Les Conditions D'Approfondissement de L'Union Européenne

Par Jonathan Gagnon*

*Jonathan Gagnon a obtenu un baccalauréat en science politique à l'Université Laval en 2003. Il poursuit actuellement un diplôme d'études supérieures en Affaires publiques et représentation des intérêts, qui est un programme offert conjointement par l'Université Laval et l'Institut d'études politiques de Bordeaux.

Abstract

Since the creation of the first European Community in 1951, countries of Europe have somewhat integrated somewhat their political and economic realms into one supranational entity. It has been observed by some that throughout the integration process, economic factors, rather than political factors, have dominated the integration of Europe. This main assumption is challenged by the author in this article. However, if the alleged predominance of the economy in European integration is proven, further questions regarding the conditions for a authentic political integration of the European Union, more than 50 years after its creation, will be assessed.

Introduction

Depuis la création de la première Communauté européenne en 1951, des pays d'Europe intègrent progressivement certaines de leurs fonctions politiques et économiques au sein d'une même entité supranationale. Tout au long de cette construction européenne, des observateurs ont remarqué que l'intégration des fonctions économiques a été prépondérante. Pourtant, en 1950, soit 5 ans après la Deuxième Guerre mondiale, les dirigeants de l'Europe avaient destiné l'Union Européenne (UE) à remplir un rôle autant sinon plus politique qu'économique. En fait, il semble que le sens qu'a pris la construction européenne a mené à ce que l'intégration économique soit érigée en fin alors qu'elle était censée n'être, à l'origine, qu'un moyen au service d'une fin supérieure, soit l'intégration politique des États européens. C'est cette hypothèse qu'il s'agira de vérifier dans cet article. Si cette hypothétique prépondérance de l'économie dans le processus de

construction européenne est avérée, il s'agira alors d'analyser les conditions d'approfondissement politique de l'Union européenne, plus de 50 ans après sa création.

Ainsi, nous commencerons par présenter l'origine et les fondements de l'Union européenne afin de retracer sa vocation politique idéale. Ensuite, nous confronterons cette idée originelle de l'UE à la manière dont elle s'est construite dans les faits. Il s'agira alors de mettre en relief le rôle prépondérant qu'a joué l'économie dans la construction européenne. Enfin, nous discuterons des conditions économiques qui limitent actuellement l'approfondissement politique de l'UE en abordant la question des politiques sociales.

I. L'origine de l'Union européenne, l'expression d'une volonté d'intégration politique

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, le Vieux Continent tente de se remettre du conflit qui a sévi sur son territoire. On ne peut lire qu'une seule phrase sur les lèvres de la population et des dirigeants politiques européens : plus jamais. Dans la foulée, tous reconnaissent la nécessité de repenser les rapports politiques et économiques des États européens afin d'empêcher que les facteurs qui ont contribué à l'avènement de cette catastrophe humanitaire ne réapparaissent.

Toutefois, la guerre qui a sévèrement saigné le continent européen pendant une bonne partie de la première moitié du 20^e siècle a créé un esprit de méfiance entre certains États, principalement entre la France et l'Allemagne. De plus, les pays démocratiques d'Europe viennent de payer cher leur indépendance. Ainsi, bien que rapprocher politiquement les peuples d'Europe semble nécessaire pour enrayer la menace de la guerre, considérer une réduction des souverainetés nationales au profit d'une institution supranationale commune ne va pas de soi.

Pour pallier ce problème, le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, Robert Schuman, adopte l'idée de Jean Monnet. Cette idée consiste à éliminer les rivalités traditionnelles, principalement celles qui persistent entre les Français et les Allemands, en proposant des « réalisations concrètes [devant créer] d'abord une solidarité de fait. »¹ Ainsi, afin de contourner les difficultés que rencontre le projet d'intégration politique, ce que présente Schuman dans son plan de 1950, c'est une vision fonctionnaliste de la construction européenne. Pour stimuler le processus

¹ VAÏSSE, Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris : Armand Colin, Coll. : Cours d'Histoire, 2002, p.33.

d'intégration politique, les dirigeants sont amenés à intégrer une partie de leurs prérogatives autour de certaines fonctions spécifiques, principalement économiques. De ce processus d'intégration fonctionnelle sont escomptés deux effets. Premièrement, la multiplication des avancées patentes doit engendrer le renforcement d'un sentiment favorable à l'intégration globale de l'Europe. En second lieu et de façon concomitante, les débordements (*spillovers*) des intégrations réussies dans certains domaines d'activité feront naître de nouveaux besoins et permettront ainsi l'élargissement quasi mécanique de l'intégration. Cependant, si la stratégie fonctionnaliste de Schuman veut que l'intégration de certaines fonctions faites par les administrations nationales conduise à une intégration politique et globale de l'Europe, la réalisation de ce mécanisme demeure hypothétique. En effet, rien n'assure que la période de transition dont ce projet est tributaire mènera à l'intégration politique escomptée.

II. La marche de l'Union européenne, la prépondérance de l'économie

Dans le sillage de la vision fonctionnaliste de Schuman, l'UE prend forme par des actions communes faites par les membres en matière d'économie.² En fait, deux processus majeurs réalisent l'intégration économique : un processus d'intégration commerciale, puis un autre d'intégration monétaire.

Le processus d'intégration commerciale

Le processus d'intégration commerciale s'effectue au moyen de plusieurs accords. D'abord, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), instituée par le traité de Paris en 1951, « marque le passage d'une simple coopération à une véritable intégration »³. En effet, la CECA met en place une autorité supranationale « composée de neuf membres, indépendants des gouvernements nationaux, chargés de moderniser la production de charbon et d'acier et de développer l'exportation commune »⁴. Bien que cette intégration s'effectue dans un secteur économique, elle remplit *de facto* un rôle beaucoup plus important. Comme l'écrit Jean-Luc Mathieu, son « rôle économique a été structurant et sa fonction politique

majeure, en rapprochant psychologiquement et politiquement des peuples qui, quelques années auparavant, se combattaient »⁵.

Six ans plus tard, les mêmes signataires du traité de Paris entérinent à Rome les traités qui font naître deux nouvelles communautés : la CEEA (Euratom) et la CEE. La première, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), a pour objectif d'assurer l'approvisionnement énergétique de l'Europe. Cependant, l'Euratom, comme on l'appelle également, n'aura guère d'impact réel et se soldera par un échec. Pour sa part, la Communauté économique européenne (CEE), instituée par le second traité, réussit à surmonter l'épreuve du temps. De plus, la CEE matérialise une avancée majeure en ce qui a trait à l'intégration économique des six. Effectivement, en comparaison avec la CECA et la CEEA qui revêtent un caractère sectoriel, la CEE aspire à établir plus globalement un marché unique.⁶

Le processus d'intégration monétaire

Le processus d'intégration commerciale, et principalement l'établissement d'un marché unique, encourage la croissance des échanges commerciaux à l'intérieur de la Communauté. Toutefois, en 1971, la flexibilisation des taux de change, consécutive de la fin des Accords de Bretton Woods, déstabilise les marchés monétaires et décourage, par le fait même, les investissements interétatiques européens. La fin des Accords de Bretton Woods fait ainsi naître un nouveau besoin : les investissements qui s'effectuent entre les États membres ne doivent plus être confrontés aux risques reliés aux variations potentielles des taux de change des monnaies européennes, ce problème nuisant considérablement au dynamisme du marché européen. D'où la mise en oeuvre d'un nouveau processus d'intégration économique, celui-ci monétaire.

En 1972, soit dès l'année suivant la fin des Accords de Bretton Woods, un système de change coordonné est mis en place pour contrer ce problème. Ce système est nommé le « Serpent monétaire européen ». Cette première tentative enseigne toutefois rapidement qu'en l'absence de

⁵ MATHIEU, Jean-Luc, *L'Union européenne*, Paris : PUF, Coll. : Que sais-je?, 2002, p.8.

⁶ L'établissement du marché unique s'effectue au moyen de trois stratégies. La première consiste en l'élimination des barrières tarifaires entre les six. La seconde, en l'adoption de tarifs douaniers communs envers les États avec qui les membres de la Communauté commercient. Enfin, une troisième stratégie doit faire tomber les frontières nationales qui restreignent la parfaite mobilité des travailleurs et des capitaux.

² Au départ, six États participent au projet d'intégration : la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg ainsi que les Pays-Bas.

³ *Loc. cit.*

⁴ *Ibid.*, p.34.

politiques nationales fortement coordonnées, la stabilité des monnaies de la Communauté n'est en rien renforcée.

Un nouvel essai est tenté en 1979. Par le Système monétaire européen (SME), on cherche à dépasser les imperfections que présentait le « Serpent » en invitant les banques centrales à coordonner leurs actions. En cas de chute ou de hausse indésirable de la valeur d'une devise par rapport aux autres, les banques sont amenées à l'acheter ou à la vendre massivement. Malgré la relative stabilisation des cours des monnaies que permet le SME, le manque de coordination des politiques économiques et monétaires génère plusieurs crises. Ces crises mettent en lumière les lacunes que présente encore ce second essai.

En 1991 est signé le traité de Maastricht qui organise, entre autres, l'établissement d'une politique monétaire commune qui doit faire naître l'Euro. Pour assurer la stabilité et la force de la future monnaie commune, les conditions que doivent remplir les États voulant faire partie de l'Union monétaire sont alors établies puis inscrites dans le Pacte de stabilité. Premièrement, une forte stabilité des prix doit être démontrée. Deuxièmement, les finances publiques doivent être équilibrées et contrôlées (les déficits ne doivent pas dépasser 3 % du PIB). Troisièmement, la dette publique doit également être contrôlée (elle doit demeurer inférieure à 60 % du PIB)⁷. Une autorité supranationale et indépendante voit le jour en 1998 pour encadrer cette union monétaire : la Banque centrale européenne.

Toujours pour assurer la stabilité de leur monnaie commune, les administrations nationales doivent ensuite coordonner leurs politiques en matière économique. C'est ainsi que l'Eurogroupe, composé des ministres de l'Économie et des Finances des États ayant opté pour l'Euro, veille à leur coordination⁸. Partant, l'exercice d'une fonction nationale fondamentale s'effectue maintenant en bonne partie au niveau européen.

En se dessaisissant d'une part importante de leur autonomie d'action, les administrations nationales doivent donc désormais répondre à de nouvelles contraintes externes. Le pacte de Stabilité, par exemple, inscrit l'Europe dans une période d'austérité budgétaire. De fait, un certain équilibre budgétaire doit être atteint puis maintenu. De plus, la partie de la dette publique qui excède le pourcentage toléré par rapport au PIB doit être remboursée. Une « cure d'amincissement » s'impose ainsi aux États-providence. Ce faisant, les administrations nationales exercent une refonte de leur système public de production de biens et de services. Toutes doivent

désormais arriver à les produire à moindre coût. Une véritable « restructuration du social » est ainsi entamée au niveau national pour obéir aux nouvelles exigences budgétaires imposées par l'Union monétaire.⁹

III. Le problème financier que pose l'approfondissement de l'Union européenne

Les contraintes budgétaires que rencontrent aujourd'hui les États membres qui ont adopté la monnaie commune produisent ce qui peut être nommé un certain « déficit démocratique ». Effectivement, les contraintes budgétaires imposées par le Pacte de stabilité restreignent la liberté des gouvernements de répondre à la demande de nouvelles politiques sociales exprimée par la population. En ce sens, la question de l'approfondissement de l'intégration européenne dans un sens politique et social se présente comme l'élément à même de donner à l'UE un visage différent de celui qui présente les traits de l'économie triomphante. Diverses possibilités s'offrent à l'UE pour effectuer ce changement de cap. Dans les pages qui suivent, nous aborderons la question des compétences sociales que pourrait assumer l'UE pour pallier le déficit démocratique qu'elle a institutionnalisé.

La méthode ouverte de coordination

Premièrement, l'élargissement de l'Union européenne aux politiques sociales peut être encouragé par une « méthode ouverte de coordination ». « Cette procédure vise à orienter les politiques nationales vers des objectifs communs, définis au palier européen. »¹⁰ Cette méthode fut d'abord expérimentée et couronnée de succès dans le secteur de l'emploi. Le traité de Nice de décembre 2000 étend maintenant cette pratique aux politiques sociales et donne ainsi une impulsion « providentialiste » à l'Europe¹¹.

Les avancées que permet la méthode ouverte de coordination demeurent cependant limitées puisque la protection sociale reste un « domaine où le vote à l'unanimité reste [...] requis »¹². Des lignes

⁹ Pour des informations plus précises sur la question de la restructuration des États-providence inscrits dans le processus d'intégration monétaire, voir BERTOLA, Giuseppe, JIMENO, Juan Francisco, MARIMON, Ramon et PISSARIDES, Christopher, « EU Welfare Systems and Labor Markets : Diverse in the Past, Integrated in the Future, dans *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge : The MIT Press, 2001, pp.23-122

¹⁰ THÉRET, Bruno, *L'union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, Coll. : Enjeux publics, 2002, p.29.

¹¹ Expression d'ATKINSON rapportée dans *loc. cit.*

¹² *Loc. cit.*

⁷ *Ibid.*, pp.51-52.

⁸ *Ibid.*, p.54.

directrices sont ainsi adoptées par les Quinze réunis au Conseil. Les États de l'UE doivent ensuite traduire ces lignes directrices dans leurs politiques en établissant un plan national d'action dont la mise en œuvre sera examinée chaque année dans le cadre communautaire. En cas d'inaction, aucune sanction n'est toutefois prévue. Néanmoins, ces avancées traduisent une évolution du projet européen afin de lui donner une perspective sociale et politique. En fait, si cette voie est qualifiée par certains d'insuffisante, il reste qu'elle a le mérite de permettre que des avancées patentes soient faites. De plus, cette méthode offre les avantages de tenir nécessairement compte des particularités de chaque système social et d'éviter que les politiques élaborées au niveau européen contreviennent aux arrangements politiques réalisés au niveau national, empêchant par le fait même que des conflits adviennent entre le niveau européen et national.

L'élargissement des responsabilités européennes

Autrement, selon le raisonnement fonctionnaliste, certains soulignent l'importance que les déficits fonctionnels produits par l'intégration économique, en l'occurrence la limitation du développement des politiques sociales, soient désormais pris en charge au niveau européen. Les fonctions dont se sont dessaisies ou pour lesquelles se sont désarmés les États doivent être transférées à la structure supranationale.¹³ Il en va de la légitimité même du projet européen.

La majoration des pouvoirs du Parlement européen (PE) pourrait certainement encourager l'élargissement des responsabilités européennes. En effet, les citoyens pourraient alors s'en remettre à leurs représentants européens pour que leurs revendications soient prises davantage en compte. Sans ces modifications du rôle du Parlement dans le développement des politiques européennes, la « balance des pouvoirs », qui profite principalement au Conseil de l'UE, réduira les avancées possibles. Certains États représentés au Conseil, le Royaume-Uni au premier chef, tiennent effectivement jalousement à garder un certain contrôle sur l'élargissement des pouvoirs de l'UE pour empêcher qu'elle puisse en venir à « trop » empiéter sur leur souveraineté.¹⁴

¹³ MATHIEU, Jean-Luc, *op. cit.*, p.116.

¹⁴ Un exemple permet d'illustrer ce phénomène. Entre 1994 et 1998, le Parlement a délivré des sommes d'argent importantes à différentes ONG à même leurs pouvoirs budgétaires discrétionnaires puisque le Conseil refusait de leur octroyer de tels financements. Cette initiative n'a toutefois pu se répéter. Le représentant du Royaume-Uni au Conseil a réclamé que la Cour de justice européenne se penche sur la délivrance de telles sommes aux ONG par le Parlement étant donné qu'elles

Le problème financier

Par-delà les différentes possibilités pouvant mener à l'approfondissement social de l'intégration européenne, un problème général demeure et il est d'ordre financier. Peu importe la forme que doit prendre l'approfondissement social, davantage de financement sera nécessaire au niveau européen. Pour que la méthode ouverte de coordination encourage une majoration des protections sociales plutôt que leur nivellement vers le bas par exemple, un programme d'aide aux États plus démunis, semblable à un système de péréquation, devra être mis de l'avant. Or, une telle aide financière implique préalablement de disposer de nouvelles ressources. De la même façon, pour que l'Union européenne élargisse ses compétences en matière de politiques sociales, davantage d'argent est nécessaire. En considérant les conditions budgétaires difficiles auxquelles chaque État est confronté, ce problème financier nuit considérablement à l'approfondissement.

Conclusion

La prépondérance de l'économie dans la marche européenne a mené aujourd'hui à une situation où les possibilités d'approfondissement de l'UE sont limitées. En effet, compte tenu des contraintes budgétaires que la politique monétaire commune produit au niveau national, les ressources financières que nécessite l'UE pour élargir ses compétences en matière sociale lui sont difficilement accessibles, d'où la difficulté pour les États membres d'approfondir leur intégration.

Malgré ce problème structurel, il faut admettre que l'approfondissement de l'intégration occupe une place importante dans les publications officielles depuis le traité d'Amsterdam de 1997. Néanmoins, certains pensent que « moins les gouvernements ont accepté que la Communauté européenne s'engage, plus ils ont donné le change en étendant les dispositions du traité pour faire croire que l'UE a de vastes

avaient été consenties sans l'accord nécessaire du Conseil. La Cour de justice a reconnu le caractère illégal de cette pratique et a gelé occasionnellement les fonds alloués au Parlement dans le but de stopper puis de faire enquête sur cette pratique. Pourtant, cette allégation de fonds à certaines ONG avait le mérite de répondre à certaines attentes sociales exprimées par la société civile européenne et d'établir des ponts entre celle-ci et les institutions de l'UE (Pour une description détaillée de cet épisode, voir GEYER, Robert, « Can European Union (EU) Social NGOs CO-operate to Promote EU Social Policy? » dans *Journal of Social Policies*, no 30, Cambridge : Cambridge University Press, 2001, pp.483-489).

ambitions »¹⁵. Reste donc à évaluer au cours des prochaines décennies la volonté réelle des dirigeants politiques européens à approfondir l'intégration.

L'élargissement de l'Europe de 15 à 25 risque toutefois de réduire cette volonté des dirigeants. En effet, pour que les nouveaux États membres rejoignent le niveau de développement moyen de l'UE, d'importantes ressources financières seront déjà nécessaires. De plus, considérant leur plus grande incapacité financière à assumer de nouvelles responsabilités sociales, l'élargissement des fonctions sociales au niveau européen impliquerait une aide financière supplémentaire pour ces nouveaux adhérents. Ainsi, l'élargissement quantitatif de l'Europe risque de réduire la volonté des dirigeants politiques de déléguer de nouvelles responsabilités sociales au niveau européen, étant donné que de telles politiques sociales européennes risqueraient de leur coûter trop cher et de leur rapporter trop peu. Comme quoi les avancées quantitatives de l'Europe risquent de se réaliser au détriment de celles qualitatives.

On ne saurait tout de même ignorer les avantages qu'a produits l'Union européenne. En effet, bien que le niveau d'intégration politique et sociale soit nettement moins élevé que celui d'intégration économique, l'UE a réalisé de grands exploits. Elle a, par exemple, contribué très fortement au récent essor économique de l'Espagne et de l'Irlande. Un essor qui a engendré, en partie, l'élévation générale des conditions de vie des populations qui y vivent, d'où la volonté des pays d'Europe de l'Est de rejoindre les rangs de l'UE d'ailleurs. Mais surtout, le projet européen a véritablement rapproché les peuples de l'Europe. Par exemple, la méfiance entre la France et l'Allemagne s'est grandement atténuée pour presque disparaître. Des États anciennement membres du régime communiste et ennemis de l'Europe occidentale vont bientôt célébrer leur entrée dans l'Europe unie. En somme, si la stratégie fonctionnaliste de Schuman n'a pas mené mécaniquement à l'intégration politique escomptée, elle aura eu le grand mérite de réduire, voire d'annihiler, les rivalités potentiellement guerrières qui ont si longuement nuit à la félicité du Vieux Continent. ■

Bibliographie

BERTOLA, Giuseppe, NICOLETTI, Giuseppe, BOERI, Tito, *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge : The MIT Press, 2001.

GEYER, Robert, « Can European Union (EU) Social NGOs CO-operate to Promote EU Social Policy? » dans *Journal of Social Policies*, no 30, Cambridge : Cambridge University Press, 2001, pp.477-493.

LAURETTE, Philippe, *La construction européenne*, Paris : Syros-Alternatives, Coll. : Alternatives économiques, 1992.

MATHIEU, Jean-Luc, *L'Union européenne*, Paris : PUF, Coll. : Que sais-je ?, 2002.

NGO-MAÏ, Stéphane, TORRE, Dominique, TOSI, Élise (sous la direction de), *Intégration européenne et institutions économiques*, Bruxelles : Éditions De Boeck Université, Coll. : Droit/Économie, 2002.

PROSCHE, Frédéric, *Vers une Europe post-industrielle ?*, Paris : Economica, 1993.

THÉRET, Bruno, *L'union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, Coll. : Enjeux publics, 2002.

VAÏSSE, Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris : Armand Colin, Coll. : Cursus, Histoire, 2002.

¹⁵ MATHIEU, Jean-Luc, *op. cit.*, p.87-88.