. De plus, Konrad Adenauer et les autres dirigeants politiques ouest-allemands voulaient, tout comme les dirigeants d'autres pays, assurer à l'État renaissant des liens économiques et politiques avec d'autres États possédant des traditions démocratiques libérales plus anciennes. Ainsi, les motifs politiques étaient probablement les plus importants pour l'Allemagne dans le processus d'intégration. Les mêmes considérations jouaient, à un degré moindre, dans le cas de l'Italie.

- La France, l'Italie et les pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) ne pouvaient reconstruire leurs économies et poursuivre leur industrialisation qu'en établissant des liens économiques étroits avec le nouvel État ouest-allemand. Dès l'unification économique des zones occupées par la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis, en 1948, la région devint une locomotive économique. L'Allemagne de l'Ouest offrait à tous les pays d'Europe occidentale le marché qui se développait le plus rapidement; chose tout aussi importante, c'était un fournisseur majeur de produits industriels. De plus, dans le cas de la France, un objectif particulier de la planification de l'après-guerre consistait à réorienter vers l'industrie une partie importante de la main-d'oeuvre de l'agriculture; or, elle pouvait seulement atteindre cet objectif en ayant accès aux ressources ouest-allemandes, en particulier le charbon (également important pour la Belgique).
- Dans les six États (Allemagne de l'Ouest, France, Italie et les pays du Benelux), des dirigeants clairvoyants comprenaient que, pour réaliser une paix durable entre ex-belligérants, il faudrait reconstruire les économies de l'Europe occidentale d'une manière concertée, qui réunirait tous les États dans une entreprise commune. En vue de cet objectif, les États-Unis ajoutèrent une pression extérieure sous la forme de l'aide prévue par le plan Marshall, qui, à l'origine, devait dépendre de la présentation par les États d'un plan de reconstruction intégré unique, plutôt que d'une série de plans nationaux distincts. En l'espèce, les États-Unis étaient motivés dans une large mesure par la conviction que la croissance économique rapide, facilitée par l'intégration, serait un antidote efficace contre la menace de subversion politique présentée par les partis communistes vigoureux de la France et de l'Italie.

**10 Les
Communautés
européennes :
la CECA, la CEE
et l'Euratom**

Ce fut donc un ensemble complexe de facteurs qui incita les six États à s'entendre pour créer la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), en 1951. Celle-ci était habilitée à répartir les ressources, la production et les marchés du charbon et de l'acier sur une base supranationale. Non seulement ces industries étaient indispensables au processus de reconstruction et d'industrialisation, mais encore elles allaient être à la base de tout programme futur de

militarisation. Il était par conséquent essentiel de les placer sous contrôle international, ce que la création de la CECA permit de faire. Six ans plus tard, soit en 1957, le même groupe d'États franchissait une autre étape importante vers l'intégration en signant deux traités de Rome, dont l'un créait la CEE et l'autre, l'Euratom. La structure institutionnelle de ces deux nouvelles communautés était semblable à celle de la CECA, qui se trouve donc avoir été, dans le temps comme sur le plan structurel, un précurseur de l'actuelle Union européenne.

- Un marché franco-allemand permit dans les trois cas d'établir l'assise essentielle à chaque communauté. Mais ce marché n'aurait pu être conclu sans la participation des quatre autres États, qui jouèrent un rôle de médiation capital dans les relations franco-allemandes, surtout la Belgique et les Pays-Bas.

11 La CEE : un marché unique doté de politiques communes en matière d'agriculture, et autres

La Communauté économique européenne était la plus importante des trois communautés. C'était le principal organe d'intégration économique et politique de l'Europe occidentale, et elle joue encore ce rôle aujourd'hui sous le nom de Communauté européenne. Elle consiste essentiellement en l'engagement d'établir et de protéger un marché unique au sein duquel les marchandises, les services, les capitaux et la main-d'oeuvre circulent sans restrictions imposées par des lois, pratiques administratives ou règlements nationaux. Tel était le but initial visé lors de la formation de la CEE; c'est toujours le principe de base de l'intégration économique de l'Europe occidentale. Toutefois, pour la France des années 50 — et jusqu'à un certain point encore aujourd'hui —, le degré d'intégration du marché réalisé dans le cadre de la CEE était acceptable seulement avec l'application d'une série de politiques communes devant être élaborées par la CEE dans son ensemble. Ces politiques limitaient, canalisèrent et restreignaient les forces du marché. L'agriculture était le plus important des domaines pour lesquels il fallait élaborer, financer et appliquer une politique commune. Même aujourd'hui, la politique agricole commune, quoique ébranlée par l'opposition britannique à son coût exorbitant et par les négociations de l'Uruguay Round du GATT, reste une composante essentielle du marché de l'UE. Parmi la gamme étendue des autres politiques élaborées et, dans certains cas, financées au niveau de la Communauté figurent : le

développement régional, le transport, l'énergie, la surveillance ou le contrôle des conditions de travail, l'application des normes régissant les produits, les règles communes sur la concurrence et l'aide de l'État à l'industrie, et la protection de l'environnement.

12 Élargissement et approfondissement

Deux processus, appelés élargissement et approfondissement, se sont imbriqués à l'occasion du développement de la CEE/CE (en 1967, les institutions des trois communautés ont été regroupées en un système unique et l'usage s'est ensuite établi de parler de la Communauté au singulier).

- L'élargissement, ou expansion géographique, s'est fait en quatre étapes dont chacune a été marquée par l'adhésion de un à trois nouveaux États membres. La Communauté comptait à l'origine six États membres. Ce nombre est passé à 15 avec l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark en 1973; de la Grèce en 1981; de l'Espagne et du Portugal en 1986; de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995.
- L'extension des règles et pratiques de la Communauté à plusieurs États voisins dans le cadre d'une série de traités d'association a été presque aussi importante que l'adhésion de nouveaux membres. Ces traités, de genres divers, ont offert des garanties partielles d'accès aux marchés à la condition que les États associés adoptent le même système de réglementation du marché que celui qui s'applique aux États membres. Ainsi, dans plusieurs domaines de politique, les règles de la CE (généralement appelées acquis communautaire) s'appliquent au delà des frontières de la CE/UE elle-même. Ce fait a été une caractéristique essentielle du processus d'élargissement, en particulier à mesure que certains membres associés sont devenus plus tard des membres à part entière. On prévoit que plusieurs États d'Europe orientale feront de même, d'où la possibilité que l'UE compte quelque 20 à 25 membres d'ici le début du XXI^e siècle.
- Le processus d'approfondissement n'a pas été régulier; il a plutôt été caractérisé par une série de progrès et de reculs, ou par des périodes alternatives d'optimisme et de pessimisme, d'élan et de régression. Il a comporté la formation d'institutions centrales, l'application de politiques

communes, l'extension des compétences de la Communauté dans de nouveaux domaines, comme celui de la protection de l'environnement, et l'application de plus en plus rigoureuse des principes du marché commun débouchant sur la création d'un marché intérieur unique pour les marchandises, les services, les capitaux et la main-d'oeuvre.

- On met souvent en contraste l'élargissement et l'approfondissement, mais, dans la pratique, les deux processus tendent à progresser ensemble, à la faveur d'une série de marchés globaux. Les États membres qui souhaitent des réformes des politiques ou des changements institutionnels refusent parfois leur consentement à l'expansion jusqu'à ce que leurs objectifs, favorables au processus d'approfondissement, aient été atteints. Ainsi, les nouveaux États membres doivent, pour être admis, accepter un ensemble de politiques adoptées par les États membres de plus longue date. La barre que les candidats à l'admission doivent franchir a ainsi monté progressivement au cours des années, et il continuera d'en être ainsi.

13 Coalitions d'États à l'intérieur de la CE

À tous les stades ou étapes du développement de la Communauté, l'état de l'alliance franco-allemande — si cruciale pour la fondation des trois communautés dans les années 50 — a eu une importance capitale. Lorsque la France et l'Allemagne ont été en désaccord, la Communauté a connu une phase de stagnation ou de recul (comme cela s'est manifestement produit pendant les années 70, lors de l'apparition d'un grand nombre de barrières non douanières). Par contre, lorsque la France et l'Allemagne ont été du même avis, elles ont souvent réussi à obtenir l'accord d'autres États à l'égard d'un ensemble de nouvelles initiatives. La Grande-Bretagne, partenaire réticente parmi les grands États, a dû à maintes reprises consentir à de nouveaux progrès du processus d'intégration (tout comme elle s'est rendu compte sur le tard qu'elle devrait le faire lorsqu'elle a décidé, en 1961, de demander le statut de membre) parce qu'elle craignait d'être marginalisée. Elle a reconnu à plusieurs reprises qu'elle ne pouvait se permettre d'observer de l'extérieur le développement de l'intégration d'un noyau d'États sur la base d'un traité auquel elle refusait de souscrire. L'Italie a, de façon générale, favorisé une plus grande intégration, lorsque la France et

l'Allemagne pouvaient se mettre d'accord sur les nouvelles mesures à prendre. D'autres États, plus petits ou moins puissants sur le plan économique, ont soit été des participants enthousiastes (les Pays-Bas, par exemple), soit négocié pour obtenir des concessions particulières allant dans le sens de leurs intérêts nationaux.

14 Événements mondiaux et politique intérieure

L'histoire de l'intégration européenne montre que l'interaction des événements mondiaux et de la politique intérieure dans chacun des États explique le fonctionnement et l'évolution des formes d'association économique et politique. En voici des exemples :

14.1 Le programme du Marché unique et l'Acte unique européen

- La Communauté a été relancée au milieu des années 80 après une période d'« europessimisme » au cours de laquelle les barrières non douanières se sont multipliées. La relance a été nécessaire dans une large mesure par la concurrence du Japon et des États-Unis. Une intégration plus poussée allait renforcer la position concurrentielle de la Communauté au sein d'une économie mondialisée. Ainsi, des pressions économiques externes ont renforcé les pressions intérieures tendant à la déréglementation et à l'extension des marchés et entraîné la suppression des barrières économiques entre les États membres. Pour atteindre ce but, il fallait établir des politiques communes dans plusieurs domaines et assujettir à de nouvelles limites les pouvoirs de chacun des États membres en matière d'élaboration de politiques. Les mesures qui furent proposées (et appliquées, pour la plupart) furent appelées Europe 1992, ou Marché unique. Il s'agissait de créer un « marché sans frontières » intérieures grâce à la suppression de tous les contrôles frontaliers entre les États membres à compter du 1^{er} janvier 1993. Pour faciliter les réformes, on procéda à des changements institutionnels — notamment l'extension du « vote à la majorité qualifiée » (paragraphe 23.2) — en apportant au traité une série de modifications connues sous le nom d'Acte unique européen (AUE), qui furent négociées en 1985 et ratifiées en 1986 (paragraphe 23 et 49 à 53). À ce stade du processus d'intégration, toutefois, ni l'union monétaire ni la poursuite d'objectifs sociaux de grande envergure ne reçurent l'appui unanime des États membres, de sorte qu'elles ne figuraient pas dans l'AUE.

**14.2 Le mouvement
à l'origine du
Traité de
Maastricht**

- Le désir de créer une union monétaire et d'étendre l'action de la Communauté dans le domaine de la politique sociale était toujours intense dans certains États, et ces sujets furent abordés au cours des négociations relatives au Traité de Maastricht. L'accord partiel auquel on parvint sur ces questions entraîna, en l'occurrence, de vifs débats nationaux sur la ratification, en 1992 et en 1993. Les incertitudes suscitées par l'effondrement du communisme un peu partout en Europe orientale en 1989 eurent également une part importante dans les négociations de Maastricht et en furent peut-être même le principal stimulant. La réunification de l'Allemagne dérangerait le délicat équilibre politique des institutions de la Communauté, et le risque d'augmentation de l'instabilité politique dans l'ensemble de l'ancien bloc communiste fit ressortir l'urgence d'établir une politique étrangère et de sécurité commune pour l'Europe occidentale, ainsi que d'assurer la réalisation des objectifs de sécurité interne grâce à une action coopérative dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

**14.3 Après
Maastricht**

- Depuis 1992, l'instabilité monétaire et l'incapacité d'agir résolument dans l'ex-Yougoslavie suscitent des doutes quant à l'aptitude de l'Union européenne à réaliser une union monétaire et à mettre en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune. L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de politiciens en France, et probablement bientôt en Allemagne également, et les pressions entraînées par les échecs de politiques font que la solidité de la coalition franco-allemande au sein de l'UE paraît incertaine. Certes, d'importantes innovations institutionnelles ont été incluses dans le Traité de Maastricht (voir le chapitre 2), mais le mode de fonctionnement des nouvelles institutions dépendra nécessairement du maintien de la viabilité de la coalition franco-allemande et d'autres facteurs politiques, en particulier peut-être en Grande-Bretagne, influencée, comme toujours, par les événements économiques et politiques externes.

**15 Résumé :
l'importance du
contexte
historique**

Une conclusion à tirer de ce bref tour d'horizon des origines et du développement de la CEE (devenue l'UE) est que l'analyse des institutions risque d'être peu informative, sinon trompeuse, si on ne porte pas suffisamment attention au

contexte historique. Toutefois, on ne devrait pas oublier que les institutions contribuent à modeler les décisions ou les politiques en faisant que certaines soient politiquement réalisables et d'autres, pas. Si le contexte historique (politique intérieure, événements économiques et politiques externes et internes) détermine la dynamique du système, il importe également de savoir comment le système est structuré. Tel est le sujet du chapitre 2, qui examine les structures actuelles et les diverses propositions visant leur reconstruction ou leur réforme.

Chapitre 2

Les institutions et processus politiques de l'Union européenne

16 L'UE en tant qu'organisation supranationale et inter-gouvernementale

Les quinze États membres de l'Union européenne ont mis sur pied un ensemble d'institutions supranationales et inter-gouvernementales pour assurer la direction des affaires de l'Union.

- Les décisions modifiant les institutions, la composition ou le financement de l'UE ou ayant des effets assimilables à une révision constitutionnelle sont prises par le Conseil européen, ou sommet européen, qui se compose des chefs d'État ou de gouvernement (paragraphe 17 et 18). Le Conseil européen se réunit normalement deux fois par an et traite d'un ensemble de questions importantes ayant les incidences politiques les plus profondes. C'est une institution intergouvernementale, un organe d'établissement de consensus entre gouvernements plutôt que de prise de décisions majoritaires.
- Les lois sont édictées par un ensemble d'institutions dont la plus importante est le Conseil des ministres (paragraphe 22 et 23), également appelé Conseil de l'Union européenne, ou simplement Conseil (ainsi qu'il est désigné dans les traités). Celui-ci, qu'il convient de ne pas confondre avec le Conseil européen, se réunit plus de 80 fois par an. La Commission européenne (paragraphe 24, 25 et 33) et le Parlement européen (paragraphe 26 à 28) participent également au processus législatif. La Commission, le Conseil et le Parlement

européen sont des institutions supranationales dotées de pouvoirs de décision pouvant prévaloir sur les désirs des États membres à titre individuel.

- La Commission est un organisme réunissant 21 membres nommés et habilités, en vertu du traité de la CE (Traité de Rome, modifié par plusieurs traités subséquents, dont l'Acte unique européen et le Traité de Maastricht), à statuer indépendamment des gouvernements qui les ont en pratique désignés. Elle possède un ensemble de pouvoirs décisionnels et administratifs en vertu des traités. Elle a, avec son personnel (la bureaucratie de Bruxelles), la responsabilité de veiller à l'observation, par les États membres, de la législation de la CE ainsi que des conditions des traités.
- Lorsque les négociations entre la Commission et les États membres n'assurent pas le respect des lois de la Communauté ou la pleine observation des conditions des traités, un litige peut s'ensuivre. Il peut alors incomber à la Cour européenne de justice (paragraphe 34) d'assurer l'exécution des lois et traités, de concert avec les tribunaux nationaux.

ORIENTATION GÉNÉRALE DES POLITIQUES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

17 Le Conseil européen

C'est le Conseil européen qui détermine s'il y a lieu de prendre de nouvelles mesures importantes dans le sens de l'intégration, c'est-à-dire tant de l'élargissement que de l'approfondissement. Le Traité de Maastricht précise : « Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales. » (article D). Mais, bien sûr, le Conseil européen n'opère pas en vase clos. Les propositions qu'il étudie sont rédigées soit par la Commission, soit par le secrétariat du Conseil des ministres (composé de conseillers politiques et doté d'un personnel d'environ 2000 fonctionnaires), ou par les conférences intergouvernementales officielles auxquelles les États sont représentés par leurs ministres des Affaires étrangères ou par des négociateurs spéciaux. Les révisions du traité doivent non

seulement faire l'unanimité au Conseil européen, mais encore être ensuite ratifiées par les corps législatifs nationaux, ce qui, dans certains pays, nécessite la sanction préalable d'un référendum. L'usage de tenir des référendums pourrait, à l'avenir, rendre la révision du traité de plus en plus difficile, à mesure que les électors nationaux deviendront plus réticents à avaliser les mesures que leurs élites politiques les exhorteront à appuyer.

**18 La négociation
au sein du
Conseil
européen**

Exception faite de certaines questions de procédure, le Conseil européen statue toujours à l'unanimité. Cela ne signifie cependant pas que tous les États soient nécessairement enthousiastes à propos de toutes les décisions. Les petits États, en particulier, peuvent être dissuadés de se servir de leur droit de veto au Conseil européen parce que leur opposition risquerait de leur faire perdre une partie de leur influence et de leur crédibilité. Et même un grand État comme la Grande-Bretagne peut être forcé — et l'a été à plusieurs reprises — de faire des compromis importants. Mais ceux-ci peuvent survenir seulement après un long intervalle s'étalant parfois sur plusieurs années, comme dans le cas du conflit entourant les principes de financement de la Communauté. Une longue période de résistance de la part d'un ou de plusieurs États peut faire languir ou reculer le processus d'intégration. L'apparition de questions nouvelles et urgentes modifiant la dynamique du processus de négociation peut cependant venir mettre fin à une impasse. Les liens établis, depuis le milieu des années 80, entre la politique agricole commune, le financement de la Communauté, la suppression des barrières intérieures et la conduite des négociations du GATT en fournissent un exemple. On peut prévoir les liens futurs entre les grandes questions inscrites à l'ordre du jour de la CE pour la fin des années 90 : union monétaire et politique financière intérieure des États membres, ainsi que les rapports entre l'expansion à l'est, l'aide au développement des pays du bassin méditerranéen, les finances de l'Union, les nouvelles réformes de la politique agricole, et les fonds structurels ou programmes de développement régional des pays et régions actuellement fortement tributaires de l'aide de la Communauté (Irlande, Grèce, Portugal, Espagne).

DIRECTION DES AFFAIRES DE
LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

**19 La CE :
instrument de
l'union
économique**

Le pilier fondamental de l'UE, on l'a signalé, est la Communauté européenne (CE) ou, à proprement parler, les trois communautés mises ensemble. Le Traité de Maastricht précise : « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. » (article A). L'union économique, qui est l'aspect le plus développé de l'UE, se réalise dans le cadre de la CE.

**20 Les décisions
de la CE lient
les États
membres**

Les décisions de la CE lient les États membres, conformément au principe selon lequel la législation de la Communauté prévaut sur les législations nationales en cas d'incompatibilité, et certaines lois de la Communauté s'appliquent directement, sans mesure législative ou administrative complémentaire de la part des États. Cela ne vaut pas pour les décisions prises dans le cadre des deux autres piliers de l'UE, soit la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Les politiques de l'UE dans ces domaines sont établies à l'unanimité, soit au Conseil européen ou au Conseil des ministres, selon un processus de coopération intergouvernementale, ou de consultation. Il n'existe aucun mécanisme pour assurer la conformité de la politique nationale avec celle de l'UE dans ces domaines. Il importe par conséquent de faire la distinction, d'une part, entre les institutions et la politique de la CE, et, d'autre part, celles de l'UE dans son ensemble, voire de souligner cette distinction. Le reste de ce chapitre portera donc presque entièrement sur la Communauté européenne comme telle, et non pas sur l'UE, dont l'extension est plus large.

**21 La CE n'est pas
une fédération**

En dépit de l'ampleur de ses compétences et de l'intention de les étendre encore davantage en vertu du Traité de Maastricht, la Communauté n'est pas une fédération (pas plus, bien entendu, que l'UE dans son ensemble). La CE ne possède pas de gouvernement central doté de sa propre assise électorale et financière. Le Parlement européen ne dispose pas des pouvoirs d'un parlement national, et la CE (comme l'UE dans son ensemble) dépend toujours des négociations entre les États membres pour financer ses activités. Elle dépend également

de ceux-ci en ce qui touche l'application de ses politiques et de ses lois. Ces trois questions — législation, finances, application des politiques et exécution des lois de la CE — sont traitées dans les paragraphes qui suivent; on y expose également la structure institutionnelle de la Communauté.

LÉGISLATION

22 Le Conseil des ministres

Le corps législatif de l'UE est le Conseil, bien que le Parlement européen prenne une part importante aux décisions d'ordre législatif et qu'une procédure de « codécision » (paragraphe 26.3) s'applique à certains domaines de législation; ici, comme dans le cas de la procédure d'« assentiment » (paragraphe 27), le Parlement européen peut opposer son veto. Le Conseil est un groupe de 15 ministres désignés par les États membres. Il y a, en fait, plusieurs conseils dont la composition varie selon le sujet à l'étude. Le plus important est le Conseil général, composé des ministres des Affaires étrangères, qui traite des questions politiques les plus générales et est en quelque sorte le reflet du Conseil européen; vient ensuite le Conseil des ministres des Affaires économiques et des Finances (Écofin), probablement suivi, en troisième lieu, du Conseil de l'agriculture. Ces trois conseils se réunissent à peu près mensuellement; 17 autres groupes de ministres tiennent des réunions moins fréquentes (par exemple sur le marché intérieur, la pêche, les transports, le travail et les affaires sociales, la protection des consommateurs, la santé, l'éducation, la culture). Certains de ces ministres siègent seulement une ou deux fois par an.

23 Le vote à la majorité qualifiée (MQ)

Dans certains domaines, le Conseil doit statuer à l'unanimité; d'autres exigent seulement une « majorité qualifiée », ou majorité de près des trois quarts, dans un système de votation pondéré où les grands États disposent d'un plus grand nombre de voix que les petits. Ce nombre varie entre 2 et 10 par État. Le total des voix est de 87. Une mesure est adoptée si elle obtient 65 voix, et battue si elle en recueille 61 ou moins; entre 62 et 64, un accord politique (non inscrit dans le traité) prévoit un délai « raisonnable » pour la négociation d'un compromis capable de rallier au moins 65 voix. La majorité qualifiée est donc atteinte lorsqu'un nombre minimum d'États — entre 9 et 13, selon leur taille — votent dans le même sens.

Aucune coalition de deux États, même les plus grands, ne peut empêcher à elle seule un vote majoritaire.

**23.1 Cas
d'application
de la MQ**

- Avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen (révision du traité de Rome), en 1987, les décisions du Conseil devaient généralement être prises à l'unanimité. Toutefois, l'AUE et le Traité de Maastricht ont nettement restreint la règle de l'unanimité. À l'heure actuelle, la majorité qualifiée constitue la règle normale de votation de la CE, les principales exceptions ayant trait aux questions financières, aux droits à la mobilité et aux autres droits assurés aux ressortissants de l'UE sur l'ensemble de son territoire, ainsi qu'aux décisions assimilables à des modifications constitutionnelles (extension des compétences de la Communauté dans les cas où une mesure n'est pas expressément autorisée dans le traité (paragraphe 85). (L'unanimité est également requise en ce qui touche les deux piliers de l'Union européenne ne relevant pas de la CE, soit justice et affaires intérieures, et politique étrangère et de sécurité commune.) Toutefois, si le Parlement européen s'oppose à des propositions à l'étude au Conseil sur des questions auxquelles la majorité qualifiée s'applique habituellement, ou modifie ces propositions, le Conseil peut devoir statuer à l'unanimité (paragraphe 26.2).

**23.2 La règle de la
MQ et le
processus
politique**

- Maintenant que le vote à la majorité qualifiée a remplacé l'unanimité en tant que règle habituelle de décision au Conseil, le processus politique de la CE a considérablement changé. La règle de l'unanimité encourage la prise de décision en fonction du plus petit dénominateur commun, tandis que le vote à la majorité qualifiée permet d'accorder plus d'attention à la formation de coalitions suffisantes pour appuyer une nouvelle politique souhaitée. Il est tout à fait évident que le programme du marché unique (paragraphe 14.1 et 49 à 55) n'aurait pu être mis à exécution sans l'instauration du vote à la majorité qualifiée en vertu de l'AUE. Les nouvelles extensions de cette règle prévues par le Traité de Maastricht ont désormais transformé la vie politique de l'UE. La modification des tactiques d'opposition aux propositions de la Commission employées par les lobbyistes ou les groupes d'intérêts en

fournit un indice. Lorsque l'unanimité était requise, les opposants devaient seulement trouver un État pour entraver une mesure du Conseil; il leur en faut maintenant plusieurs. La différence réside entre, d'une part, déterminer où ou comment exercer son droit de veto et, d'autre part, agir dans une perspective à long terme, en formant et en reformant des coalitions dans un processus politique complexe et permanent.

**24 La composition
de la
Commission**

Même si le Conseil (ou, par son entremise, les États) joue le rôle central dans le processus législatif, les États eux-mêmes ne peuvent faire de propositions de loi. Ce pouvoir appartient exclusivement à la Commission, qui est la conscience et le protagoniste de l'union européenne. La Commission est par conséquent beaucoup plus qu'un secrétariat du Conseil des ministres, mais par ailleurs beaucoup moins qu'un pouvoir exécutif au sein d'un régime parlementaire. En vertu des dispositions du traité, ses 21 membres « sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres », pour un mandat fixe de quatre ans dans chaque cas. Dans la pratique, chaque État membre nomme (selon sa taille) un ou deux commissaires. Le président de la Commission, qui est un personnage clé, est nommé par décision unanime du Conseil européen, sous réserve de l'assentiment du Parlement européen. Il participe aux réunions du Conseil des ministres et du Conseil européen et assigne aux autres commissaires leurs fonctions à titre de chefs de directions générales (départements ou ministères gouvernementaux, essentiellement). La Commission complète doit recevoir l'appui du Parlement européen, qui possède aussi le pouvoir de la censurer et de la forcer à démissionner (pouvoir qu'elle n'a jamais exercé). Contrairement à ce qui se produit dans le cas d'un parlement comme celui de Westminster, toutefois, si la composition du Parlement européen change, on ne peut être forcé de nommer une nouvelle Commission de tendance politique différente. Le traité établissant la CE stipule que les commissaires « jouissent d'une autonomie complète dans l'exercice de leurs fonctions; ils ne demandent ni ne reçoivent d'instructions d'un gouvernement ou d'une assemblée quelconque ». En pratique, on ne peut dire que la Commission est politiquement responsable envers le Parlement européen, ni envers le Conseil des ministres, ni même envers le Conseil européen.

25 Le rôle de la Commission

La Commission est l'organe suprême de proposition de politiques de l'UE; elle possède également des pouvoirs de décision considérables.

- Elle contribue à l'établissement du programme du Conseil européen, rivalisant en cela avec le secrétariat de ce Conseil. Elle a été la principale instigatrice du programme du marché unique ainsi que du projet d'Union économique et monétaire (UEM); elle a en outre pris une part active aux débats sur la réforme des institutions et sur les révisions du traité.
- La Commission a le droit exclusif d'initiative au Conseil des ministres. Elle peut retirer ou modifier une proposition à n'importe quel moment; son président joue par conséquent un rôle très efficace au Conseil et, en fait, se trouve à disposer de plus de pouvoirs que n'importe quel ministre. Cela assure par le fait même à la Commission un droit de veto que ne possède aucun État membre en ce qui concerne les questions exigeant seulement une majorité qualifiée. La Commission adopte par ailleurs de nombreux règlements de la CE sans en saisir le Conseil (paragraphe 33).

26 Le Parlement européen

Même s'il est élu directement depuis 1979, le Parlement européen (PE) ne s'est pas encore complètement affranchi de son rôle initial d'organisme consultatif auprès du Conseil. Ses pouvoirs ont été renforcés dans l'Acte unique européen, puis de nouveau dans le Traité de Maastricht. Il peut désormais faire échouer certaines mesures législatives. Son rôle en matière législative varie cependant selon la matière des projets de loi. Il existe en fait à l'heure actuelle trois procédures législatives dont chacune s'applique à un ensemble particulier de questions et attribue un rôle précis au PE.

26.1 La procédure de consultation

- Les pouvoirs du PE sont les moindres dans les cas où s'applique la procédure de consultation, c'est-à-dire ceux où il conserve son rôle initial. Selon cette procédure (et les autres également), la Commission élabore les propositions de loi. Elle sollicite ensuite l'avis du PE et peut, en se fondant sur cet avis, modifier la proposition qu'elle a présentée au Conseil, mais n'est pas tenue de le faire. Le Conseil n'a pas besoin d'attendre l'avis du Parlement avant de soumettre la mesure aux voix; le vote doit généralement

être unanime, mais la majorité qualifiée suffit parfois. Cette procédure s'applique dans les domaines suivants : recettes de la Communauté (ressources propres), modification des traités, harmonisation fiscale entre les États (impôt indirect), rapprochement ou harmonisation des lois entre les États, divers aspects de la politique économique, et les deux piliers de l'UE non rattachés à la CE dans le Traité de Maastricht, soit politique étrangère et de sécurité commune, et justice et affaires intérieures.

26.2 La procédure de coopération

- Le PE joue un rôle plus large dans les cas où s'applique la procédure de coopération. Celle-ci date de l'adoption, en 1986, de l'Acte unique européen, qui a notamment introduit au Conseil le vote à la majorité qualifiée à l'égard des questions touchant le marché intérieur (c.-à-d. celles qui ont trait au programme du Marché unique). Cette innovation a été compensée par l'accroissement des pouvoirs du PE. En effet, si la majorité absolue des députés du Parlement européen rejetait une proposition de la Commission, le Conseil pouvait statuer seulement à l'unanimité; la majorité qualifiée ne suffisait pas. Autrement dit, le Parlement pouvait donner à chaque État un droit de veto au Conseil. D'après la procédure de coopération, toutefois, si le Conseil peut réaliser l'unanimité, sa décision peut prévaloir sur tout vote négatif exprimé au PE. Cette procédure s'applique encore dans les domaines qui touchent, au moins sous certains aspects, aux questions suivantes : développement régional, formation professionnelle, politique des transports, politique économique et monétaire, politique de l'environnement, coopération au développement, et Fonds social européen (paragraphe 74).

26.3 La procédure de codécision

- Dans certains domaines, le Traité de Maastricht a remplacé la procédure de coopération par une nouvelle procédure dite de codécision, qui complique grandement le processus législatif et peut donner au Parlement une nouvelle mesure importante de pouvoir. Dans les cas où cette procédure s'applique, le PE se retrouve presque sur un pied d'égalité avec le Conseil. En substance, cela signifie que, si le Conseil et la majorité des députés du PE sont en désaccord, un comité de conciliation peut être désigné pour trouver une solution de compromis (essentiellement comme le fait une commission des deux

31 Différends touchant des questions de revenus

L'absence d'une assiette financière vraiment indépendante expose l'UE à des crises périodiques au Conseil européen, les États se disputant sur la question de ceux qui sont avantagés ou, au contraire, désavantagés par le budget de l'UE. Les discussions du Conseil européen s'étendent non seulement aux sources de recettes, mais encore aux principaux postes de dépenses. Traditionnellement, les griefs financiers formulés par le Royaume-Uni ont occasionné les plus grands conflits. Ainsi, une bataille d'une durée de cinq ans sur la question budgétaire britannique a finalement été résolue lors du sommet européen de décembre 1984 par une entente de remboursement d'une partie de la contribution nette de la Grande-Bretagne. À défaut de cette entente, il n'aurait pas été possible de progresser sur d'autres points importants de l'ordre du jour; elle a donc constitué une condition préalable à la négociation de l'Acte unique européen et à la mise en train du programme du Marché unique. De même, il a fallu, en 1988, conclure une entente prévoyant le doublement des dépenses de la CE au poste du développement régional afin d'obtenir l'assentiment des États du Sud pour poursuivre, au moyen d'une série de directives de la Communauté, la suppression des barrières économiques intérieures, conformément au programme du Marché unique. Ces deux différends ont en outre contribué à la réforme de la Politique agricole commune. Ils ont fait ressortir clairement qu'on ne pouvait résoudre les problèmes budgétaires de la CE en augmentant constamment les recettes; il fallait réduire les dépenses, et les subventions agricoles constituaient le seul poste budgétaire assez important pour changer quelque chose. En 1984, le soutien des prix agricoles représentait plus de 70 % des dépenses de la Communauté; on prévoit que ce pourcentage régressera à 45 % d'ici 1999.

**APPLICATION DES POLITIQUES ET
EXÉCUTION DES LOIS DE LA CE**

32 Application des politiques de la CE : les États nationaux et la Commission

Il incombe essentiellement aux États membres d'appliquer les lois de la CE. Cela s'explique en partie par le fait que les ressources administratives de la Commission ne peuvent pas suffire à la tâche; même si les plaintes relatives à l'ingérence des « bureaucrates de Bruxelles » foisonnent, ceux-ci ne sont

tout simplement pas assez nombreux pour prendre réellement une part directe à l'administration. Par ailleurs, une bonne partie des lois de la CE sont des énoncés de principes généraux qui doivent ensuite être étoffés et appliqués dans chaque État à l'aide de lois, de règlements et de mesures administratives de suivi. Les lois nationales doivent non seulement être conformes à la législation de la CE (y compris les traités eux-mêmes), mais aussi appliquer activement cette législation. Il incombe à la Commission de veiller à ce que les États s'acquittent de cette obligation. S'ils semblent ne pas le faire, la Commission peut engager des négociations avec les gouvernements concernés et, éventuellement, les poursuivre en justice. En dernier ressort, les lois de la Communauté sont exécutées par les tribunaux nationaux et par la Cour européenne de justice, qui est une institution de la Communauté.

33 Directives et règlements

Les directives, au nombre d'environ 120 par an, sont la forme la plus courante de mesure législative de la Communauté. La Commission a le pouvoir de donner des directives sans recourir au Conseil sur un nombre limité de sujets, mais la plupart des directives peuvent seulement être données par le Conseil, sur proposition de la Commission et conformément aux exigences de la procédure (consultation, coopération ou codécision) prescrite dans le traité pour le sujet en cause. Les directives obligent chaque État à atteindre un résultat précis (par exemple, l'application d'un certain principe), mais leur laissent le choix des moyens pour y parvenir. Autrement dit, les États doivent prendre des mesures de suivi visibles pour assurer l'exécution des directives. Les règlements (environ 4 000 par an) ont en général une portée plus étroite; beaucoup ont un caractère plus administratif que législatif. La plupart sont adoptés par la Commission et n'ont pas à être soumis au Conseil, et ils s'appliquent tous sans que les États prennent des mesures pour y donner suite. La distinction en apparence claire entre les directives et les règlements est parfois obscurcie dans la pratique parce que certaines directives sont très détaillées et que toutes fixent aux États des délais précis pour la prise de mesures appropriées. Si un État tarde indûment à appliquer une directive ou ne s'y conforme pas pleinement, la Cour européenne de justice peut simplement l'exécuter, tout comme elle le fait dans le cas des règlements.

34 Primauté de la législation de l'UE; la Cour européenne de justice

En cas de conflit, la législation de la Communauté l'emporte sur celle des États membres et peut même contrevioler aux principes constitutionnels nationaux. Cette législation est soutenue par la Cour européenne de justice, qui joue un rôle important pour assurer le respect des politiques de la Communauté et même en étendre la portée. Cette cour, qu'il convient de ne pas confondre avec la Cour européenne des droits de l'homme, se compose de juristes nommés d'un commun accord par les États.

34.1 Incompatibilité de la législation de la Communauté avec les lois nationales

■ La Cour peut déclarer incompatibles avec la législation de la Communauté les lois et mesures administratives nationales qu'elle juge contraires aux dispositions des traités, des directives ou des règlements de la CE. Elle peut obliger les États membres à prendre des mesures pour remplir les obligations que leur impose le traité de la CE, ou pour rendre leurs lois ou pratiques administratives conformes aux directives de la CE. En vertu du Traité de Maastricht, la Cour a le pouvoir d'imposer des amendes aux États membres qui manquent à leurs obligations.

34.2 Engagement de procédures judiciaires

■ La Commission peut intenter des procédures judiciaires contre un État membre pour l'obliger à remplir les obligations que lui impose le traité (y compris l'exécution des directives), mais ne le fait qu'après avoir tenté sans succès des démarches moins officielles. Un État membre peut aussi engager des procédures contre un autre État membre, mais non sans avoir obtenu auparavant l'avis de la Commission sur l'affaire. (Cette règle souffre peu d'exceptions.) Le plus souvent, ce renvoi a pour effet de transférer toute la responsabilité à la Commission. Celle-ci formule toujours un avis raisonné sur une présumée infraction au traité ou à la législation de la Communauté, donne à l'État la possibilité de répondre et s'efforce de ménager une solution négociée. Les procédures judiciaires sont un dernier recours et sont engagées seulement lorsque les autres démarches n'ont pas permis de résoudre le problème.

34.3 Coopération avec les tribunaux nationaux : décisions préliminaires

■ Lorsque la législation de la Communauté est invoquée dans des procédures engagées devant les tribunaux nationaux, la Cour européenne de justice peut par ailleurs se prononcer, dans une décision préliminaire, sur la validité de la loi, des actes administratifs ou des traités nationaux. Ces

décisions sont dites préliminaires, non pas en ce sens qu'elles sont provisoires — elles sont en fait définitives et lient les tribunaux nationaux —, mais en ce sens qu'elles sont sollicitées et rendues avant que le tribunal national ne rende sa décision. On recourt aux décisions préliminaires dans les cas où des arguments relatifs à l'application des principes des traités ou à la conformité des lois nationales avec les actes de la Communauté (directives, règlements, décisions) sont soulevés devant les tribunaux nationaux. En pareil cas, ceux-ci peuvent demander une interprétation à la Cour de justice; un tribunal de dernière instance est tenu de faire cette demande s'il estime qu'une décision sur la validité de la loi nationale incriminée lui est nécessaire pour rendre son jugement. Le cas échéant, le tribunal national suspend la procédure et la reprend seulement après avoir obtenu la décision préliminaire de la Cour européenne de justice.

QUESTIONS : L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES ET LE « DÉFICIT DÉMOCRATIQUE »

35 **Évaluation des institutions et processus politiques de la CE**

L'examen précédent des institutions et des processus politiques de la CE laisse de côté deux questions fondamentales au sujet des dispositions actuelles. La première est : le système de la CE est-il efficace, c'est-à-dire, les institutions et les processus sont-ils adaptés aux besoins de la Communauté? La seconde concerne la démocratie : la CE a-t-elle, comme beaucoup le soutiennent, un « déficit démocratique »? Autrement dit, les institutions sont-elles trop fermées à l'apport du public et les processus politiques sont-ils trop contrôlés par une élite, si l'on prend en considération le fait que la législation de la CE peut l'emporter sur celle des parlements nationaux et même contrevenir aux principes des constitutions nationales?

36 **Efficacité des politiques**

On ne peut vraiment répondre à la question de l'efficacité des politiques qu'en examinant ce que fait la CE dans un ensemble de domaines. Il faut voir quels buts ont été atteints dans chacun de ces domaines, ce qu'on a cherché à faire mais non accompli, et quels objectifs n'ont même pas été poursuivis parce que les perspectives de progrès étaient trop minces. Ce qui semble remarquable, c'est l'ampleur du travail

accompli, compte tenu de la structure institutionnelle de la CE et de son processus décisionnel, dont les principaux agents sont des gouvernements nationaux responsables envers leur propre électorat. C'est un système qui semble voué, du fait de sa structure, à la non-décision. Le pouvoir y est fortement dispersé, même si, comme on l'a affirmé plus haut, le vote à la majorité qualifiée a changé beaucoup de choses. Il est notoire que la Commission fait régulièrement des propositions que le Conseil n'examine pas ou auxquelles aucune suite n'est donnée. Certaines questions traînent à l'ordre du jour du Conseil, sous une forme ou sous une autre, depuis 15 ou 20 ans. Il faut se demander quelle en est la raison. Et pourtant, tous peuvent constater les réalisations de la CE. Comme on l'affirme dans le premier chapitre, la façon dont celle-ci a fonctionné tient probablement autant au contexte historique (les facteurs de formation d'alliances, ou de coalitions politiques, entre les gouvernements, avec la France et l'Allemagne au centre) qu'à la structure de ses institutions. La conclusion la plus appropriée est sans doute la suivante : au fur et à mesure que le contexte changeait et que les ambitions augmentaient, on a adapté les institutions dans la mesure minimale requise, c'est-à-dire juste assez pour faciliter l'action commune lorsqu'elle était vraiment essentielle, tandis que les États membres voyaient de grands pans de leurs pouvoirs et de leur rôle traditionnels en matière de politiques diminués certes, mais, sur des points capitaux, intouchés. Nous verrons dans le chapitre suivant comment cela s'est déroulé.

37 Un déficit démocratique?

Le deuxième sujet d'inquiétude présenté par les institutions et les procédures de la CE tient à l'existence de ce que beaucoup appellent un déficit démocratique. Les plaintes à ce sujet portent sur les points suivants :

- Les principaux pouvoirs législatifs appartiennent toujours au Conseil de 15 membres, qui n'est pas élu directement et dont, de façon générale, les décisions peuvent prévaloir sur l'opposition du Parlement européen qui, lui, est élu directement.
- Le Conseil siège à huis clos; c'est probablement le seul corps législatif au monde à procéder ainsi. Après que les électeurs du Danemark eurent rejeté le Traité de Maastricht lors d'un premier référendum tenu en juin 1992, le gouvernement danois a demandé au Conseil européen de modifier ou de clarifier le traité afin de répondre aux

objections des opposants. Le Danemark a demandé, entre autres choses, qu'on accroisse l'ouverture et la transparence des travaux de toutes les institutions de l'Union européenne. En réponse à cela, le Conseil européen a promis, dans sa Déclaration d'Édimbourg, datée de décembre 1992, de tenir régulièrement des débats publics sur les grandes questions intéressant la Communauté et de soumettre, dans tous les cas où ce serait à propos, les nouvelles propositions de loi importantes à un débat préliminaire public, même si les négociations relatives aux mesures législatives allaient rester confidentielles. Toutefois, la tenue de débats publics allait être assujettie à une décision de procédure devant être prise à l'unanimité. Vraisemblablement, cette condition fait que l'engagement à pratiquer une plus grande ouverture n'est que de la poudre aux yeux, sauf à un égard important : lorsqu'on procédera à un vote officiel au Conseil, le résultat — y compris une explication, à la demande des délégations — en sera rendu public.

- Les directives de la CE obligent les assemblées législatives nationales à modifier des lois existantes ou à en adopter de nouvelles; on peut juger qu'un État membre manque aux obligations que lui imposent le traité s'il n'applique pas les directives, indépendamment de l'aptitude des gouvernements nationaux à faire adopter les lois nécessaires, et même indépendamment des constitutions nationales.
- Le Conseil peut, par décision unanime, effectuer une forme de modification constitutionnelle en prenant des mesures appropriées débordant les pouvoirs que lui confère le traité, pourvu que celles-ci soient jugées nécessaires à l'atteinte des objectifs de la Communauté (paragraphe 85).
- Le droit d'initiative en matière de législation appartient exclusivement à une assemblée nommée, la Commission, qui se trouve dans une position extrêmement forte en sa qualité de médiateur et même d'arbitre des points de vue des gouvernements nationaux dans les cas où le Conseil est habilité à statuer à la majorité qualifiée. Comme la Commission peut retirer une proposition à n'importe quel moment et qu'il faut une décision unanime pour modifier une de ses propositions, son président est non seulement un participant de fait au Conseil, mais encore le seul à

disposer du droit de veto (pourvu que l'unanimité ne soit pas requise).

- La Commission exerce, indépendamment du Conseil, des pouvoirs discrétionnaires étendus touchant l'application du traité et des règles du marché commun, y compris le droit de poursuivre les États membres en cas d'infraction au traité ou aux directives de la Communauté, un pouvoir limité de réglementation, et le pouvoir d'approuver — ou non — l'aide offerte par les États à l'industrie.
- La Commission n'est politiquement responsable envers aucune assemblée élue.

Ces plaintes sont formulées avec une insistance croissante et appuyées par le Parlement européen et par la Commission. La solution privilégiée par le PE consiste à renforcer son rôle et ses pouvoirs propres et à réduire en conséquence le rôle du Conseil et donc l'importance des négociations entre les États. Une solution de rechange qui laisserait intact le rôle des États, mais compliquerait sérieusement les négociations au Conseil, consisterait à faire participer davantage les parlements nationaux aux négociations, en leur donnant le pouvoir de contrôler leurs ministres délégués au Conseil. À ce jour, cette dernière solution a été développée le plus à fond par le Danemark, mais son extension à tous les États de l'Union paralyserait probablement les travaux du Conseil, car les ministres qui y sont délégués seraient empêchés de négocier des compromis.

PERSPECTIVES DE RÉFORME : LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

38 **Traité de Maastricht : engagement à tenir une nouvelle CIG en 1996**

Comme on l'a souligné, l'Union européenne est un système politique en évolution constante, et les progrès les plus importants accomplis vers l'intégration prennent la forme de révisions du traité, lesquelles sont assimilables à des modifications constitutionnelles officielles. À chaque étape, les Européanistes les plus ambitieux ont été déçus par l'insuffisance (à leurs yeux) des changements effectués. Les réalisations limitées du Traité de Maastricht les ont particulièrement désappointés. Mais ils ont réussi à inscrire dans le traité l'engagement à tenir, en 1996, une nouvelle conférence intergouvernementale (CIG) au cours de laquelle on

examinera et on proposera de nouvelles modifications, ce qui laisse prévoir d'autres révisions du traité. La première session de la CIG aura lieu en mars 1996.

39 La perspective d'élargissement et l'urgence de la réforme des institutions

Dans une large mesure, les inquiétudes relatives à l'efficacité des politiques de l'Union et au déficit démocratique militent en faveur de la CIG. Mais l'évolution récente des événements en Europe orientale et la possibilité de nouveaux élargissements de l'Union en sont un autre facteur déterminant et qui a probablement encore plus de poids. L'effondrement du communisme fait qu'on a de fortes raisons de sécurité pour vouloir appuyer la transition des États voisins au libéralisme économique et à la démocratie politique. On a pris des mesures dans ce sens en négociant des traités d'association (accords d'Europe) avec la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie. Ces États et d'autres se considèrent comme des candidats à l'admission future à titre de membres à part entière de l'Union. Chypre et Malte ont aussi déjà fait acte de candidature, de même que la Turquie (qui a cependant essuyé une rebuffade). Plusieurs autres États, notamment les pays Baltes, la Slovénie et la Croatie, se considèrent également comme des candidats futurs. En 1993, le Conseil européen a déclaré que « les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le souhaitent deviendront membres de l'Union européenne », et a établi les critères d'admission suivants :

- stabilité des institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits de la personne ainsi que le respect et la protection des minorités;
- existence d'une économie de marché qui fonctionne, et capacité de faire face à la concurrence et aux forces du marché au sein de l'Union;
- aptitude à assumer les obligations d'un État membre, y compris l'adhésion aux buts de l'union politique, économique et monétaire.

Bien que l'on puisse douter de la capacité même de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque à satisfaire à ces critères dans le proche avenir, il n'est pas impossible qu'elles y réussissent, et beaucoup pensent que leur admission à titre de membres n'est qu'une question de temps (moins d'une décennie). Leur taille et leur pauvreté, en regard même de celle des membres les plus pauvres de l'actuelle UE, laissent supposer que, si elles surmontent effectivement les obstacles

à leur admission, des transformations radicales des institutions, des politiques et des processus politiques de l'UE s'imposeront. Il faudra probablement procéder à une révision systématique du traité de la CE, en partie en raison de l'augmentation du nombre des États (qui passerait à 18, ou peut-être même à 25, comparativement aux 6 du début) et en partie à cause des pressions financières et politiques qu'entraînera l'arrivée de plusieurs nouveaux États membres grands et pauvres.

**40 La modification
des
institutions :
deux
conclusions
générales**

Il n'entre pas dans le propos du présent rapport de conjecturer sur les changements de coalitions politiques internes qu'entraînerait un nouvel élargissement de l'Union européenne, ou même sur la nature des changements institutionnels qu'il faudrait peut-être apporter avant l'ouverture de négociations sérieuses avec de nouveaux membres éventuels. Deux remarques générales suffisent :

- Il faudrait réexaminer les rapports entre les principales institutions de l'Union, soit le Conseil, la Commission et le Parlement européen. Certains réclament cet examen de toute façon, indépendamment de la possibilité d'un nouvel élargissement de l'UE. Toutefois, si cet élargissement semble probable, un nouvel équilibre entre les institutions de l'UE devient presque impératif. Il faut absolument connaître le nombre des composantes de l'UE (sans parler de leur taille et de leur richesse relatives, de leur assise économique, etc.) pour comprendre comment ce système fonctionne, ou pourrait fonctionner. Il en va de même d'autres systèmes complexes (fédérations, etc.) : le nombre de leurs composantes est d'une importance capitale pour déterminer leur mode de fonctionnement.
- Aucune réflexion productive sur le mode de fonctionnement des institutions actuelles ou sur la possibilité de les refondre n'est possible si l'on ne tient pas compte des contextes historique, géographique, culturel/idéologique et économique. Comme on l'a souligné ailleurs dans le présent rapport, les institutions et les processus de l'Union européenne sont propres à la situation des pays d'Europe occidentale au cours de l'après-guerre. Leur transformation éventuelle au moment où ils s'apprêtent à franchir, avec le reste du monde, le seuil du XXI^e siècle, influera de même sur l'évolution du cadre institutionnel de l'UE dans les années à venir.

Chapitre 3

L'Union européenne et la souveraineté nationale

**41 La mise en
commun de la
souveraineté**

Le chapitre précédent montrait que l'Union européenne est contrôlée, du moins pour l'essentiel, par les gouvernements des États membres. Ce chapitre présente l'autre moitié de la structure constitutionnelle complexe de l'UE en expliquant comment la capacité qu'ont les États membres d'établir des politiques est limitée par leur appartenance à l'Union, et plus spécifiquement à la Communauté européenne. Il montre que les États membres acceptent des limitations toujours plus contraignantes de leur pouvoir de décision. Ces États ont pour ainsi dire « mis en commun » leur souveraineté dans plusieurs domaines importants. Même s'ils n'ont pas cédé leurs pouvoirs souverains à un nouveau palier de gouvernement, chacun a quand même renoncé à une partie de sa souveraineté, ou à un certain degré d'indépendance.

**42 Le supra-
nationalisme
(contexte et
motivations)**

Toute forme d'association économique et tout traité supposent une perte d'indépendance; la chose est d'autant plus vraie dans le cas d'un traité, comme celui de l'UE, qui se fonde sur le principe du supranationalisme. Les 15 États membres peuvent tolérer ce supranationalisme parce que seule la mise en commun de la souveraineté peut leur permettre de réaliser leurs objectifs nationaux. Les objectifs de sécurité, y compris ceux découlant du risque actuel d'instabilité politique en Europe orientale et dans le bassin de la Méditerranée, sont indissociables des objectifs économiques. Les États-nations

de l'UE sont incapables d'assurer adéquatement leur sécurité ou de régler raisonnablement bien leurs problèmes économiques si ce n'est conjointement, par le biais d'une structure institutionnelle complexe qui ne cesse d'évoluer, non sans heurts, depuis 1951. Comme nous l'avons signalé au chapitre 2, c'est au plan des objectifs économiques que le développement communautaire a progressé le plus rapidement; c'est d'ailleurs pour la réalisation de ces objectifs que les six membres originaux avaient créé la Communauté économique européenne en 1957.

43 Les formes d'association économique

Lorsqu'on la compare à d'autres formes d'association économique, ou d'intégration économique, la CEE (maintenant la CE) apparaît comme l'une des plus poussées. Les formes d'intégration les plus courantes sont :

43.1 La zone de libre-échange

- La forme la plus élémentaire d'association économique est la zone de libre-échange, qui se limite habituellement aux produits industriels (c.-à-d. qui exclut généralement les produits agricoles ainsi que les services marchands). Les barrières tarifaires sont éliminées, et les barrières non tarifaires sont réduites au minimum entre les États participants. Mais chaque État mène sa propre politique commerciale, y compris l'imposition de droits de douane applicables au commerce avec les pays tiers (soit les États non participants). Par conséquent, des règles d'origine complexes doivent être formulées et appliquées pour déterminer si un produit est originaire de la zone de libre-échange, et donc importable en franchise dans tous les États membres. Sans règles d'origine, les pays tiers exporteraient tout simplement dans l'État membre imposant les droits de douane les moins élevés pour obtenir accès aux autres États membres imposant des droits de douane relativement élevés.

43.2 L'union douanière

- Le palier suivant est constitué par l'union douanière, qui incorpore une zone de libre-échange, mais qui prévoit aussi un tarif extérieur commun et, idéalement, un ensemble commun de barrières non tarifaires. En d'autres mots, l'établissement d'une politique commerciale unique nécessite un dispositif politique permettant de décider de la nature de cette politique. Cela était particulièrement important, par exemple dans les négociations entre les membres du

GATT, et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui lui a succédé, où plusieurs compromis politiquement sensibles doivent être faits. Mais la formule offre des avantages compensatoires : le commerce entre les États membres d'une union douanière se fait sans tracasserie administrative, et chacun des États peut accroître son influence internationale de par son association à un groupement plus important (à condition que ses intérêts soient adéquatement appuyés par les autres États membres).

43.3 Le marché commun

- Le marché commun déborde l'union douanière en prévoyant la libre circulation des marchandises, des services, de la main-d'oeuvre et du capital. Autrement dit, il s'applique non seulement à ce qui est produit, mais aussi aux facteurs de production. Un cadre réglementaire commun, ou du moins harmonisé, est requis, par exemple pour établir des normes de travail, pour élaborer des règles applicables aux faillites, pour arrêter une politique de concurrence uniforme et, de façon générale, pour surveiller les conditions dans lesquelles les personnes et les firmes font des affaires. Ce sont là des questions politiquement délicates, qui doivent être traitées par des institutions politiques solides.

43.4 L'union monétaire

- L'union monétaire établit une monnaie commune (l'interprétation habituelle) ou une relation absolument fixe entre les monnaies nationales, de sorte qu'elles deviennent effectivement interchangeables. Une banque centrale ou son équivalent est requise pour gérer la masse monétaire, ce qui suppose un contrôle partiel sur les taux d'intérêt et le crédit.

44 L'union économique et la gamme des politiques communes requises pour les diverses formes d'association économique

Certaines listes des formes d'association économique possibles donnent une cinquième catégorie, celle de l'union économique, que l'on distingue des autres par le fait qu'elle exige une large gamme de politiques communes pour la réglementation de l'activité économique au sein de l'union, et qu'elle donne à l'union un rôle positif dans la mise en oeuvre d'une politique industrielle, dans la promotion du développement économique régional, dans la redistribution de la richesse, et ainsi de suite. Mais il est faux de supposer, comme certains l'ont fait, qu'aucune politique commune n'est requise

pour les quatre formes d'association économique moins développées. Les associations économiques décrites plus haut faisaient état des politiques communes requises pour l'application d'une union douanière, d'un marché commun et d'une union monétaire. En fait, des politiques communes ou au moins compatibles sont requises pour appliquer la forme même la plus rudimentaire d'association économique, qui est la zone de libre-échange. Aujourd'hui, la principale forme de protection des biens échangés n'est plus autant l'imposition de droits de douane que l'application d'une large gamme de barrières non tarifaires (BNT) englobant les normes applicables aux produits et les subventions. Si ces activités ne sont ni limitées par des règles communes lorsqu'elles sont entreprises au niveau de l'État, ni transférées au niveau de l'union douanière, la concurrence sera jugée déloyale, et le libre-échange deviendra une pure comédie. C'est pourquoi les politiciens doivent déterminer la densité que l'ensemble des politiques communes doit ou devrait avoir au sein de toute association économique, y compris la zone de libre-échange.

**45 Les formes
pratiques
d'association
économique :
l'exemple de
l'ALENA**

Dans le monde d'aujourd'hui, il est peu probable qu'une association économique entre des États concorde exactement avec l'une des formes habituelles décrites plus haut. Un exemple : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, en plus d'incorporer les principes de la zone de libre-échange, intègre aussi, à certains égards, les principes du marché commun puisque certaines de ses dispositions les plus importantes touchent le commerce des services, la circulation du capital et le mouvement temporaire des travailleurs. Les accords additionnels sur le travail et sur l'environnement débordent de beaucoup ce que l'on considérerait normalement comme le champ d'application d'un accord de libre-échange. Par ailleurs, l'ALENA est à certains égards déficient en tant qu'instrument ou que garant du libre-échange. Le Canada a échoué dans ses efforts pour négocier un code des subventions à intégrer au prédecesseur de l'ALENA — l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis —, et l'ALENA ne reprend pas l'engagement d'élaborer un tel code à l'avenir. Sous les régimes de l'ALE et de l'ALENA, chaque signataire continue plutôt à utiliser les recours prévus par sa propre législation commerciale — comme les droits antidumping, les droits compensateurs et les mesures d'urgence; seule leur application

est assujettie à des procédures contraignantes de règlement des différends. Il a été jugé (implicitement) qu'une zone de libre-échange peut opérer sans règles communes applicables à certaines des barrières non tarifaires les plus importantes, et c'est là un élément frappant de l'ALENA que plusieurs Canadiens jugent préoccupant. C'est une autre façon de dire que l'ALENA, tout en débordant l'établissement d'une zone de libre-échange, n'a pas pour effet d'appliquer intégralement le principe du libre-échange, du moins sous certains de ses aspects. S'il y a jamais harmonisation des politiques, comme certains le prédisent, cette harmonisation ne se traduira pas tant dans la prise de décisions communes que dans l'adaptation des politiques du Canada et du Mexique à celles des États-Unis. Il ne faudrait peut-être pas attendre autre chose d'une association économique dans laquelle l'un des États participants détient une puissance commerciale nettement supérieure à la puissance combinée des autres membres.

**46 L'UE comparée
à l'ALENA**

L'Union européenne déborde à tous égards la portée de l'ALENA. En tant que zone de libre-échange et que marché commun, elle interdit certes les politiques nationales qui exercent quelque discrimination que ce soit contre les biens, les services, la main-d'oeuvre et le capital d'un autre État membre; mais — en vertu de l'Acte unique européen et du programme du Marché unique —, elle applique aussi une large gamme de politiques communes qui ont permis d'éliminer les frontières internes, c.-à-d. les contrôles à la frontière entre les États membres. En tant qu'union douanière, elle négocie au nom des États membres dans le contexte du GATT/OMC et dans le cadre de toutes les discussions et de tous les différends bilatéraux, afin de garantir l'application d'une politique commerciale commune. L'objectif de la formation d'une union monétaire, envisagée sérieusement pour la première fois en 1970, n'a pas encore été atteint, mais est quand même prévu (comme il a été mentionné) dans le Traité de Maastricht. La date cible reste 1999 pour les États qui prévoient y participer; des mesures préliminaires ont déjà été timidement prises en vue de l'instauration d'une union monétaire (paragraphe 58 à 65).

**47 Les limites
posées à la
souveraineté
nationale**

La réalisation de l'un ou l'autre ou de l'ensemble de ces objectifs oblige les États participants (les États membres, et même largement les États ayant conclu des accords

d'association) à renoncer à certains aspects de leur indépendance nationale. L'aspect institutionnel de ce processus a été examiné au chapitre précédent, où il était noté que plusieurs questions sont maintenant tranchées par majorité qualifiée au Conseil des ministres, que la législation de la Communauté européenne a préséance sur les législations nationales, et que la Commission et la Cour (avec l'appui des tribunaux nationaux) veillent ensemble à défendre concrètement la primauté de la législation de la CE. Dans ce chapitre, nous explorons plus en détail les limites posées à la souveraineté nationale en examinant les divers domaines de l'activité gouvernementale. L'examen porte sur les domaines suivants :

- la conduite des relations économiques externes;
- la réglementation du marché et le développement économique (politique industrielle, politiques sectorielles, développement régional);
- la gestion générale de l'économie (politiques fiscale et monétaire) et la question d'une union économique et monétaire (UEM);
- l'Europe sociale : les conditions de travail, les droits des citoyens et l'État-providence;
- la protection de l'environnement;
- le droit à la mobilité, l'immigration et la sécurité intérieure (Justice et Affaires intérieures);
- la Politique étrangère et la politique de sécurité commune.

RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTERNES

48 La politique commerciale commune

Le traité de la CE prévoit une politique commerciale commune, qui relève de la compétence exclusive de la Communauté, celle-ci étant une « personne » en droit international. Le champ d'application de cette compétence, qui y est mentionné en termes généraux, englobe « ...la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions ». (article 113). La Commission a la responsabilité de proposer des politiques au Conseil, et le Conseil peut autoriser la Commission à mener des négociations internationales au nom de tous les États membres. Le Conseil maintient le contrôle ultime sur les

négociations en émettant des directives et en désignant un comité chargé de superviser la conduite des négociations. Les accords « sont conclus au nom de la Communauté par le Conseil » statuant à la majorité qualifiée. (article 114). Comme dans le cas de l'Acte final de l'Uruguay Round, ce sont les États membres qui ratifient les accords internationaux; il semble toutefois que le refus de ratifier un accord approuvé à la majorité qualifiée serait considéré comme une infraction aux obligations du traité. Dans la pratique, les grands États membres pourraient probablement bloquer un accord commercial, ce que ne pourraient probablement pas faire les membres moins influents. C'est toutefois plus une question de pratique au sein de la Communauté que de respect de la législation de la CE.

RÉGLEMENTATION DU MARCHÉ ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

49 La réglementation et le livre blanc de 1985 de la Commission

La réglementation du marché sert des fins multiples, y compris la protection de la santé et de la sécurité publiques ainsi que de l'environnement. Mais certaines formes de réglementation, notamment celles établissant des normes pour des produits de haute technicité comme le matériel de télécommunication, peuvent aussi être utilisées dans le contexte d'une stratégie industrielle. La réglementation peut aussi constituer un protectionnisme déguisé visant à réserver les marchés nationaux aux producteurs nationaux. Le problème, même dans une zone de libre-échange — et encore plus dans un marché commun —, est donc d'autoriser la réglementation visant des objectifs publics acceptables, tout en interdisant la « discrimination arbitraire » et la « restriction déguisée dans le commerce entre les États membres » (traité de la CE, article 36). Le programme du Marché unique, défini dans le livre blanc de 1985 de la Commission intitulé *L'achèvement du Marché intérieur*, consistait essentiellement à expliciter les conséquences de cette distinction.

50 Le livre blanc : pour de nouvelles politiques et compétences communautaires

Le livre blanc mentionnait que les États membres pouvaient achever l'intégration des économies de l'Europe, ou, faute de volonté politique, rester confrontés à d'immenses problèmes, et qu'ils ne pouvaient tout simplement pas permettre que l'Europe se transforme en rien de plus qu'une zone de

libre-échange. En d'autres mots, la Commission reconnaissait que, sans un nouvel ensemble de politiques communément établies entre les États, le marché commun redeviendrait une simple zone de libre-échange. Pour réaliser l'objectif de la pleine intégration, la Commission proposait près de 300 directives visant à éliminer les barrières économiques entre les États membres. Le projet d'élimination de tous les contrôles aux frontières et de tous les postes d'inspection à l'intérieur de la CE était le symbole de l'achèvement du marché intérieur et, en soi, un grand objectif du programme.

51 Les barrières économiques

Les barrières économiques que la Commission tentait d'éliminer étaient à la fois d'ordre technique et d'ordre fiscal.

51.1 Les barrières techniques

- La catégorie des barrières techniques était très vaste, affectant non seulement la libre circulation des marchandises, mais aussi la libre concurrence pour les marchés publics (les achats des États) de biens et de services, le libre mouvement des travailleurs, y compris les professionnels, le démantèlement des contrôles réglementaires sur les services marchands et sur la circulation du capital, la facilitation des activités commerciales transfrontières des firmes et l'élaboration de règles sur la propriété intellectuelle pour la Communauté. De façon concrète, l'élimination des barrières dans ces domaines supposait, entre autres, des techniques d'essai pour vérifier le respect des normes applicables aux produits, des règles normalisées sur la soumission de contrats publics, l'harmonisation des qualifications professionnelles, une coopération entre les maisons d'enseignement aux niveaux des instituts techniques et des universités, une libéralisation des services de banque, d'assurance et de transport (une déréglementation au niveau national et une certaine reréglementation au niveau de la Communauté). L'élimination des barrières supposerait également que la Communauté devrait adopter une législation visant l'établissement de normes communes pour les nouvelles technologies et les nouveaux services (le marché de l'information, etc.), qu'elle devrait promulguer de nouvelles règles sur les intermédiaires et les marchés financiers, développer un cadre juridique devant régir les activités transfrontières des entreprises et la coopération entre les entreprises de différents États membres, et instaurer des

brevets couvrant par exemple les inventions biotechnologiques et les logiciels informatiques.

51.2 Les barrières fiscales

- Les barrières fiscales étaient considérées comme découlant des différences entre les États-nations pour ce qui est de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des taxes d'accise. La Commission a proposé que la TVA soit appliquée à une liste normalisée de biens et de services (c.-à-d. que son application se fasse sur une base commune) et que les taux ne diffèrent pas de plus de 2,5 % de la norme fixée (c.-à-d. que la différence maximale entre les taux de deux États ne dépasse pas 5 %). Des règles étaient aussi proposées pour répartir les recettes de la TVA entre les États afin de garantir que la TVA resterait une taxe à la consommation et ne deviendrait pas une taxe à la production. La Commission mentionnait aussi son intention de proposer l'imposition des bénéfices des entreprises sur une base communautaire plutôt qu'au niveau de chaque État membre (pour que le régime d'imposition des sociétés ne soit pas en fonction de l'emplacement, et pour empêcher l'évasion fiscale par l'utilisation de capitaux mobiles).

52 Le rapprochement des législations

Ces listes de barrières techniques et fiscales montrent à quel point la Communauté allait devoir s'impliquer dans des domaines qui relevaient de la compétence des États et de la politique nationale si l'on voulait éliminer les contrôles aux frontières internes. Dans cette optique, le traité de la CE a été révisé en 1987 (par l'Acte unique européen), et de nouveau en 1993 (par le Traité de Maastricht). Le traité prévoit maintenant l'harmonisation ou le rapprochement des législations nationales en vue d'éliminer les barrières économiques. Un vote à la majorité qualifiée suffit généralement, mais la règle de l'unanimité s'applique « aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés ». Le traité dispose que, avec ces exceptions, le Conseil, suivant la procédure de codécision (paragraphe 26.3), « arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ». (article 100a). Cet article étend considérablement les compétences de la CE et la règle de la majorité qualifiée, étant donné qu'il concerne non pas l'objet de la

législation, mais plutôt le but que la législation pourrait viser à atteindre (le « but » a un sens bien plus large que l'« objet »).

53 La promulgation des propositions de la Commission : le programme du Marché unique

Grâce à cet article extrêmement « musclé », la grande majorité des propositions de la Commission sur le Marché unique avaient été promulguées, sous formes de directives de la Communauté, à la fin de 1992. Mais les progrès sur les barrières fiscales ont été plus lents que les progrès sur les barrières techniques (en partie en raison de l'exigence d'unanimité rattachée aux directives touchant des questions fiscales). Les contrôles aux frontières sur la circulation des marchandises avaient été éliminés en 1993, comme prévu; mais les contrôles sur la circulation des personnes n'ont été éliminés qu'en 1994 et que par certains États (paragraphe 80 et 81).

54 Les normes applicables aux produits : la reconnaissance mutuelle des réglementations

La Commission a adopté une approche à trois volets sur les questions de la libre circulation des marchandises et des normes applicables aux produits. L'approche d'avant 1987 consistait à harmoniser les normes nationales (ostensiblement imposées pour protéger la santé et la sécurité publiques, le consommateur et l'environnement) par le biais de directives de la CE. Cette approche, encore prévue dans le traité de la CE (les votes se prenant maintenant à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité), a toutefois été complétée de deux façons. L'une a été l'autoréglementation, soit la dévolution de la responsabilité pour la formulation de normes de produits à divers organismes normatifs européens ou à des associations de producteurs européens. L'autre a été l'imposition du principe de reconnaissance mutuelle des réglementations nationales. Ce principe, déjà appliqué jusqu'à un certain point par les tribunaux, a également été incorporé dans le traité de la CE en vertu de l'Acte unique européen. Le traité, modifié par Maastricht, stipule maintenant que le Conseil « peut décider que les dispositions en vigueur dans un État membre doivent être reconnues comme équivalentes à celles appliquées par un autre État membre ». (article 100b); les décisions requises sont prises à la majorité qualifiée, et peuvent être bloquées par le Parlement européen en vertu de la règle de codécision (paragraphe 26.3). La règle générale est donc que les marchandises légalement manufacturées et commercialisées dans un État membre doivent être librement admises sur les territoires des autres États membres. La Commission peut entériner des exceptions « après avoir

vérifié qu'elles ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres ». (article 100a).

55 Les incidences sur les politiques industrielles des États : plus de restrictions que celles imposées aux provinces canadiennes?

Le programme du Marché unique avait autant pour objectif la déréglementation que la réglementation au niveau européen en remplacement de la réglementation nationale. Plus exactement, les réglementations nationales doivent maintenant respecter et appuyer activement les grands principes formulés au niveau européen et incorporés dans les directives de la CE. Étant donné la portée de ces directives (que plusieurs jugent importunes — les directives et règlements sur les additifs alimentaires, la conception des véhicules automobiles et les produits pharmaceutiques ont par exemple fait l'objet d'objections généralisées), le rôle économique des États-nations s'en est trouvé nettement réduit. Leur capacité de mener des programmes de développement économique ou d'appliquer une quelconque forme de stratégie industrielle a été sérieusement restreinte. Dans l'ensemble, les États membres sont probablement moins capables d'orienter le développement de leurs économies, notamment dans les secteurs de la fabrication et des services, que ne le sont les gouvernements des provinces canadiennes.

56 La politique de concurrence au niveau de la CE

Cette conclusion préliminaire est fortement renforcée par les règles de la CE sur les subventions industrielles (les aides publiques à l'industrie), un aspect de la politique de concurrence établie au niveau européen. Si les États membres ne peuvent ni s'imposer mutuellement des droits compensateurs ou des droits antidumping, ni contrôler l'accès aux marchés nationaux par un système de quotas pour situation d'urgence ou de contingents appliqués à plus long terme — comme c'est le cas à l'intérieur de la CE —, il doit y avoir des règles communes régissant la concurrence. Ces règles peuvent raisonnablement couvrir les subventions à l'industrie, les pratiques commerciales acceptables ainsi que les acquisitions et les fusions. C'est d'ailleurs le cas dans la CE.

56.1 Aides publiques et restructuration industrielle

- Le rôle des États dans la politique industrielle est limité, du moins jusqu'à un certain point, par les contrôles qu'exerce la Communauté sur les subventions industrielles (les aides publiques à l'industrie). Le traité de la CE (article 92) interdit les aides publiques qui favorisent certaines

entreprises ou certaines productions, exception faite des aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles et des aides destinées à faciliter le développement de régions où le revenu est faible et le chômage élevé. Le traité fait obligation aux États d'informer la Commission, « en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides » (subventions); et il autorise la Commission à statuer qu'une aide (subvention) particulière n'est pas compatible avec le marché commun. Dans ce cas, elle doit être abolie ou rendue conforme aux principes du traité tels qu'interprétés par la Commission; celle-ci peut, avec l'appui potentiel de la Cour européenne de justice, exiger le remboursement des subventions non autorisées — comme elle l'a fait dans certains cas bien connus. Il est particulièrement difficile de distinguer les subventions régulières à la production (non autorisées) des aides à la restructuration industrielle (autorisées si l'on prévoit que les autres firmes de la branche de production deviendront viables). Le fait qu'elle doive faire cette distinction permet, du moins potentiellement, à la Commission de contrôler les politiques visant la restructuration des industries en déclin. Mais on ne voit pas très bien à quel point la Commission contrôle réellement les subventions industrielles, et quel rôle est encore confié aux États. Dans ses sondages annuels sur les aides publiques, la Commission déplore que les montants dépensés par les États au titre des subventions industrielles n'aient que très légèrement diminué ces dernières années, qu'une part croissante du total de ces aides soit attribuable aux États qui ont les plus grosses ressources fiscales (Allemagne, France, Italie et Grande-Bretagne) et que la plupart des subventions soient accordées aux régions les mieux nanties plutôt qu'aux plus défavorisées. Il semble donc y avoir un certain coulage dans l'application de la règle de non-distorsion. Il est toutefois clair que les États membres de l'UE ont moins de latitude pour mener une politique industrielle à base de subventions que n'en ont les gouvernements des provinces canadiennes.

**56.2 Aides
publiques :
développement
régional**

- Les aides publiques peuvent notamment être jugées « compatibles avec le marché commun » lorsqu'elles sont destinées « à favoriser le développement économique de

régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas et dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. » (article 92). Cette disposition du traité permet automatiquement à la Commission de contrôler les politiques nationales de développement régional. Mais, dans les faits, la Commission est aussi, à cet égard, un partenaire actif des États membres parce qu'un quart du budget de la Communauté (un tiers de toutes les dépenses d'ici 1999) est affecté à des initiatives de développement régional (les fonds structurels et les fonds de cohésion). Certains de ces fonds sont axés sur la reconversion de régions industrielles en déclin; mais la plupart visent le développement de régions non industrielles dans les États où le revenu par habitant est sensiblement inférieur à la moyenne pour l'UE (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande). Ce sont les États qui proposent des projets de développement; mais la Commission participe activement à leur élaboration, ainsi qu'au suivi de leur réalisation. Toutefois, comme dans le cas des subventions au développement industriel, on ne voit pas clairement à quel point la Commission contrôle réellement la situation ou dans quelle mesure les États peuvent mener leurs propres politiques de développement régional — souvent avec une solide contribution financière de l'UE. Il semble néanmoins que ce soit l'un des domaines de politique dans lesquels la CE, par le biais de la Commission, soit en train d'accroître son degré de contrôle sur les politiques nationales des États membres.

56.3 Acquisitions et fusions; coopération entre firmes (consortiums européens)

- L'ouverture des frontières nationales a en soi pour effet d'intensifier la concurrence et de démanteler les cartels. Là où les réglementations nationales et les subventions des États ont créé des monopoles nationaux ou des firmes géantes qui sont devenues des vedettes nationales sur le marché international, l'imposition par la CE de contrôles sur les aides publiques et sur les pratiques de passation des marchés publics a affaibli la position des firmes qui dominent à l'échelle nationale. Ce qui laisse deux grandes tâches à la politique communautaire de la concurrence, un domaine qui relève depuis le début de la compétence de la CEE et donc de la CE.
 - La première tâche est d'empêcher l'émergence de firmes géantes et de cartels qui pourraient acquérir une position dominante au niveau européen. Ce qui a

effectivement été l'une des premières conséquences du programme du marché unique. Pour contrer cette tendance, le Conseil a adopté, en 1989, un règlement exigeant la notification préalable des fusions et leur autorisation (par la Commission). Le contrôle des monopoles a maintenant été effectivement transféré des États à la CE, où la Commission exerce de vastes pouvoirs discrétionnaires.

- La deuxième tâche de la politique de la CE sur la concurrence est, dans un sens, à l'opposé de la première : elle consiste à promouvoir la coopération industrielle entre les entreprises des États membres en vue de créer des consortiums ou des groupements de firmes associées pouvant concurrencer efficacement les producteurs américains et asiatiques. Cet objectif a entraîné une certaine centralisation de la réglementation des pratiques d'affaires; mais les efforts pour introduire un droit européen des sociétés (couvrant par exemple les droits des actionnaires minoritaires et des créanciers des filiales) n'ont pas encore été couronnés de succès.

57 Les politiques sectorielles

Dans certains secteurs, le rôle des États en matière de politique est limité ou supplanté par une politique sectorielle établie au niveau de la Communauté. Les plus ambitieuses de ces politiques, celles qui ont la plus grande portée, sont celles qui sont mandatées, ou du moins sanctionnées, par les traités.

57.1 Charbon et acier

- La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la première grande création institutionnelle de l'Europe de l'après-guerre, a été établie en 1952 pour régler les industries du charbon et de l'acier sur une base transnationale entre les six États membres. Le traité de la CECA interdit les subventions nationales et donne à la Haute Autorité (prototype de la Commission dans la CEE; fusionnée à celle-ci en 1967) le pouvoir d'établir des prix maxima et minima, d'assigner des quotas et d'allouer les approvisionnements, et de favoriser le développement des industries en cause par des prêts à l'investissement et à la restructuration. La CECA a été établie pour transférer le contrôle de ces industries du niveau national au niveau communautaire. Ce qui a été réalisé, mais seulement en partie. Dans le cas du charbon, industrie en déclin, les

États ont continué à accorder des subventions même si la chose était interdite par le traité. La Commission a eu de la difficulté à contrôler ces subventions en raison des fortes pressions politiques exercées au niveau national. Dans le cas de l'acier, autre industrie souffrant de sa surcapacité et de la concurrence exercée par les importations à prix moins élevés, la CEE a effectivement remplacé les politiques nationales par les siennes après 1973. La Communauté a engagé un processus de rationalisation comprenant des quotas de production, des prix minima et des restrictions à l'importation. Elle a, dans les faits, créé et sanctionné un cartel européen dont les activités étaient réglementées par la Commission.

57.2 Énergie

- La Communauté est encore loin de s'être donné une politique commune de l'énergie, même si deux des trois communautés originelles (CECA et Euratom) visaient spécifiquement le secteur de l'énergie. Toutefois, son programme du Marché unique et ses politiques environnementales ont eu un effet appréciable sur les politiques énergétiques nationales. La libéralisation ou la déréglementation pratiquée en vertu du programme du Marché unique a quelque peu affaibli les contrôles nationaux sur l'électricité et le gaz naturel, secteurs où dominent les monopoles nationaux. Les efforts se poursuivent pour établir un marché commun de l'énergie, ainsi que pour élaborer et appliquer un ensemble de politiques concernant les sources et la sécurité d'approvisionnement. Le grand programme pour un marché commun de l'énergie proposé par la Commission en 1988 n'a pas eu de suite en raison de l'opposition au sein même du Conseil (c.-à-d. entre les États membres). L'impact le plus marqué sur les politiques énergétiques nationales a probablement été exercé par les directives de la CE visant à restreindre les niveaux des émissions de gaz liés aux pluies acides. Les efforts pour imposer une taxe sur les hydrocarbures afin de réduire les émissions de dioxyde de carbone ont échoué.

57.3 Agriculture

- La Politique agricole commune (PAC) est de loin la politique sectorielle la plus ambitieuse, la plus vaste et aussi la plus coûteuse de la Communauté. La moitié du budget de l'UE est consacrée à l'agriculture, surtout aux garanties de prix mais aussi en partie à la restructuration et à la

mise hors culture. La PAC est maintenant étroitement liée aux accords commerciaux internationaux, et les négociations de l'Uruguay Round menées au GATT ont été l'un des grands facteurs qui ont conduit à sa réforme. Cette politique, principal poste de dépense de l'UE, entraîne une forte redistribution des ressources entre les États membres (dont certains sont des bénéficiaires nets et d'autres, des contributeurs). Elle est aussi une grande source de controverse entre les États membres. Aucun d'eux n'a actuellement une politique agricole qui soit plus qu'une variante mineure de la politique de la CE, laquelle contrôle les prix, stocke la production excédentaire, paie les fermiers pour retirer des terres agricoles du circuit de production, limite la taille des troupeaux de bétail et le tonnage des productions, et donne aux agriculteurs une formation dans un autre domaine.

57.4 Pêche

- La politique de la pêche, aussi centralisée au niveau de la Communauté, établit effectivement les paramètres d'action des États membres. Les eaux territoriales et les zones économiques périphériques n'appartiennent plus en propre aux États, mais sont contrôlées par la Communauté — qui établit les quotas des prises admissibles, négocie les accords internationaux sur les quotas et répartit ces quotas entre les États membres.

57.5 Transports

- Le Traité de Rome (1957) comportait des dispositions sur une politique commune des transports, mais relativement peu d'efforts ont été faits dans ce domaine au niveau de la Communauté. En fait, l'une des bizarreries du régime communautaire a été révélée par une mesure que le Parlement européen a prise en 1983 en rapport avec la politique des transports. Le traité prescrivait au Conseil de formuler des règles communes applicables aux transports entre les États membres ou dans les États membres, et à l'échelle internationale; mais le Conseil a omis d'agir. Le Parlement, appuyé par la Commission, a donc intenté une action contre le Conseil devant la Cour européenne de justice. Dans sa décision, la Cour enjoignait au Conseil d'ouvrir le domaine des transports à la concurrence intra-communautaire. C'est devenu l'un des objectifs du programme du Marché unique, et les directives nécessaires ont été promulguées par le Conseil. Le Traité de Maastricht a

mandaté la création de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures des transports, des télécommunications et de l'énergie. Cet élément du traité a été renforcé par la publication, en 1992, de propositions de la Commission destinées à donner un rôle plus proactif à la Communauté en matière de politique des transports en mettant l'accent sur le développement des infrastructures (surtout dans les régions ou pays plus pauvres de l'Union), sur le contrôle des subventions ou aides publiques, sur la standardisation des réseaux, sur la réglementation des mesures de sécurité, sur les aspects environnementaux et sociaux des transports ainsi que sur la recherche et le développement.

POLITIQUE FISCALE ET MONÉTAIRE : L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

58 L'absence de politique fiscale commune au niveau de la CE et de l'UE

Il n'y a pas de politique fiscale commune au niveau de la CE ou de l'UE. Le budget de l'UE est trop restreint pour servir d'outil de stabilisation économique, et aucun effort n'est fait pour l'utiliser à cette fin. Pour que l'UE ait une politique fiscale, il faudrait donc coordonner étroitement les budgets des États membres, ce qui n'a été ni fait ni même sérieusement tenté. Dans le Traité de Rome, les six États membres initiaux s'étaient engagés à coordonner leurs politiques économiques et à redresser les déséquilibres de leurs balances des paiements, mais cet engagement en est resté au niveau des mots. Les États membres prennent encore leurs décisions budgétaires en fonction de ce qu'ils jugent être dans leur intérêt national.

59 L'Union économique et monétaire et les politiques budgétaires des États participants

Cette situation est appelée à changer si une union monétaire est établie d'ici l'échéance finale de 1999, tel que prévu dans le Traité de Maastricht. Les États ne veulent pas tous participer à l'Union économique et monétaire (UEM), et ils n'y seraient pas tous autorisés; mais ceux qui s'y associeront devront adopter des politiques budgétaires conformes aux principes énoncés dans le traité. Ces principes sont essentiellement ceux imposés par l'Allemagne comme prix de l'abandon du deutsche mark en faveur d'une monnaie commune. L'Allemagne État à devise forte doté d'une banque centrale indépendante et puissante a refusé de participer à une union monétaire si les autres États membres ont la latitude budgétaire

de maintenir des déficits susceptibles d'entraîner l'inflation à l'intérieur de l'UEM et d'affaiblir la devise commune sur les marchés internationaux. Étant l'État le plus économiquement puissant de l'UE et celui qui détient la monnaie directrice de l'Europe, l'Allemagne a pu fixer les conditions dans lesquelles une monnaie commune pourra être créée. Les autres États ont dû accepter d'inclure ces conditions dans le traité et, avec la création de l'UEM, ils devront accepter une réglementation fiscale déterminée conjointement. Il n'y aura probablement pas de politique fiscale de l'UE, mais la politique fiscale de chaque État participant sera sérieusement limitée par les autres États.

**60 Le Système
monétaire
européen**

La décision de créer une UEM a été prise à la lumière de l'expérience acquise avec le Système monétaire européen (SME) établi en 1979. Le SME est un régime de parités mobiles, conjointement déterminées, entre les devises de la plupart des États membres de la CE (la Grèce n'y a jamais adhéré, la Grande-Bretagne n'y a adhéré qu'en 1990, la Grande-Bretagne et l'Italie s'en sont retirées en 1992). Entre 1979 et 1993, le SME a permis une fluctuation à bande étroite de 2,25 % autour de la parité fixée pour les États membres (ou, dans certains cas, une fluctuation à bande large de 6 % autour de la parité). Ce qui veut dire que deux devises pouvaient fluctuer d'au plus 4,5 % l'une par rapport à l'autre dans la bande étroite, ou de 12 % dans la bande large. Toutefois, entre septembre 1992 et juillet 1993, plusieurs devises se sont maintes fois retrouvées en difficulté, ce qui a mené à de multiples dévaluations (Italie, Grande-Bretagne, Espagne, Portugal, Irlande) et, ultimement, à la décision d'autoriser des fluctuations maximales de 15 % autour de la parité fixée avec le deutsche mark (dans la pratique, seule compte la fluctuation à la baisse. Depuis 1992, le SME n'a pas tellement entravé les politiques macroéconomiques des États membres. Toutefois, chaque État a dû faire un choix de politique quant au niveau d'alignement (possible) de sa monnaie sur le deutsche mark en jugeant les avantages d'un tel alignement — soit de l'inflation et la préparation de son adhésion éventuelle à l'union monétaire.

**61 La place
prépondérante
de l'Allemagne
au sein du SME**

Le SME a essentiellement formalisé la création d'une zone deutsche mark. Depuis les années 60, l'Allemagne a pu établir ses politiques monétaires en fonction de ses objectifs

internes (l'objectif recherché a généralement été la stabilité des prix; mais cet objectif a récemment été compromis par les effets économiques de l'unification et par les énormes saignées de fonds publics qu'elle a entraînées). Pour leur part, les autres États de la zone ont la possibilité d'adapter leurs politiques fiscales et monétaires de façon à maintenir un taux de change ne s'éloignant pas trop de la parité; comme ils sont fortement incités à le faire, les parités du SME n'ont rien perdu de leur importance. Ceci met en relief un fait important à propos du SME, à savoir qu'il est un système dissymétrique dans lequel l'Allemagne peut agir unilatéralement, ce qu'elle fait d'ailleurs. Chacun des autres États a les choix suivants :

1. permettre la libre circulation du capital et appliquer une politique monétaire indépendante — qui l'oblige à accepter le réaligement périodique de sa monnaie, ou tout simplement à adopter un taux de change flottant;
2. rattacher sa monnaie (par des réaligements périodiques) et mener une politique fiscale et monétaire indépendante — qui l'oblige à restreindre la libre circulation du capital;
3. permettre la libre circulation du capital et rattacher sa monnaie — ce qui l'oblige à renoncer à son indépendance monétaire et fiscale.

En réalité, le SME a permis les options 2 et 3. La Grande-Bretagne a préféré l'option 1 et est restée à l'extérieur du SME, sauf entre 1990 et 1992. Seuls les Pays-Bas ont toujours maintenu l'option 3, alignant le florin sur le deutschmark. Les autres États de la CE ont parfois choisi l'option 3, mais plus souvent l'option 2 et les réaligements périodiques qu'elle suppose. L'effet cumulé des dévaluations (sous l'option 2) de certaines devises par rapport au deutsche mark a été appréciable; entre 1980 et 1992, la lire italienne s'est dépréciée d'environ 60 % par rapport au deutsche mark, et le franc français de plus de 40 %.

62 La préparation de l'UEM

L'union monétaire éliminerait en permanence le schéma des dévaluations périodiques et priverait les États participants de leur indépendance fiscale et monétaire. Selon le Traité de Maastricht, l'UEM doit être réalisée en trois phases, la troisième phase devant commencer au plus tard le 1^{er} janvier 1999. Tous les États membres de l'UE sont liés par les dispositions du traité applicables aux première et deuxième phases; mais ils ne passeront pas tous à la troisième phase, qui est celle de

la création d'une monnaie commune. Le Danemark a déclaré qu'il ne le fera pas et la Grande-Bretagne tient un discours équivoque. Certains des autres États pourraient ne pas avoir de choix en la matière (paragraphe 63).

62.1 Première phase

- La première phase a commencé le 1^{er} juillet 1990, soit avant le Traité de Maastricht. Elle s'inscrivait en fait dans le cadre du programme du Marché unique et était marquée par la libération des mouvements de capitaux entre les États membres. Une directive de 1988 sur les marchés des capitaux — entrée en vigueur en juillet 1990 — obligeait les États membres à éliminer toutes les restrictions sur la circulation du capital, sauf dans les situations d'urgence. Des dérogations (déclarations de non-application de la directive) ont été acceptées pour l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande. Mais l'importance de la libération des mouvements de capitaux ne peut être vue qu'à la lumière du SME. Entre janvier 1987 et janvier 1990, aucun réaligement de monnaie n'a été effectué (dans les faits, seule l'Italie avait dévalué sa monnaie en janvier 1990). On croyait alors qu'il serait possible de resserrer progressivement la bande (ou marge) de fluctuation. Lorsqu'aucune fluctuation ne serait plus autorisée et que toutes les parités auraient été irréversiblement fixées, l'union monétaire serait un fait accompli, qu'il y ait ou non réellement une seule monnaie. Le test des parités irréversibles serait la levée de tous les contrôles sur les mouvements de capitaux.

62.2 Deuxième phase

- La deuxième phase a commencé le 1^{er} janvier 1994. Elle prévoit la mise en place des institutions et des procédures nécessaires à la création d'une monnaie commune — soit surtout des arrangements pour le contrôle des politiques économiques nationales.
 - Les États membres sont tenus de veiller à ce que les banques centrales ne soient soumises à aucun contrôle politique.
 - L'Institut monétaire européen (IME) essentiellement composé des dirigeants des banques centrales a été créé; il est chargé de renforcer la coordination des politiques monétaires des États membres, en partie en soumettant des avis aux gouvernements et au Conseil qui, à son tour, « surveille l'évolution de la situation budgétaire et

du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes », et plus particulièrement la persistance de déficits excessifs. Si un État n'agit pas pour corriger la situation, les recommandations du Conseil peuvent être rendues publiques — ce qui constitue effectivement une réprimande publique, ou une déclaration de non-confiance. Cela pourrait être extrêmement dommageable pour l'État ainsi censuré. De cette façon, le Conseil, statuant présumément sur l'avis de l'IME, peut exercer des pressions pour amener les États membres à appliquer des politiques monétaire et fiscale propices à la stabilité monétaire.

- Aucun palier de gouvernement ne peut avoir un accès privilégié aux institutions financières du secteur privé ou bénéficier de découverts auprès des banques centrales. Il devient ainsi difficile ou impossible à un État de monétiser sa dette (c.-à-d. de la convertir en argent, une mesure qui accroît la masse monétaire et qui a de sérieuses conséquences inflationnistes).

62.3 Troisième phase

- Selon le Traité de Maastricht, la troisième phase, qui prévoit l'établissement d'une monnaie commune — l'écu ou unité monétaire européenne devant remplacer les monnaies nationales — doit commencer au plus tard le 1^{er} janvier 1999. À cette phase, les États participants seront soumis aux règles budgétaires obligatoires que le Conseil pourra imposer en les assortissant de sanctions diverses (y compris des amendes) pour inexécution. La politique monétaire sera établie par le Système européen de banques centrales composé des banques centrales nationales et d'une nouvelle Banque centrale européenne. Les banques centrales nationales et la Banque centrale européenne seront indépendantes de tous les gouvernements et des institutions communautaires, et se verront assigner le mandat de garantir la stabilité des prix.

63 L'admission à la troisième phase

Le Conseil européen déterminera quels États seront admis à la troisième phase; le traité prévoit que ces États devront respecter les critères de convergence suivants :

- un taux d'inflation moyen ne dépassant pas de plus de 1,5 % celui des trois États membres ayant les taux d'inflation les plus faibles;

- un déficit budgétaire ne représentant pas plus de 3 % du PIB, et une dette publique cumulée ne dépassant pas 60 % du PIB;
- deux années sans dévaluation, tout en restant à l'intérieur de la bande étroite du SME (2,5 % autour de la parité);
- des taux d'intérêt à long terme ne dépassant pas de plus de 2 % les taux pratiqués dans les trois États membres ayant les taux d'inflation les plus faibles.

La décision du Conseil européen sera de nature politique. Les chefs d'État ou de gouvernement auront la latitude voulue pour permettre la non-application des critères de convergence — ce qu'ils devront faire pour que la majorité des États membres soit admise à la troisième phase (paragraphe 65).

64 Les dérogations

Les États qui ne seront pas admis à la troisième phase ou (comme dans les cas du Danemark et de la Grande-Bretagne) qui choisiront de ne pas passer à la troisième phase se verront accorder des dérogations. Ils ne seront pas assujettis aux règles liant les États participants, mais ne participeront pas non plus à la direction de l'union monétaire. Ils ne voteront pas au Conseil sur les questions qui ne s'appliquent pas à eux, et le nombre des voix requises pour obtenir une majorité qualifiée sera réduit en conséquence.

65 Les perspectives de l'UEM

La réalisation de l'UEM est un projet ambitieux, risqué et clairement controversé dans certains États membres, surtout en Grande-Bretagne et au Danemark et, plus récemment, en France. Dans tous ces États, on craint que l'application de politiques budgétaires trop strictes n'entraîne des taux de chômage élevés (ce qui a d'ailleurs été le cas). De plus, le processus de création d'une monnaie commune pose de grandes difficultés pratiques. Plusieurs jugent aussi que les critères de convergence sont trop rigides; dans les faits, même l'Allemagne n'y satisfait présentement pas en raison de fortes pressions inflationnistes et de déficits budgétaires dans les 5 % (alors qu'un taux maximal de 3 % est autorisé); cette inflation et ce déficit résultent des énormes décaissements requis pour la reconstruction économique de l'ancienne Allemagne de l'Est. Il est clair qu'une union monétaire ne pourra être établie si la France et l'Allemagne (et certains autres membres) ne respectent pas les critères qui seront effectivement appliqués. Certains États sont encore fort éloignés

de l'objectif; la Belgique et l'Italie ont par exemple une dette cumulée représentant plus de 120 % du PIB, soit deux fois plus que le plafond autorisé par les critères de convergence. Dans ces conditions, peut-on s'attendre à ce que les marchés des changes retrouvent la stabilité après les multiples dévaluations de 1992 et l'éclatement du SME en 1993 (paragraphe 60)? Devant de si piètres réalisations, plusieurs doutent que l'union monétaire soit réalisable d'ici 1999, même si les gouvernements maintiennent encore officiellement cette échéance — d'ailleurs inscrite dans le traité.

EUROPE SOCIALE

66 Un progrès économique et social équilibré?

En juin 1989, le Conseil européen déclarait que les aspects économiques et sociaux étaient d'égale importance et devaient donc progresser de pair dans la construction du marché unique européen. C'est là toute l'idée exprimée par le terme « Europe sociale », imprécis certes, mais évocateur et rhétoriquement fort utile en raison de sa connotation positive et de son caractère élastique.

67 Les objectifs sociaux du traité de la CE

Malgré l'imprécision du terme « Europe sociale », le concept qu'il recouvre est tout à fait clair. En effet, dans ce vaste cadre s'inscrivent plusieurs objectifs, dont le plein emploi, le développement régional, l'amélioration des conditions de travail, la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise, l'équité de rémunération (en particulier l'égalité entre hommes et femmes), le perfectionnement de la main-d'oeuvre et l'intégration des groupes vulnérables dans le marché du travail (par exemple, les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées), le relèvement et l'harmonisation des politiques nationales de sécurité sociale, et la protection de l'environnement. Tous ces objectifs figurent déjà dans le traité de la CE, mais l'observateur étranger doit savoir distinguer entre les objectifs et les faits accomplis.

68 Positions des États membres

La construction de l'Europe sociale est surtout appuyée par les États riches du Nord du continent. Ceux-ci se caractérisent de façon générale par un système de sécurité sociale très développé, par une étroite participation des organisations syndicales à l'établissement des politiques de l'État et à la conduite des entreprises qui emploient leurs membres, et par

des conditions de travail favorables. Pour eux, l'Europe sociale est un concept essentiellement défensif, car ils ne veulent pas voir l'intégration économique compromettre les réalisations acquises. Toutefois, pour les États pauvres du Sud (surtout la Grèce et le Portugal), la réalisation de l'Europe sociale à l'échelle de la CE prend une toute autre importance, car elle porte la promesse d'un développement économique plus rapide et d'une adaptation moins pénible à de nouvelles formes d'activité économique. Pour les riches, l'Europe sociale est synonyme de relèvement et d'harmonisation des politiques favorisant les droits des travailleurs; pour les pauvres, elle signifie un traitement plus équitable pour les travailleurs migrants et un engagement ferme en faveur du développement régional. Pour progresser vers l'Europe sociale, il faut par conséquent réaliser un équilibre acceptable entre ces objectifs et entre les forces régionales qui les soutiennent. Dans cette optique, les objectifs sociaux et économiques deviennent absolument complémentaires.

69 Les objectifs sociaux et l'action de la CE

Les objectifs économiques et sociaux étant complémentaires, ils devraient en principe être poursuivis de pair. Mais de sérieux obstacles s'y opposent dans la pratique. En effet, par suite des différences entre les États membres, sur le plan de la richesse, de la culture et des politiques, la normalisation de la prestation des services publics à l'échelle de l'UE reste, au mieux, un objectif lointain. On n'a jamais encore entrepris de comparer les normes en vigueur dans les divers États, et ni la Commission ni le Conseil européen ne prévoient le faire pour l'instant. On est cependant intervenu dans deux grands domaines: « la cohésion économique et sociale », qui porte sur l'affectation de fonds de l'UE au développement régional (paragraphe 56.2), et « les droits sociaux fondamentaux des travailleurs », qui font l'objet de la Charte sociale européenne de 1989 et d'un protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht.

70 Les dispositions sociales du traité de la CE (AUE, Maastricht); la Charte sociale de 1989

Le traité originel de la CE comportait déjà un chapitre sur les dispositions sociales (articles 117 à 122), qui se bornait essentiellement à énoncer de grands principes et objectifs. En 1987, l'Acte unique européen (AUE) venait légèrement renforcer ces dispositions. Mais, deux ans plus tard, le Conseil européen publiait une déclaration de politique, la Charte

sociale ou Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, qui était adoptée par onze des États membres (le Royaume-Uni s'y opposant). Mais si la Charte sociale fixe des objectifs concernant la liberté de circulation, le droit à l'emploi et la rémunération, les conditions de vie et de travail, la protection sociale (les prestations de sécurité sociale), les négociations collectives, la formation professionnelle et d'autres questions, elle n'a cependant pas force obligatoire pour ses onze signataires. Enfin, un protocole sur la politique sociale, de moindre portée, est annexé au Traité de Maastricht. Le Protocole reprend les principes énoncés dans la Charte sociale et prévoit leur mise en oeuvre par les institutions de la CE, le Conseil étant habilité à émettre les directives nécessaires. Le Royaume-Uni, qui a refusé de signer, est exempté de toutes obligations découlant du Protocole, mais il est également exclu de toute participation aux délibérations et aux votes tenus par le Conseil sur les propositions faites à partir du Protocole. Les questions suivantes font partie des dispositions sociales du traité de la CE ou du Protocole social annexé au Traité de Maastricht :

- l'égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail;
- les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité;
- les droits des travailleurs migrants et transfrontaliers;
- la rééducation et la réinstallation des travailleurs excédentaires, la formation des groupes vulnérables (les jeunes, les personnes handicapées, les femmes souhaitant retourner sur le marché du travail rémunéré, les personnes âgées, etc.);
- les droits d'association et de négociation collective.

71 L'égalité entre hommes et femmes

Le traité de la CE consacrait dès le départ le « principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ». L'exécution de cette disposition est assurée par les tribunaux nationaux sur décision préliminaire de la Cour européenne de justice. Une importante jurisprudence s'est établie à cet égard. Le Protocole social annexé au Traité de Maastricht reprend ce principe, et autorise par ailleurs les États membres, sans les y obliger, à mettre en oeuvre des programmes d'action positive en faveur des femmes.

72 Les conditions de travail et la protection de la santé et de la sécurité

L'Acte unique européen a complété le traité de la CE par une disposition (article 118a) qui autorise le Conseil à émettre des directives pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs. L'article prévoit que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et conformément à la procédure de coopération (Parlement européen), arrête, par voie de directive « les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres ». Cette disposition prend un tour plus fort encore dans le Protocole social (Maastricht), celui-ci établissant que le Conseil « soutient et complète l'action des États membres » dans divers domaines, dont la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et l'amélioration des conditions de travail. À cet égard, comme dans le cadre de l'AUE, le Conseil statue à la majorité qualifiée et selon la procédure de coopération, après consultation du Comité économique et social.

73 Les travailleurs migrants

La libre circulation de la main-d'oeuvre figure parmi les principes du marché commun. En conséquence, le Conseil est habilité à prendre en matière de sécurité sociale toute mesure nécessaire pour assurer la liberté de circulation des travailleurs et, en particulier, à faire en sorte que ceux-ci puissent cumuler les avantages acquis dans divers pays et bénéficier des prestations même s'ils résident dans d'autres États membres. Ces deux mesures favorisent la mobilité professionnelle en réduisant pour le travailleur, les inconvénients de passer d'un État à l'autre pour trouver un emploi.

74 Formation des travailleurs : le Fonds social européen

Institué par le Traité de Rome, le Fonds social européen a pour mission de promouvoir les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs. Les objectifs et activités du Fonds ont varié au cours des années. Au départ, il devait couvrir les frais de rééducation professionnelle et de réinstallation des travailleurs ayant perdu leur emploi. Par la suite, l'attention s'est portée sur les jeunes de moins de 25 ans et (dans une moindre mesure) sur les chômeurs de longue durée, les femmes souhaitant revenir sur le marché du travail, les personnes handicapées, les travailleurs migrants et les employés de petites ou moyennes entreprises ayant besoin d'une formation technique ou de gestion. Depuis 1988, les ressources du Fonds sont acheminées vers les régions où le chômage est le plus élevé, le PIB, le plus faible,

et la restructuration industrielle, la plus rapide. Enfin, le Fonds sert à financer les politiques des États membres relatives au travail et (pour prendre un exemple canadien) à mettre en place des programmes à frais partagés, dont la moitié des dépenses admissibles sont couvertes par la Communauté.

75 Les droits d'association et de négociation collective

Le Protocole social (Maastricht) interdit au Conseil d'émettre des directives concernant les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève et le droit de lock-out, tout en n'excluant pas que puissent intervenir au niveau de la CE des relations conventionnelles, y compris des accords, entre syndicat et patronat. La mise en oeuvre de tels accords peut s'effectuer soit conformément à la législation nationale des États membres, soit, à la demande des deux parties concernées, à l'échelle de l'UE, par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

ENVIRONNEMENT

76 Les raisons de l'action environnementale au niveau de l'UE

La politique en matière d'environnement, qui n'était pas prévue à l'origine par le traité de la CE, est devenue l'un des principaux objets de la législation de la CE et ce, pour diverses raisons :

- Les règlements environnementaux peuvent occasionner des frais substantiels aux producteurs. Les États qui ont un bilan relativement bon pour ce qui est de la protection de l'environnement veulent éviter que d'autres États membres puissent attirer des capitaux et des emplois du fait que leur réglementation est plus permissive. Il s'agit là d'une question touchant à la concurrence.
- La nécessité de protéger l'environnement peut conduire à l'établissement de normes de produits, par exemple en ce qui concerne le matériel de contrôle de la pollution pour les véhicules automobiles. L'existence de normes différentes dans les divers pays a pour effet de fragmenter le marché européen, peut constituer une forme détournée de protectionnisme et risque de porter atteinte à la compétitivité avec les producteurs n'appartenant pas à l'UE. La solution consiste à édicter des normes communes (par exemple, sur les émissions de polluants automobiles) qui s'appliquent à l'ensemble de l'UE.

- De nombreux problèmes environnementaux débordent les frontières nationales; certains sont même d'ordre planétaire. Souvent, des mesures efficaces ne peuvent être prises au niveau individuel des États membres.

77 Les compétences de la CE en matière d'environnement

La CE avait adopté des mesures en matière d'environnement avant même qu'elles ne soient incluses en bonne et due forme dans le Traité. Il faudra attendre l'Acte unique européen pour voir apparaître dans le Traité un ensemble de dispositions répartissant les compétences en matière environnementale, dispositions qui seront par la suite élargies et renforcées par le Traité de Maastricht, lequel énonce les objectifs suivants :

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement;
- la protection de la santé des personnes;
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles;
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes environnementaux régionaux ou planétaires.

Le Traité souscrit aux principes de l'action préventive, de la correction à la source des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur (article 130r).

78 La réalisation des objectifs en matière d'environnement

Le Traité prévoit que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et conformément à la procédure de coopération, décide des actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser ces objectifs. Toutefois, l'unanimité est requise lorsqu'il s'agit de dispositions essentiellement de nature fiscale, de mesures concernant l'affectation des sols et de mesures touchant de près le choix des différentes sources d'énergie d'un État membre et la structure générale de son approvisionnement énergétique. Le Traité prévoit aussi l'établissement de programmes d'action à caractère général devant être adoptés selon la procédure dite de la position commune. Ces programmes répartissent la responsabilité, selon le cas, à la Communauté et aux gouvernements nationaux et locaux, ce qui laisserait supposer qu'un État manquerait aux obligations du traité s'il ne mettait pas le programme en oeuvre. Le Programme d'action en matière d'environnement de 1993 comporte des dispositions visant la réduction des déchets, les

transports, l'évaluation des risques, l'utilisation de l'énergie, l'agriculture et le tourisme. Loin d'être purement réglementaire, ce programme qui prévoit l'octroi de subventions dans le cadre des fonds structurels exigera des modifications de la structure fiscale.

79 Les mesures de protection renforcées

Un problème particulier pourrait se poser si un ou plusieurs États membres appliquaient des mesures environnementales plus rigoureuses que celles arrêtées par la Communauté. Le principe en cause fait l'objet d'une disposition expresse (article 130t), et il a par ailleurs été réaffirmé par le Conseil européen à la demande du Danemark, en décembre 1992, dans la Déclaration d'Édimbourg. La difficulté pourrait tenir au fait que l'article 130t prévoit que ces mesures doivent être compatibles avec le présent Traité et doivent être notifiées à la Commission. En effet, les mesures de protection renforcées pourraient entrer en conflit avec le principe de la libre circulation des marchandises, également consacré par le Traité. La Cour européenne de justice devrait alors statuer sur l'admissibilité des mesures renforcées.

**MOBILITÉ, IMMIGRATION ET SÉCURITÉ INTÉRIÈURE :
JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES**

80 Liberté de circulation; la Convention de Schengen

La libre circulation des travailleurs est l'un des éléments de base de tout marché commun. Ce principe est donc inscrit dans le Traité de Rome de 1957 (article 3). Il a été renforcé par l'Acte unique européen, qui proposait la constitution d'un marché unique sans frontières intérieures, de manière à assurer la libre circulation des personnes et des marchandises — avec pour conséquence logique que les contrôles douaniers ne seraient exercés qu'aux frontières extérieures de la Communauté. C'était là l'objectif de la Convention de Schengen, signée par l'Allemagne de l'Ouest, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg en 1985, et par la suite par l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce. La Convention est finalement entrée en vigueur en 1994, permettant ainsi la réalisation de l'un des objectifs du programme du Marché unique. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne sont pas parties à la Convention.

81 Les dispositions de Maastricht sur l'immigration, l'asile et la sécurité intérieure

Le Traité de Maastricht tente en fait d'intégrer la Convention de Schengen, de manière que celle-ci s'applique à tous les États membres de l'Union. Le Traité prévoit que toutes les décisions en matière d'immigration, d'asile et de sécurité intérieure doivent être prises par le Conseil des ministres à la majorité qualifiée. Quant aux décisions sur les questions de visa, elles doivent être prises exclusivement par le Conseil, d'abord à l'unanimité après consultation du Parlement européen, puis, à compter du 1^{er} janvier 1996, à la majorité qualifiée (article 100c). Cet article est complété par les dispositions de Maastricht sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Selon ces dispositions, les États membres doivent considérer certains domaines comme des questions d'intérêt commun, notamment la politique d'asile, la politique d'immigration, la lutte contre la toxicomanie, la coopération policière (terrorisme, trafic de drogue) et la coopération judiciaire en matière civile et en matière pénale. Cette partie du Traité (article K) appelle les États membres à agir en coopération, hors du cadre de la CE, ce qui signifie que les décisions doivent être prises à l'unanimité et que leur exécution ne peut faire l'objet d'une action de la Commission et de la Cour européenne de justice. Pour employer la terminologie de l'UE, il s'agit d'un processus intergouvernemental plutôt que supranational. Toutefois, l'article 100c du traité de la CE, qui est repris par Maastricht, prévoit que le Conseil peut prendre des décisions non seulement sur les questions de visa, mais aussi, le cas échéant, sur la plupart des matières relevant de l'article K (l'asile, l'immigration et certains aspects du système judiciaire). Dans ce dernier cas, les décisions doivent être prises à la majorité qualifiée, et la Commission et la Cour européenne de justice se voient attribuer des compétences d'exécution.

POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET POLITIQUE DE SÉCURITÉ COMMUNE (PESC)

82 Les éléments d'une PESC

Comme on l'a déjà vu, les trois piliers de l'Union européenne en vertu du Traité de Maastricht sont a) la Communauté européenne ou, à strictement parler, les trois Communautés, b) la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et c) la coopération visant l'élaboration et la mise en vigueur d'une politique étrangère et d'une politique de sécurité

commune. Les objectifs de la PESC sont les suivants (article J.1) :

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale;
- la promotion de la coopération internationale;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les États membres sont tenus de « s'informer mutuellement et de se concerter » sur les questions ci-dessus, et ils peuvent adopter des actions communes à leur égard.

83 Les possibilités d'amener une PESC à relever en partie de la CE

C'est le Conseil des ministres qui, sur la base des orientations générales du Conseil européen, décide qu'une question doit faire l'objet d'une action commune, et qui détermine s'il y a lieu de statuer à cet égard à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. La règle habituelle, qui veut que le Conseil statue uniquement sur proposition de la Commission, ne s'applique pas dans ce cas et il n'est fait mention d'aucun rôle pour le Parlement européen. Par conséquent, il semble bien que l'établissement d'une politique étrangère et d'une politique de sécurité commune, ou de certains aspects d'une telle politique, puisse en venir à relever d'une action communautaire, sans qu'il soit besoin de modifier les traités. Cet énoncé appelle toutefois trois réserves :

1. il n'y aurait toujours aucun moyen de faire exécuter les décisions du Conseil pour toute question faisant l'objet d'une action commune, car le Traité ne fait mention à cet égard ni de la Commission ni de la Cour européenne de justice;
2. même si la PESC inclut « la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » (article J.4), les décisions et actions ayant des implications dans le domaine de la défense ne relèveraient pas du Conseil des ministres;
3. au vu du bilan des États de l'UE en ex-Yougoslavie, les perspectives d'élaboration et d'application effective d'une

PESC au niveau supranational semblent plutôt lointaines, même si celles-ci sont prévues par le Traité, sauf en ce qui concerne les questions de défense.

CONCLUSION

84 Le processus d'intégration : une réduction progressive des pouvoirs nationaux

Comme les compétences de la CE/UE sont déjà élastiques et que le Traité permet leur extension, les États membres de l'Union risquent de perdre de plus en plus de pouvoirs au profit des institutions communautaires avec le passage des années et ce, sur un vaste éventail de politiques. En un sens, les traités n'imposent aucune limite, et se bornent à énoncer des principes et des objectifs et à stipuler que des actions seront entreprises pour en assurer l'application ou la réalisation. Or, bon nombre des mesures nécessaires peuvent être adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée, pour autant qu'il agisse sur proposition de la Commission et qu'il n'y ait ni rejet ni modification des mesures en question par le Parlement européen. C'est ainsi que le Conseil peut élargir son action à de nouveaux domaines, encore que le Parlement européen puisse s'y opposer à la majorité absolue dans certains cas.

85 L'élargissement de l'action communautaire à de nouveaux domaines

Le caractère illimité du processus d'intégration est souligné par l'article 235 du traité de la CE, qu'on retrouve dans des articles semblables des Traités Euratom et CEEA et dont voici le texte : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. » Comme on le voit, l'unanimité est nécessaire sur ce point. Toutefois, l'application de l'article 235 permet d'apporter une forme de modification constitutionnelle sans avoir à en référer aux assemblées législatives des États membres. L'article 235 ne requiert en effet aucune participation extérieure, si ce n'est qu'indirectement, par consultation préalable du Parlement européen. Par le passé, on s'est servi de cette disposition pour étendre les compétences de la Communauté à plusieurs domaines de politique importants. Ainsi, c'est sous son empire qu'ont été effectués les premiers pas vers la réalisation de l'union économique et

monétaire et l'élaboration de politiques communes en matière régionale et sociale, en matière de science et de technologie et en matière d'environnement et d'énergie. Le Traité de Maastricht autorise dorénavant un développement constitutionnel analogue en ce qui concerne diverses questions touchant l'immigration, la politique d'asile et la sécurité intérieure, et relativement à divers aspects de politique étrangère et de sécurité extérieure.

86 Le principe de subsidiarité

Ce principe, qui prône la décentralisation du pouvoir de décision dans toute la mesure du possible, fait peut-être contrepois à cette tendance de l'UE à accroître constamment son rôle aux dépens des États membres. Il est formulé dans le traité de la CE (et repris dans le Traité de Maastricht) sous la forme suivante :

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. (article 3b)

87 L'importance apparente de la subsidiarité

D'aucuns attachent une grande importance au principe de la subsidiarité, et tout particulièrement au fait qu'il pourrait être invoqué pour freiner les ambitions de la Commission. En effet, selon ce principe, pour qu'une action puisse être prise au niveau communautaire, la CE doit démontrer qu'il existe des raisons valables d'empiéter sur les pouvoirs des États membres, et elle doit borner sa participation au minimum requis pour réaliser les objectifs convenus. Si, comme cela est concevable, la Cour européenne de justice est appelée à statuer sur les « objectifs ... réalisés de manière suffisante », le traité de la CE pourrait devenir un outil de décentralisation dans certains domaines, tout comme il est manifestement un outil de centralisation dans d'autres. Sur le plan pratique, le principe de subsidiarité pourrait influencer de façon importante sur la formulation des directives de la Communauté, celles-ci devant se faire aussi générales et aussi peu restrictives que possible, de manière à pouvoir s'adapter facilement aux conditions existant dans les divers États membres.

**88 La
subsidiarité :
commentaire**

Toutefois, il est loin d'être sûr que le principe de subsidiarité ait l'efficacité que certains lui attribuent. Le Conseil, qui est composé de représentants des États membres, a déjà tout intérêt à empêcher une centralisation inutile ou non souhaitée, ou (ce qui est plus positif), à préserver le pouvoir des États lorsque l'intérêt national n'exige pas la mise en commun de la souveraineté. Le Conseil sert déjà de contrepoids à la Commission, sauf lorsque celle-ci exerce les pouvoirs qui lui sont conférés directement par les traités (et pour lesquels le principe de subsidiarité ne saurait être invoqué). De plus, il est permis de douter que la Cour européenne de justice veuille se charger d'un rôle aussi manifestement politique que celui d'arbitre appelé à décider du bien-fondé ou de la nécessité d'une action étant donné ses buts et objectifs. Il faut donc supposer que, par le passé, l'extension du supranationalisme ne s'est pas faite absolument sans raison ni justification et que, lorsque la CE a investi un domaine de politique, c'est qu'elle avait de bonnes raisons de le faire.

Chapitre 4

Maastricht au Canada?

89 L'UE est un système unique

Ainsi que l'affirmait un jour Jacques Delors, l'ancien président de la Commission européenne, la Communauté européenne est un OPNI — un objet politique non identifié. Comme bien d'autres, il soulignait ainsi que la Communauté (aujourd'hui, l'Union européenne) est un système de gouvernement unique, qui ne saurait être comparé aux vieux régimes d'« État fédéral » ou de « confédération ». À cela on pourrait certes répondre que toute comparaison est boiteuse du fait que l'histoire, la structure sociale et la culture influent sur le fonctionnement des institutions, mais on pourrait aussi souligner que les comparaisons sont aussi instructives si l'on tient suffisamment compte des facteurs contextuels. C'est l'angle qui fut choisi dans ce rapport. D'une part, il fait valoir que les institutions et processus de la CE/UE sont issus du contexte historique particulier de l'Europe occidentale au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, et qu'ils sont adaptés à ce contexte. D'autre part, il cherche à découvrir la logique interne du système, autrement dit à comprendre les liens entre les diverses parties ou les relations de cause à effet entre les diverses étapes du processus (par exemple, le Marché unique, l'Union économique et monétaire). En d'autres mots, nous avons cherché à savoir pourquoi les réformes s'effectuent généralement par train de mesures compactes.

90 Comparaison avec l'Amérique du Nord

Le contexte historique de l'intégration européenne et la logique interne du système institutionnel qui en est issu doivent tous deux être considérés lorsqu'on fait une

comparaison avec d'autres systèmes complexes (les États fédéraux, les organisations supranationales, les formes d'association économique visant, par exemple, l'établissement d'une zone de libre-échange). La comparaison avec l'Amérique du Nord peut être établie à plusieurs niveaux : avec le système fédéral canadien (ou américain), avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et avec l'association hypothétique qui pourrait se nouer entre un Québec indépendant et le « Canada » ou ses divers États successeurs.

**91 L'association
Canada-Québec
et le modèle de
Maastricht**

Le dernier de ces cas, c'est-à-dire le concept d'une « association d'États » entre un Québec indépendant et un Canada survivant mais diminué, suscite depuis peu beaucoup d'intérêt chez les sécessionnistes du Québec. De toute évidence, ce qu'on pourrait nommer « le modèle de Maastricht » présente de l'attrait pour les Québécois qui trouvent le régime fédéral trop contraignant mais qui veulent conserver certains liens avec le Canada. Si le Parti québécois (PQ) gagne la prochaine élection au Québec, on peut s'attendre à un autre référendum sur le principe de l'indépendance, probablement (comme en 1995) assorti d'un engagement selon lequel si le « Oui » gagne, le gouvernement du Québec proposerait une forme d'association économique et politique avec le « Canada », peut-être dans le cadre de l'ALENA (dont aussi bien le Québec que le Canada tronqué seraient membres de plein droit). En 1995, la comparaison avec l'Union européenne demeurait implicite, du moins dans les documents officiels, mais les arrangements institutionnels esquissés à ce moment-là ressemblent beaucoup aux institutions de l'UE. Les documents n'étaient pas assez détaillés pour que l'on puisse être fixé sur ce point. Cependant, aucune source officielle ne donne à penser que le Parti québécois envisage la création d'institutions législatives, exécutives et judiciaires dotées de pouvoirs aussi étendus que ceux qui ont été jugés nécessaires dans l'UE. Même si le programme du parti envisage un conseil ministériel doté d'un secrétariat, on ne semble pas s'être préoccupé de créer un véritable équivalent de la Commission européenne, c'est-à-dire qu'on ne semble pas avoir reconnu la nécessité d'une administration possédant la taille, les pouvoirs et la capacité voulues pour jouer un rôle de surveillance et de négociation face aux gouvernements du Québec et du Canada, afin que l'union économique proposée fonctionne efficacement. Bref, l'aspect politique de l'association Canada-Québec

envisagée est moins développée que le supranationalisme qui existe déjà en Europe occidentale, tandis que l'aspect économique est, à certains égards, bien plus poussé que dans l'UE de 1996 (le maintien de l'union monétaire, en particulier, est proposé et tenu pour acquis).

92 Les difficultés potentielles

Comme on a pu le constater dans les pages précédentes, l'expérience de la CE/UE fait ressortir un certain nombre de difficultés potentielles qui devraient être résolues si on voulait lier le Québec et le nouveau Canada par une forme d'association économique et politique inspirée de Maastricht.

93 Les scénarios de sécession

La discussion de certaines des plus grandes difficultés auxquelles se heurterait l'institution d'un « Maastricht au Canada » n'a pas sa place dans notre rapport. Il pourrait cependant être utile de noter (au moins brièvement) que le Parti québécois et ses alliés partent de l'hypothèse que, dès que la province signalera son intention de faire sécession, le Canada sera prêt à négocier une association économique et politique bipartite. Toutefois, cette hypothèse est sans fondement. En effet, personne n'a l'autorité constitutionnelle voulue ou la base politique nécessaire pour entreprendre de telles négociations au nom du Canada. Il est presque certain que les provinces tiendraient à participer à toute négociation avec le Québec, afin de défendre ou de favoriser leurs propres intérêts. Les gouvernements provinciaux refuseraient de se tenir à l'écart pendant que le gouvernement fédéral négocierait en leur nom. Pour sa part, le gouvernement fédéral ne serait probablement nullement poussé (même par les marchés financiers) à négocier la rupture. Bien sûr, ce ne sont là que des conjectures, mais le plus gros problème demeure : rien ne garantit que, si le Québec se sépare, le reste du Canada demeurera uni dans le cadre d'un régime fédéral essentiellement conçu sur le modèle actuel. Nombreux sont ceux qui affirment qu'il ne le fera pas et qu'il ne devrait pas le faire. En conséquence, si on voulait peser le pour et le contre de la mise en place d'une association Canada-Québec, il faudrait tenir compte des possibilités suivantes : 1) les provinces et territoires subsistants du Canada pourraient se regrouper en (disons) quatre États régionaux ou plus, le Québec devenant ainsi un État successeur du Canada parmi d'autres; et 2) le Canada pourrait survivre comme État prédécesseur, assumant les privilèges et les obligations qui découlent des traités et

autres accords internationaux en vigueur et supportant la charge de la dette publique du Canada actuel, mais il pourrait avoir un régime beaucoup plus décentralisé qu'aujourd'hui. Comme l'ont fait remarquer de nombreux commentateurs, si le Québec venait à s'engager irrévocablement sur la voie de l'indépendance, les autres éléments constitutifs du Canada seraient probablement bien plus préoccupés des arrangements politiques internes que de tout accord qu'ils pourraient conclure avec l'État indépendant du Québec.

94 Le Québec, un État membre parmi d'autres?

Dans l'un ou l'autre des scénarios ci-dessus — l'éclatement du Canada en plusieurs fragments ou sa décentralisation radicale —, l'Union européenne actuelle pourrait effectivement servir de modèle en vue de la création d'une association économique et politique multipartite. Le Québec serait alors un État membre parmi d'autres. Toutefois, rien ne sert de conjecturer ici sur cette question et ce, pour deux raisons : d'une part, cette possibilité n'a jamais intéressé aucun des leaders politiques contemporains du Québec, ceux-ci se rendant probablement compte que le Québec a plus d'influence dans le système fédéral actuel qu'il n'en aurait s'il avait à négocier directement avec les gouvernements de neuf autres provinces (plus les territoires) pour réaliser ses objectifs économiques. En d'autres termes, le Québec participerait à la nouvelle organisation supranationale à des conditions moins favorables que celles dont il jouit dans l'actuelle confédération. D'autre part, la position dominante des États-Unis en Amérique du Nord rendrait extrêmement fragile tout groupement régional d'États qui se constituerait sur leur périmètre. Ce serait se perdre en chimères que d'échafauder des plans sur les relations que pourraient avoir entre eux les États situés au nord des États-Unis sans s'interroger sur les relations bilatérales qui s'établiraient entre chacun d'eux et leur grand voisin. Certes, aucune comparaison ne serait possible avec l'Union européenne, où le leadership est exercé par les États économiquement et politiquement les plus puissants du continent.

95 Maastricht au Canada : le contexte continental

Le problème de la fragilité d'un groupement régional d'États se poserait de toute façon, que le Québec recherche une association économique et politique avec plusieurs autres États successeurs du Canada, de type quasi fédéral ou confédéral (et dotée d'une autorité politique centrale essentiellement contrôlée par les États), ou avec un Canada tronqué mais

encore incontestablement fédéral. On peut raisonnablement conclure que ceux qui s'intéressent à la mise en place, entre le Québec et le Canada, d'une forme d'association économique et politique inspirée de Maastricht font abstraction de certaines des réalités économiques et politiques les plus importantes de l'Amérique du Nord. Non pas que les sécessionnistes omettent de tenir compte de l'ALENA lorsqu'ils envisagent l'avenir économique du Québec; bien au contraire, ils insistent sur les possibilités qu'offre cet accord. Mais ils semblent n'avoir pas réfléchi à la façon dont l'ALENA (ou la simple présence des États-Unis) pourrait influencer sur le fonctionnement de toute association économique et politique Québec-Canada. Ce serait là une possibilité très réelle, car toutes les provinces ou anciennes provinces du Canada seraient davantage préoccupées par leurs rapports avec les États-Unis que par leurs liens entre elles. Toutes les provinces sauf l'Île-du-Prince-Édouard exportent présentement davantage sur les marchés étrangers, principalement aux États-Unis, que dans les autres provinces du Canada.

96 La logique interne du système de l'UE

Il ne fait pas de doute que l'ALENA affecterait la stabilité et l'efficacité d'une relation de type Maastricht entre le Québec et le Canada, mais cette question n'a pas sa place dans notre rapport. Notre examen de l'Union européenne ne nous permet d'envisager « Maastricht au Canada » que sous l'angle de deux entités, soit un Québec indépendant et une confédération canadienne amputée du Québec. Nous nous emploierons ci-après à dégager la logique interne du système de l'UE, et à appliquer cette logique à un couple imaginaire Canada-Québec d'États souverains associés.

97 Une association économique : au-delà du libre-échange?

Sur le plan de l'association économique, la question fondamentale pour le Canada et un Québec indépendant consisterait à savoir dans quelle mesure aller au-delà du libre-échange. L'ALENA est déjà en place, et les États-Unis pourraient bien être disposés à négocier les conditions d'accession d'un Québec souverain, à condition que le nouvel État, à titre d'État successeur du Canada actuel, réponde à ses obligations envers les détenteurs de titres étrangers. On peut toutefois s'attendre à ce que les É.-U. en profitent pour remettre sur le tapis certains éléments de l'entente tripartite actuelle. Au bout du compte, le Québec et le Canada pourraient bien être tous deux parties à un ALENA élargi et modifié. Dans ce cadre, le

libre-échange s'exercerait entre eux au même titre qu'entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. En pareil cas resterait alors à savoir si le Canada et le Québec devraient établir entre eux une association économique plus étroite que celle qui résulterait d'une renégociation de l'ALENA. Cette association devrait-elle comporter une union douanière et une politique commerciale extérieure commune? Devrait-elle permettre la libre circulation des personnes et des travailleurs et (au-delà de ce qui est prévu par l'ALENA) des services et des capitaux? Les frontières intérieures devraient-elles disparaître, de même que les contrôles ou les inspections? Devrait-il y avoir une union monétaire? La comparaison avec la CE/UE est utile ici, parce qu'elle montre ce que les pays ouest-européens ont jugé nécessaire de faire pour mettre en place une union douanière et un marché commun, éliminer les frontières intérieures, et (en prévision de 1999) créer une union monétaire. Au Canada, ces aspects de l'union économique actuelle ne resteraient pas automatiquement en vigueur, pour ainsi dire par inertie, après la séparation du Québec; ils devraient être créés. L'expérience de la CE/UE ne laisse aucun doute sur les problèmes que cela poserait.

UNION DOUANIÈRE

98 Formes de protectionnisme

Une union douanière exige à tout le moins la mise en place d'un tarif extérieur commun. C'était là une définition adéquate en 1957, lorsque le Traité de Rome a été négocié. Les tarifs constituaient alors la principale protection du marché intérieur; en fait, l'un des principes du GATT consistait à convertir les contingents d'importation en tarifs équivalents, ce qui devait devenir une caractéristique du système commercial de l'après-guerre. Toutefois, dans les années 90 (sans compter ce à quoi nous pouvons nous attendre au XXI^e siècle), le protectionnisme s'exprime par un grand nombre de politiques n'ayant rien à voir avec les tarifs. De nos jours, le protectionnisme se traduit par des normes techniques restrictives, des règlements régissant la prestation (et donc le commerce) des services et par des mesures exceptionnelles, qui sont des barrières commerciales sélectives érigées en fonction des politiques des États exportateurs et de la viabilité de diverses industries des pays importateurs. Le protectionnisme à titre exceptionnel s'exerce en imposant des droits

compensateurs (pour neutraliser les effets du subventionnement des exportations), des droits antidumping (pour neutraliser les pratiques présumément déloyales des entreprises et organismes gouvernementaux), des arrangements d'« autolimitation des exportations » ou autres accords d'encadrement des échanges conclus entre les États (généralement au mépris des règles du GATT/OMC), des mesures de sauvegarde (contingentements ou prélèvements temporaires pour protéger les industries en déclin ou qui ont à faire face à une augmentation subite des importations). Les négociations commerciales internationales portent de plus en plus sur ce genre de questions. Les niveaux tarifaires ont encore de l'importance, mais celle-ci a diminué à mesure que s'accroissait le protectionnisme à titre exceptionnel. Une union douanière qui reposerait uniquement sur une politique commune en matière de tarifs douaniers ne ferait guère le poids dans le monde actuel. Les relations commerciales extérieures portent désormais sur tout l'éventail des politiques qui influent sur le commerce, et une union douanière doit en conséquence être en mesure de faire en sorte que ses membres s'engagent dans une structure réglementaire commune en matière d'économie.

99 La politique commerciale commune de l'UE

Comme nous l'avons vu (paragraphe 48), il en va ainsi de la politique commerciale commune de l'Union européenne. Tout ce qui peut faire l'objet de négociations commerciales internationales relève automatiquement de la compétence de la CE : le Conseil s'empare de la question et la Commission propose les politiques à suivre et procède aux négociations. En vertu du traité de la CE, les États membres sont tenus de donner effet aux accords approuvés par le Conseil à la majorité qualifiée. Il existe donc une relation étroite entre la mise en oeuvre d'une politique commerciale (extérieure) commune et la centralisation des pouvoirs de contrôle du fonctionnement du marché intérieur, ainsi que des diverses politiques sectorielles, notamment la politique agricole commune.

100 Les incidences politiques d'une union douanière Canada-Québec

S'agissant d'une union douanière Canada-Québec, les négociations commerciales futures qui auront le plus d'importance sont 1) celles visant l'élargissement de l'ALENA et (en conséquence) la renégociation possible des règles et engagements existants, et 2) celles portant sur le système commercial mondial, ou les règles de l'OMC. La vaste portée de l'ALENA et de l'Acte final de l'Uruguay Round ne laisse aucun doute sur

l'étroitesse des liens qui existent aujourd'hui entre les négociations commerciales et les autres aspects de la politique économique. Ces négociations vont au coeur même des politiques industrielles, des politiques qui régissent l'investissement et l'organisation des industries (monopoles et fusions), des politiques sectorielles et des politiques de développement économique, y compris le développement régional. Les régimes commerciaux internationaux pénètrent, façonnent et restreignent désormais toutes les politiques économiques nationales. Dès lors, la conduite de négociations commerciales au nom d'une association économique exige qu'il y ait coordination des politiques économiques et entente sur les priorités économiques, aussi bien sectorielles que régionales. À titre d'exemple, le Canada attache de l'importance aux politiques portant sur l'agriculture, l'énergie, les industries culturelles et le secteur automobile; or, celles-ci ont toutes d'importants effets régionaux et pourraient donc donner lieu à des conflits entre les deux États.

MARCHÉ COMMUN

101 Les politiques communes dans le cadre d'un marché commun

Une association économique qui crée ou soutient un marché commun doit prévoir la libre circulation des capitaux, des travailleurs et des personnes. L'atteinte de ces objectifs peut être assurée dans une certaine mesure par l'interdiction de la discrimination (par exemple, en vertu d'un traité ou d'un accord instituant un mécanisme obligatoire pour le règlement des différends), mais une action plus positive peut aussi être jugée nécessaire ou souhaitable. Dans le cadre de l'Union européenne, des parties du programme de Marché unique sont orientées dans ce sens (paragraphe 51.1, levée de divers obstacles techniques). L'amélioration de la mobilité des personnes constitue aussi un objectif important de la Charte sociale de 1989, du Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht et de la participation de la Communauté à la formation de la main-d'oeuvre au moyen du Fonds social européen (paragraphe 70 à 74). Comme nous l'avons vu au chapitre 3, il existe une somme considérable de lois de la CE, couvrant un large segment des affaires publiques.

**102 Le
fonctionnement
du marché
commun au
Canada**

Au Canada, la libre circulation des personnes est garantie par la Charte canadienne des droits et libertés (dans son article 6). D'autre part, l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 prévoit que les marchandises de chaque province doivent être admises librement dans chacune des autres. De façon plus générale, les défauts de fonctionnement du marché commun ont récemment fait l'objet de l'Entente sur le commerce intérieur, qu'ont signée en 1994 le gouvernement du Canada et tous les gouvernements des provinces et territoires. La comparaison avec l'UE est toutefois instructive. Les droits de circulation garantis par la Charte canadienne sont plus étendus que les droits en vigueur dans l'Union européenne. L'article 121, par contre, est une clause de libre-échange plutôt que de marché commun, mais il n'a guère été invoqué par les tribunaux pour les décisions en matière de compétence. En outre, et plus important encore, l'Entente sur le commerce intérieur prévoit un bien plus grand nombre d'exceptions que le traité de la CE, et les mesures d'exécution y sont beaucoup moins énergiques. L'un des objectifs de l'Entente consiste à réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des investissements au Canada; de plus, ses dispositions pourront être modifiées et renforcées par la suite. Mais, même si elle est considérablement renforcée, l'Entente ne pourra avoir d'autre effet que d'empêcher certaines formes de discrimination. Elle ne prévoit aucune coordination ou harmonisation des politiques, et encore moins la possibilité de décisions communes sur le vaste éventail de questions qui, dans le cadre de l'Union européenne, relèvent du programme de marché unique.

**103 Le fédéralisme,
la sécession et
le marché
commun
canadien**

Le point le plus important de tout cela est le suivant : le fonctionnement du marché commun canadien, avec tous ses défauts, repose davantage sur l'exercice des pouvoirs constitutionnels fédéraux que sur n'importe lequel des instruments susmentionnés. La longue liste des pouvoirs économiques fédéraux, y compris ceux que couvre le vaste article 91.2 portant sur la réglementation du commerce intérieur et extérieur, a permis de limiter la croissance des barrières interprovinciales, même si ces pouvoirs exclusifs du fédéral doivent être envisagés en regard des pouvoirs conférés aux provinces. Ainsi, l'article 92.13, d'une grande portée, qui traite des droits de propriété et droits civils dans la province, donne

notamment aux provinces le contrôle sur la plus grande partie du droit contractuel, et donc sur de larges pans de l'activité économique, y compris la plupart des conventions collectives. Par conséquent, la frontière entre juridictions fédérale et provinciale se situe à l'interface de deux ensembles de pouvoirs exclusifs. Cependant, et cela va sans dire, les pouvoirs fédéraux ne s'appliqueraient plus dans un Québec séparé et il faudrait créer une autre base pour le fonctionnement du marché commun canadien — si toutefois on souhaitait que ce marché survive. À cet égard, il pourrait être utile de renforcer l'Accord sur le commerce intérieur et de l'adapter à la situation nouvelle, comme l'a d'ailleurs proposé le Parti québécois. Mais aucune entente de ce type, quel que soit le soin apporté à la façonner, ne saurait remplacer la coordination des politiques et les décisions communes qui, à la CE, sont à la base du programme de marché unique. Il est presque impensable que le marché commun canadien puisse survivre à la sécession du Québec en l'absence de tout moyen (mécanisme ou processus) permettant efficacement aux États participants de mettre en commun leur souveraineté.

QUESTION DES CONTRÔLES FRONTALIERS

104 Conditions nécessaires à la levée des contrôles frontaliers

On se souviendra que lorsqu'elle avait proposé le programme de marché unique en 1985, avec pour objectif le démantèlement des frontières intérieures avant la fin de 1992, la Commission avait déclaré que les États de la CE avaient le choix entre la pleine intégration de leurs économies ou le retour à une simple zone de libre-échange (paragraphe 50). En adoptant le programme de marché unique, les États membres reconnaissaient qu'à moins de mettre en place une vaste gamme de mesures communes ou à tout le moins d'harmoniser leurs politiques, les obstacles non tarifaires au commerce continueraient de se multiplier. Le degré d'intégration déjà acquis risquait d'être compromis; et c'est précisément là ce à quoi le Canada se trouverait confronté si le Québec venait à faire sécession.

105 L'association Canada-Québec et les contrôles frontaliers

Une association économique qui n'est pas plus qu'une zone de libre-échange maintient (ou établit) des contrôles frontaliers. En l'absence de politique commerciale commune, il faut inspecter les marchandises à la frontière; autrement, celles-ci

pourraient être importées dans un État membre où la protection est faible pour être ensuite expédiées vers ceux où elle est élevée. Bien sûr, si le Canada et un Québec indépendant avaient chacun leur propre politique commerciale (c'est-à-dire s'ils ne pouvaient ou ne voulaient former une union douanière), ils auraient quand même au départ le même tarif douanier et, de façon générale, le même ensemble de lois sur les recours commerciaux (protection à titre exceptionnel). Toutefois, leurs politiques commerciales finiraient certainement par diverger si aucun mécanisme n'était mis en place pour l'empêcher. C'est dans les secteurs du textile, de l'automobile, de l'agriculture et des services que les problèmes se poseraient le plus rapidement et avec la plus grande acuité. Soumis tous deux aux pressions de leur électorat, chaque pays emprunterait des chemins différents, aussi bien pour les questions commerciales que pour la gestion de son économie nationale. Et il en irait des relations entre eux comme des relations avec les pays tiers : chacun voudrait avoir l'assurance que l'autre applique les mêmes règles concernant la concurrence (l'objet des lois sur les recours commerciaux) et, si cette assurance n'existe pas, les contrôles frontaliers sont le seul moyen de l'obtenir. De plus, ces contrôles sont nécessaires si les deux États n'ont pas harmonisé leurs politiques de travail et d'immigration.

UNION MONÉTAIRE

106 L'union monétaire et les contrôles budgétaires

Les projets d'union monétaire entre certains au moins des États de l'UE envisagent l'imposition par le Conseil de règles budgétaires obligatoires aux États participants (paragraphe 62.3); cela est d'ailleurs prévu par le Traité de Maastricht. Comme un certain degré d'harmonisation des régimes fiscaux est aussi prévu, les États auront encore moins de latitude qu'aujourd'hui pour déterminer l'ampleur générale de leurs budgets (dépenses), et une capacité très limitée de mettre en oeuvre une politique financière nationale. Au Canada, les gouvernements provinciaux ne sont soumis à aucune contrainte de ce type, ni au niveau budgétaire ni sur le plan des politiques, et ils jugeraient certainement intolérable que de telles limites soient imposées à leur autonomie. Or, le Canada constitue déjà une union monétaire. Comment fait-il donc pour fonctionner sans imposer de tels contrôles aux

pratiques budgétaires des provinces? Et pourrait-il toujours s'en dispenser si le Québec devenait un État indépendant associé au Canada dans une union monétaire?

**107 La fédération
canadienne en
tant qu'union
monétaire**

La réponse à la première de ces questions — comment le Canada peut fonctionner comme union monétaire sans imposer de contrôles sur les budgets provinciaux — réside, en partie du moins, dans le fait que le système fédéral canadien comporte en lui-même des mécanismes d'ajustement pour corriger les déséquilibres régionaux. Si le budget fédéral est moins important que les budgets provinciaux et municipaux réunis, surtout lorsqu'on y ajoute les budgets des sociétés provinciales de la Couronne, il n'en est pas moins près de vingt fois supérieur à celui de l'UE en proportion du produit intérieur brut (PIB). Par le biais de son régime fiscal et des transferts qu'il effectue aux gouvernements provinciaux et au titre d'autres dépenses régionales, le gouvernement fédéral gère un énorme système de transferts interrégionaux. Plus important encore, la valeur des transferts varie en fonction des conditions économiques régionales. Ainsi, si l'économie d'une province subit un choc (en cas de baisse prononcée du prix d'un produit primaire important, par exemple), le système de transferts financiers qui constitue l'une des principales caractéristiques du fédéralisme canadien absorbe une partie du choc, rendant ainsi moins nécessaire l'application de mesures financières stimulatrices venant des autorités provinciales. Mais cela ne répond pas à la vraie question fondamentale : la capacité du gouvernement d'une grande province à suivre une politique financière contraire aux buts de la politique fédérale. Cela est arrivé dans le passé, et ce n'est pas sans poser des problèmes de gestion monétaire. Lorsqu'une province de la taille de l'Ontario ou du Québec accumule d'importants déficits budgétaires, il en résulte une augmentation de la demande globale au Canada, ce qui exerce une pression à la hausse sur les salaires, les prix et les taux d'intérêt. La Banque du Canada pourrait alors avoir à intervenir pour relever encore les taux d'intérêt à court terme, ce qui freine la demande globale et renforce la valeur du dollar canadien sur le marché des changes. Il semble, par conséquent, que la première question appelle une double réponse : d'une part, l'ampleur des budgets provinciaux et la capacité qu'ont les grandes provinces de stimuler la demande globale et de déstabiliser le dollar posent effectivement des difficultés, mais on les tolère

parce qu'il n'existe aucune solution politiquement acceptable; d'autre part, malgré ces difficultés, le système fonctionne, sans cependant atteindre son plein rendement, en partie en raison des mécanismes de taxation et de transferts interrégionaux que comporte le régime fédéral actuel.

**108 Une union
monétaire
Canada-
Québec?**

Quant à la question de savoir si l'imposition de contrôles budgétaires continuerait d'être jugée superflue (comme à présent) dans l'éventualité où le Québec deviendrait un État indépendant lié au Canada par une union monétaire, il faut être clair sur ce que l'on entend par là. Il ne s'agit pas de déterminer si un Québec indépendant pourrait utiliser la monnaie d'un autre pays (qu'il s'agisse du Canada ou des États-Unis) comme devise et unité de compte. De tels arrangements existent, mais ils sont généralement le fait de micro-États qui se sont inféodés à des États plus grands. On envisage plutôt une union monétaire soutenue par des liens entre les institutions financières québécoises et canadiennes, ce qui serait probablement une condition nécessaire pour que l'union survive aux crises éventuelles durant et après la transition. Les déposants et les créanciers des institutions financières du Québec voudraient être sûrs du caractère permanent de l'union, et ne pas avoir à craindre que celle-ci soit affaiblie par les politiques fiscales et financières du gouvernement québécois.

- Rien ne saurait leur apporter cette certitude (c'est-à-dire que l'union monétaire se poursuivra après la sécession), mais il serait essentiel, sinon suffisant, que les institutions financières québécoises demeurent membres de l'Association canadienne des paiements et aient accès à un prêteur de dernier recours fiable, soit, idéalement, la Banque du Canada. Ces liens impliqueraient ou exigeraient un cadre de réglementation commun. Il serait alors possible, éventuellement, de maintenir les arrangements actuels en matière d'assurance-dépôts, en vertu desquels la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (assureur des institutions financières québécoises autres que les banques à charte) est appuyée par la Société d'assurance-dépôts du Canada. Or, et c'est là un problème sérieux, les arrangements institutionnels que nous avons décrits ne pourraient être appliqués que si la permanence de l'union monétaire était assurée — sorte de cercle vicieux où la permanence

dépend des institutions, lesquelles ne peuvent être mises sur pied que si la permanence est assurée.

- Ce qui met en cause, comme au sein de l'Union européenne, les liens entre les gouvernements et les diverses institutions financières ainsi que le contrôle des budgets nationaux. L'Union économique et monétaire exige, d'une part, que les gouvernements nationaux renoncent aux privilèges qu'ils ont pu avoir de contracter des emprunts spéciaux auprès des institutions financières nationales et, d'autre part, que les politiques budgétaires des États membres soient contrôlées par la Commission et le Conseil. Il y a probablement là une leçon à tirer pour le Canada et un Québec indépendant. En particulier, on voit mal comment le Québec pourrait être autorisé à participer à l'union monétaire canadienne sans que sa politique budgétaire soit contrôlée. Plus les liens institutionnels entre le gouvernement québécois et les institutions financières du Québec seraient étroits et plus les institutions financières du Québec et du Canada seraient étroitement liées entre elles, plus ces demandes se feraient insistantes. Le Canada serait fortement incité à imposer au Québec les mêmes conditions que l'Allemagne a dictées aux autres États de l'UE, à savoir, qu'ils renoncent à leur indépendance financière. L'Allemagne ne veut pas soutenir une union monétaire européenne qui, faute de garanties concernant les politiques financières, risquerait de remplacer le deutsche mark par une monnaie européenne plus faible et plus exposée à l'inflation (paragraphes 59-61). C'est pourquoi elle exige des garanties, et le Canada en ferait sans doute autant vis-à-vis d'un État du Québec devenu indépendant.

ASSOCIATION POLITIQUE

109 La préservation de l'espace économique canadien (résumé)

Dans les paragraphes qui précèdent, nous avons montré qu'une association ou une union économique Canada-Québec suffisamment forte pour maintenir intact l'espace économique canadien actuel devrait comporter plusieurs éléments :

- Il devrait se former une union douanière dotée d'une politique commerciale commune et donc d'un organisme

unique pour conduire les négociations commerciales internationales et ratifier les accords conclus dans ce domaine. Dans le cadre de l'ALENA aussi bien que dans celui de la nouvelle Organisation mondiale du commerce, on peut s'attendre que les négociations et les accords portent sur un éventail de questions d'une telle ampleur qu'il deviendra impossible de distinguer clairement entre politique commerciale et gestion ou contrôle de l'économie nationale.

- Il devrait y avoir un marché commun, prévoyant la libre circulation des services, des personnes et des capitaux, aussi bien que des marchandises. Comme le prouve l'Union européenne, un tel degré d'intégration économique ne saurait se réaliser sans que soient décidées en commun un grand nombre de politiques, ou qu'existent des mécanismes pour veiller à l'harmonisation des politiques sur des domaines aussi divers que les taxes à la consommation, les normes de produits, le subventionnement des entreprises économiques en tout genre, les conditions de travail et la protection de l'environnement. Cependant, même si l'Accord canadien de 1994 sur le commerce intérieur était renforcé et strictement appliqué, cela n'empêcherait pas l'apparition de barrières incompatibles avec un marché commun.
- Le cadre réglementaire commun ou convenu pour régir l'activité économique, indispensable au fonctionnement d'un marché commun, devrait être suffisamment bien développé pour permettre l'ouverture des frontières (absence de contrôles).
- À en juger par les dispositions de Maastricht visant l'union monétaire, il faudrait imposer des contrôles aux politiques budgétaires des États membres pour assurer la stabilité et la force de la monnaie commune.

Les politiques économiques du Canada et du Québec s'en trouveraient forcément limitées dans chacun de ces domaines, tout comme le sont d'ailleurs aujourd'hui celles des États membres de l'UE (chapitre 3). Les limites qui leur seraient imposées, du moins s'ils appliquaient le modèle de Maastricht, leur laisseraient moins de contrôle sur leurs économies que n'en ont actuellement les provinces du Canada, y compris bien entendu le Québec.

110 Les enjeux politiques de la gestion d'une union économique

La gestion d'une union économique poserait des problèmes politiquement explosifs, d'autant que viendrait s'y greffer le fardeau financier du service de la dette nationale héritée du passé (au prix du tiers environ des recettes fiscales fédérales actuelles). Vu les conflits auxquels donneraient inévitablement lieu les décisions politiques fondamentales qui devraient être prises, il faudrait certainement créer un cadre gouvernemental fort, doté d'institutions législatives, exécutives et judiciaires. Le modèle de Maastricht, bien qu'il aille probablement plus loin que ce que le PQ proposerait ou serait prêt à accepter, serait un minimum. Quelles en seraient les implications? Des institutions de type Maastricht auraient-elles la capacité voulue au niveau des politiques, et seraient-elles considérées comme suffisamment démocratiques? Ces deux problèmes sont sérieusement examinés dans le cadre de l'Union européenne (paragraphe 35-37). Si ces institutions étaient transposées au Canada (ou au Canada-Québec), où elles seraient bien sûr comparées au système fédéral actuel, on trouverait presque certainement qu'elles manquent de légitimité sur l'un et l'autre points. En particulier, le rôle joué par la Commission ou par son homologue Canada-Québec serait jugé profondément antidémocratique, et les modalités de mise en oeuvre des décisions communes (ou politiques communes) seraient à peine acceptables.

MAASTRICHT À DEUX?

111 Les concessions mutuelles au sein de l'UE

Le fonctionnement des institutions de type Maastricht dans le contexte Canada-Québec poserait de grandes difficultés, d'autant plus qu'il s'agirait d'une association entre deux États seulement. Dans le cadre de l'UE, le processus de décision politique repose essentiellement sur un système de concessions mutuelles entre plusieurs partenaires menant des négociations permanentes sur de multiples questions. L'introduction du vote à la majorité qualifiée a conduit à la réussite du programme de marché unique, et constitué la réforme clé qui a relancé la Communauté au milieu des années 80. Aujourd'hui, le vote à la majorité qualifiée est au coeur même du système institutionnel de l'UE; sans lui, les institutions et les processus communautaires n'auraient pas la souplesse voulue pour fonctionner de façon efficace.

**112 L'impossibilité
d'un
« Maastricht à
deux »**

Cette souplesse serait absente d'une association à deux. En effet, un vote à la proportionnelle (selon le chiffre de la population) serait inacceptable pour le plus petit des deux États, car l'autre l'emporterait à chaque fois. En conséquence, le seul mode de scrutin acceptable pour le petit État serait l'unanimité, comme l'ont d'ailleurs proposé les sécessionnistes du Québec. Or, cela conférerait à chaque État un droit de veto presque général sur les politiques économiques de l'autre. Dans le contexte Canada-Québec, ce dernier s'adjugerait ainsi un vote égal à celui des neuf autres provinces et des deux territoires réunis. Cela, évidemment serait tellement inacceptable pour le Canada qu'il ne vaudrait même pas la peine d'en discuter. Un « Maastricht à deux » est donc une impossibilité.

CONCLUSION : MAASTRICHT AU CANADA ?

113 Récapitulation

Il convient de souligner les points ci-dessous, mentionnés dans ce chapitre :

- Le Parti québécois part de l'hypothèse que, s'il y a un autre référendum et que le « Oui » l'emporte, le « Canada » sera prêt à s'asseoir à la table de négociation et à convenir d'une association économique et politique à deux. Cette hypothèse, toutefois, est sans fondement. Personne n'a l'autorité constitutionnelle nécessaire ou la base politique voulue pour engager de telles négociations au nom du Canada. Les gouvernements provinciaux et territoriaux insisteraient pour être présents à la table de négociation. De ce fait, il est fort improbable qu'il puisse s'établir une association économique et politique à deux entre le Québec et le Canada.
- Dans une association économique et politique de type Maastricht comptant plusieurs membres, le Québec aurait des conditions moins favorables que celles dont il jouit au sein de la fédération actuelle.
- La prédominance économique des États-Unis en Amérique du Nord aurait pour résultat que tous les États successeurs de l'actuelle fédération canadienne se préoccuperaient davantage de garantir l'accès de leurs produits au marché américain qu'à leurs marchés mutuels. Cela aurait pour effet de fragmenter toute association économique et

politique liant les divers (deux ou plus) États successeurs du Canada. En conséquence, le pouvoir de négociation de ces États face aux États-Unis serait pratiquement nul.

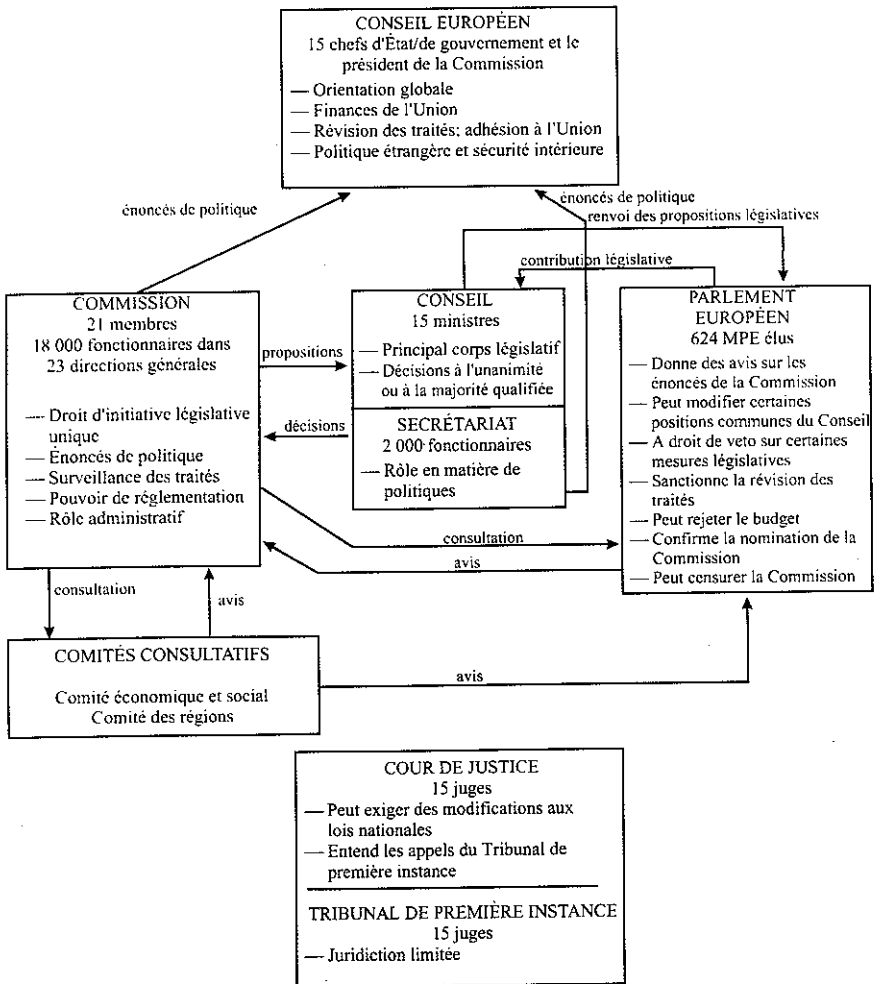
- Une renégociation de l'ALENA permettrait d'assurer le libre-échange entre le Québec et les autres États successeurs du Canada, naturellement dans la mesure où un véritable libre-échange existe actuellement entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. D'autre part, si l'ALENA était élargi au Québec, ou si un accord de libre-échange Canada-Québec sur le modèle de l'ALENA était conclu, l'association économique entre les deux pays serait beaucoup moins poussée qu'elle ne l'est au sein de l'union économique formée actuellement par le système fédéral canadien.
- L'évolution historique de la CE/UE montre que les pays ouest-européens ont jugé nécessaire de créer un cadre politique comprenant des institutions législatives, exécutives et judiciaires afin de mettre en place une union douanière et un marché commun, d'éliminer les frontières intérieures et de créer une union monétaire. Au Canada, ces aspects de l'actuelle union économique ne resteraient pas automatiquement en place, pour ainsi dire par inertie, après la séparation du Québec; on devrait les créer. L'expérience de la CE/UE ne laisse aucun doute sur les problèmes que cela poserait.
- Pour bien fonctionner, une association économique allant au-delà du libre-échange exigerait la mise en place d'une solide autorité politique et ce, pour trois raisons : 1) de grands intérêts politiques sont en jeu dans la formulation et la mise en oeuvre d'une politique commerciale commune (l'élément essentiel d'une union douanière); 2) pour qu'un marché commun réussisse, il faut élaborer un grand nombre de politiques en commun, ce qui nécessiterait l'exercice de pouvoirs économiques plus ou moins semblables à ceux que détient actuellement le gouvernement du Canada; et 3) pour empêcher la mise en place de contrôles frontaliers, les États membres devraient avoir l'assurance qu'ils appliquent tous deux les mêmes règles en matière de concurrence, et il faudrait par ailleurs harmoniser les politiques de travail et d'immigration. Or, les possibilités de controverse sur ces questions sont considérables. Les divergences d'intérêts économiques entre

les États successeurs du Canada qui participeraient à une association économique visant plus que le libre-échange susciteraient de fortes tensions au sein des institutions politiques créées pour gérer l'association, ce qui exigerait la mise en place d'une solide structure politique assortie d'institutions législatives, exécutives et judiciaires.

- S'il souhaitait se joindre à une union monétaire canadienne — ce qui donnerait à ses institutions financières directement ou indirectement accès aux facilités de crédit de la Banque du Canada —, le Québec se verrait imposer des conditions qu'il jugerait sans doute inacceptables, le Canada exigeant d'exercer un contrôle sur la politique budgétaire québécoise. Autrement, le dollar canadien serait en danger. Voilà l'enseignement à tirer de l'attitude de l'Allemagne face à l'union monétaire de l'Europe occidentale, ainsi que des critères de convergence imposés à tous les États participants.
- Dans le cadre d'une association politique et économique de type Maastricht, les États participants auraient — sûrement à certains égards et peut-être même dans tous les cas — moins de contrôle sur leurs économies que les provinces du Canada n'en ont aujourd'hui. Dans le cadre d'un « Maastricht au Canada », le Québec aurait moins, et non pas plus, de contrôle sur son économie.
- Le vote à la majorité qualifiée a été essentiel aux récents succès de la Communauté européenne. Mais la règle de la majorité qualifiée ne saurait s'appliquer qu'à une association regroupant plusieurs États. Dans le cas de deux États seulement, le plus petit (le Québec) demanderait la parité du vote, et le plus grand (le Canada) insisterait sur la proportionnalité — sinon, le Québec aurait presque un droit de veto sur les politiques économiques du Canada. D'où nous concluons à l'impossibilité d'un « Maastricht à deux ».

Annexe A

Institutions de l'Union européenne



Annexe B

Liste des sigles et acronymes

AUE	Acte unique européen
BNT	Barrière non tarifaire
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CIG	Conférence intergouvernementale
DPE	Député au Parlement européen
ÉCU	Unité monétaire européenne
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
GATT	Accord général sur les tarifs et le commerce (General Agreement on Tarrifs and Trade)
IME	Institut monétaire européen
MQ	Majorité qualifiée
PAC	Politique agricole commune
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et politique de sécurité commune
SME	Système monétaire européen
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire