

Hypothèses et méthodes d'analyse de l'Union Européene

Paul ALLIES

Université de Montpellier I

Working Paper n.134
Barcelona 1997

INTRODUCTION

Les discussions sur la nature politique des institutions européennes (cet «objet politique non identifié» selon un mot de Jacques DELORS) portent toutes sur les modèles pouvant servir de référence pour en expliquer le processus de construction.

Dans la mesure où aucun ne semble correspondre à lui seul au résultat déjà atteint par l'Union Européenne, on est porté à emprunter des éléments d'analyse à la théorie juridique, à l'histoire, à la sociologie des relations internationales pour nourrir des hypothèses sur la définition de l'objet.

Ces hypothèses semblent largement dominées par l'héritage civilisationnel propre à cette région du monde. L'Europe est en effet le site (territorial et politique) où s'est construite une forme originale d'État, à partir de la souveraineté incarnée dans la nation. Elle a exporté ce modèle à travers ses entreprises coloniales, si bien qu'il semble impossible d'analyser les transformations de son système politique en dehors du cadre mental de l'État-nation, fortement constitutionnalisé.

Tout examen de l'action publique au sein de l'Union Européenne, bute sur la représentation qu'on se fait de celle-ci, à savoir: une conception nationale-étatique qui s'enracine dans les cultures et institutions politiques de l'Europe médiévale et moderne. La souveraineté nationale, confondue avec la souveraineté populaire, est un standard qui impose la tradition historique et les modèles constitutionnels à l'analyse des innovations européennes (THERET, 1995).

Pourtant l'Union Européenne et la Communauté produisent des procédures et des politiques régulatrices qui se projettent sur la scène de la mondialisation économique. La Communauté Européenne, particulièrement, apparaît comme l'institutionnalisation d'une nouvelle autorité politique adaptée aux fonctions de régulation exigées par un marché élargie et mal assumées par les États souverains.

Pour comprendre la structuration des analyses de l'Europe, il faut donc apprécier **l'importance de l'enracinement historique** du pouvoir souverain en Europe ainsi que sa transformation dans la modernité constitutionnelle.

La question de la souveraineté, point nodal des théories du pouvoir en Europe

Pour s'en tenir à l'essentiel, et pour bien comprendre en quoi la souveraineté n'est pas (que) du ressort de l'idéologie, rappelons comment l'État-nation s'est formé en Europe occidentale en deux phases successives.

Première phase: entre le XI^e et le XVIII^e siècle: quand le Prince cesse de considérer le pouvoir, ses attributs matériels, ses bénéfices divers comme une propriété personnelle. La souveraineté apparaît ainsi à la fois comme une théorie et comme un produit de l'espace.

a) **La théorie** c'est une doctrine typiquement ouest-européenne (BADIE, HERMET, 1990), développée surtout à partir du XIII^e siècle (Bodin, Machiavel, Hobbes, Luther, Calvin, Locke, Rousseau) autour de deux grands points communs:

- le pouvoir souverain n'est pas despote: s'il se confond, au départ, avec la personne du Prince, il s'en détache vite pour désigner une puissance subordonnée à aucune autre. Une telle puissance ne peut appartenir à un individu à titre de prérogative personnelle: il y a une incompatibilité manifeste entre les faiblesses des facultés humaines et la force incoercible de la souveraineté (J. Bodin). La souveraineté c'est tout autant: «faire la Loi, décider de la guerre ou de la paix, rendre la justice en suprême instance, créer des offices». Faire la Loi, c'est d'abord exiger l'obéissance aux usages traditionnels. A partir du XVe siècle, ce sera la base de l'indépendance législative du roi de France vis à vis des barons du royaume. Cette conception du pouvoir souverain est un principe d'objectivation de l'État.

- le pouvoir souverain n'est pas seigneurial/féodal: il n'est ni un «imperium» (fondé sur une possession), ni un «dominium» (un assujettissement maître-esclave). A partir de là, deux conceptions juridiques de la souveraineté vont se développer: sur le continent, à partir de l'Allemagne; avec la christianisation du droit romain, l'énonciation du droit, échappe aux juges indépendants, pour devenir une affaire d'État, -en Angleterre, la *common law* mélange droit privé et public sous l'égide des juristes et de juges ambulants autonomes.

Dans tous les cas, s'opère une unification du pouvoir dans une théorie juridique de la souveraineté qui rejoint les contraintes d'environnement.

b) La souveraineté, produite par l'espace (TILLY, 1992): les États en formation s'éprouvent dans leurs capacités à s'imposer à la fois à des sujets et à des autorités extérieures rivales. Là joue l'importance de l'effet de dimension, de l'espace territorial optimal: suffisant pour mobiliser des ressources humaines et matérielles requises pour une expansion militaire, mais pas trop vaste pour demeurer politiquement contrôlable avec les moyens de l'époque. Ainsi peut être considéré comme un territoire optimal: l'Angleterre des XI-XVe siècles quand se développe une entente contractuelle entre noblesse, villes et mercenaires (embourgeoisement de la noblesse anglaise). Ailleurs, les données spatiales sont beaucoup plus problématique: par exemple la France et son domaine cinq fois plus grand que l'Angleterre qui est un facteur de résistance de la féodalité (féodalisation de la bourgeoisie française).

Ces facteurs entraînent un coût variable de la souveraineté dû spécifiquement à l'espace, aggravé par la réaction des États à la menace. Le sentiment de peur, constitutif de toute expérience politique, clairement exposé par Hobbes, scelle les rapports entre État et guerre, et donne une base matérielle à la souveraineté. Sur le continent: intensité de la rivalité des Princes, menace permanente de la violence extérieure; si bien que l'État naissant se confond quelquefois avec l'armée (ainsi en Prusse et en Russie sous la pression des suédois ou des Tatars). A contrario, l'Angleterre profite de l'avantage de son insularité.

Cet enracinement de la souveraineté étatique est essentiel: il rend possible l'institutionnalisation du pouvoir politique à travers trois composantes principales: la dépersonnalisation, la formalisation juridique, l'intégration sociale (POGGI, 1996). Elle va s'amplifier et se diversifier avec la crise de la Chrétienté et l'émergence de la citoyenneté individualiste.

Deuxième phase du XVIIIe au XXe siècle: c'est une deuxième fondation de la souveraineté à partir d'un nouveau mode de légitimation de l'obéissance au pouvoir qui n'est plus théologique, celui de la citoyenneté individualiste (LAGROYE, 1997).

Au nord de l'Europe l'ancrage d'identités nationales consensuelles (Réforme protestante, Calvinisme) produit des «valeurs» de référence comme le libre arbitre, l'équivalence morale de toutes les activités et professions, la légitimité de l'inégalité économique des hommes et finalement le primat de principe de l'autonomie de l'individu et de sa liberté ainsi que celui de la légitimité des gouvernants dérivant de l'acceptation par les gouvernés, au moyen de

l'élection. L'État souverain c'est l'auto-gouvernement des individus (Déclarations des droits, constitutions). Certains (FOUCAULT, 1997) ont même considéré qu'alors que naissait une «nouvelle mécanique de pouvoir portant sur les corps et ce qu'ils font», plus que sur la terre et ses produits, la souveraineté a «non seulement continué à exister mais elle a continué à organiser les codes juridiques de l'Europe du XIX siècle». S'est ainsi opérée une démocratisation de la souveraineté qui a garanti sa pérennité.

Cet héritage historique s'est cristallisé dans les formes nationales des États en Europe Occidentale. Cette forme a été congruente à leur développement économique et social jusqu'à la 3^e révolution industrielle: l'État nation a servi de base à la centralisation politique et à la concentration économique, y compris dans la période de formation des empires coloniaux et de l'impérialisme. La souveraineté nationale, fondée sur un principe territorial, rejoignait la souveraineté populaire fondée sur un principe de légitimité et fusionnant dans l'État.

La souveraineté en Europe c'est donc un système à trois dimensions:

- une dimension juridico-politique, un État souverain a une compétence juridique, législative, exécutive pleine et entière, qui ne connaît pas d'autorité supérieure ni à l'intérieur, ni à l'extérieur, pas de souveraineté limitée, (juridiction des relations politiques, recherche d'un fondement transcendant du politique).

- une dimension historico-économique: un État souverain a une capacité d'action autonome pour insérer ses activités dans l'économie mondiale, en mobilisant les instruments de sa souveraineté (monnaie, défense, diplomatie). Même si la souveraineté est avant tout une théorie politique elle a eu partie liée avec l'autosuffisance industrielle et technique par lesquelles se sont développées les nations.

- une dimension symbolique/identitaire: attachement d'une «Communauté nationale» à son système institutionnel quelles qu'en soient les performances. De ce point de vue, les politiques keynésiennes de l'après-guerre ont identifié le rôle de l'État à des politiques de redistribution donc de Welfare state et de «sécurité sociale». L'attachement à des politiques sociales nationales en Europe est de ce fait un élément essentiel de la loyauté des populations dont doivent tenir compte tous les gouvernements même libéraux.

Cette configuration de la souveraineté nationale est typiquement ouest-européenne. Elle semble remise en cause aujourd'hui et trois théories au moins sont avancées pour l'expliquer:

- par la mondialisation de l'économie qui ferait des États souverains des entités trop petites pour agir sur les flux globalisés de la production et des échanges. Centralisation politique et concentration économique ne coïncide plus à l'échelle des États nations. Les entreprises multinationales et les opérateurs financiers internationaux sont devenus plus forts que la plus forte des nations souveraines.

- par la troisième révolution industrielle qui fait du savoir, de la communication et de la science des automatismes la source du travail productif dans un système de décentralisation généralisée des structures, des compétences, des hiérarchies de pouvoirs. L'État souverain deviendrait trop grand, trop vertical, trop puissant pour correspondre utilement à ces nouvelles conditions de production.

- par la crise des fonctions sociales de l'État et des procédures régaliennes de redistribution qui apparaissent comme impuissantes à maîtriser la croissance des dépenses qu'induisent ces politiques de l'État-providence. Alors que se complexifie l'administration de ces fonctions, le marché semble autosuffisant pour procéder à l'allocation des ressources disponibles. L'État n'aurait plus qu'à remplir un rôle de garant de l'équité, ce qui rend inutile le coût de la souveraineté.

En fonction de l'une ou l'autre de ces théories on peut considérer l'Union Européenne comme une conséquence directe de la disparition tendancielle de la souveraineté nationale. Certains, surtout des économistes et des politiciens en concluent que ce sont les institutions européennes qui sont devenues le ferment le plus actif de la décomposition de la souveraineté. Ils analysent les transferts de souveraineté des États-nations à la Commission comme autant d'affaiblissements de la puissance publique. L'Européanisation devient ainsi une quatrième hypothèse qui rassemble les trois précédentes. Son rejet condamne tout effort de modélisation puisque le retour au protectionnisme (et en France à la forme historiquement constituée par la République) se suffit d'une relance de la forme étatique-nationale de la souveraineté, à moins que ce ne soit une substitution d'une zone de libre-échange à l'espace politique qui soit défendu dans une version ultra-libérale. A l'arrière-fond de ces conceptions il y a le postulat que l'Europe pourrait devenir un super-État: soit en reproduisant les structures du plus puissant économiquement («l'Europe allemande»), soit en escomptant une synthèse de ce que chacun d'entre eux a le mieux expérimenté (depuis le parlementarisme rationalisé jusqu'aux systèmes de séparation des pouvoirs, territoriaux notamment).

Bien évidemment nous ne nous intéresserons ici qu'aux tentatives de redéfinition ou de reconversion de cet héritage historique qu'est la souveraineté

dans l'analyse du procès de construction d'une domination politique à l'échelle européenne. Certaines de ces analyses se situent dans la filiation de différents modèles institutionnels utilisés pour interpréter diverses formes historiques de supra-nationalité. On expliquera leurs limites avant de s'intéresser à celles qui s'attachent plutôt à voir dans l'intégration européenne une construction originale si ce n'est inédite par rapport à toutes les modèles connus.

1. LES MODÈLES INSTITUTIONNELS ET LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La question est ainsi formulée par tous les tenants de ces diverses modélisations: quel type d'État se construit aujourd'hui en Europe dès lors qu'il est exclu que ne se reproduise qu'un seul des modèles nationaux réellement existant? Certaines réponses sont proposées du côté de différents modèles constitutionnels, principalement fédéralistes, existant ou ayant existé parmi les États-membres de l'Union Européenne. D'autres réponses plus fonctionnalistes, si elles accordent une place importante aux institutions, insistent plus sur la dynamique de leur débordement pour comprendre la force de l'intégration.

1.1 Fédéralisme et coopération intergouvernementale

Le fédéralisme est le fantôme qui hante les constructions européennes. D'abord parce que les pères fondateurs de la Communauté le revendiquait comme principe constitutif. Ensuite parce que la théorie juridique semble établir des distinctions simples, appuyées sur l'histoire et facilitant les modélisations:

- la confédération: formule la plus ancienne (la ligue des cités grecques ou la ligue hanséatique). C'est une «Société de sociétés» dans laquelle les États-membres (ou les cités-États) restent souverains. D'où l'existence d'un droit de veto, d'un vote à l'unanimité et d'un droit de sécession à leur profit. En général les confédérations débouchent sur une fédération (les États-Unis en 1787, la Suisse en 1848, l'Allemagne en 1871) ou disparaissent (la Communauté prévue dans la constitution française de la Ve République). Quelquefois, elles donnent naissance à un État unitaire (la République des Provinces Unies en 1790).

- La fédération: c'est la formule théorisée par les pères fondateurs de la constitution américaine. C'est une «Société de citoyens» dans laquelle ils relèvent de deux niveaux de gouvernement et de communauté: nationale/fédérale d'une part, étatique/fédérée d'autre part. Ici, autonomie et souveraineté s'excluent l'une l'autre: les communautés fédérées définissent leurs propres

normes dans un domaine de juridiction fixé par la constitution. La fédération repose sur trois principes:

- le principe de séparation, qui opère une répartition des compétences législatives entre deux niveaux de gouvernement.

- le principe d'autonomie qui fixe la souveraineté limitée de chaque niveau dans son domaine de compétences.

- le principe de participation qui organise la participation des communautés fédérées au pouvoir constituant et au pouvoir législatif fédéral.

Dans l'actuelle Union Européenne on ne compte que trois fédérations: l'Autriche (depuis 1920), l'Allemagne (depuis 1949), la Belgique (depuis le 5 mai 1993). mais au-delà de la définition théorique, on a tendance à classer dans des processus de fédéralisation d'autres États (on reprend alors la distinction de Carl Friedrich, entre structure et processus. la structure s'en tient au mode de gouvernement; le processus retient les formes volontaires d'agrégation des communautés spécifiques pour dépasser leurs singularités dans une autorité politique supérieure à elles).

Ainsi, les réformes constitutionnelles des années 70/80 en Europe seraient caractéristiques de ce processus.

L'Espagne et l'Italie ont été qualifiés d'État autonomique ou d'État régional. Certains considèrent qu'ils sont entrés dans des processus de fédéralisation. Ces processus apparaissent quelquefois comme trop contraints par le cadre juridique du modèle fédératif pour rendre compte de la diversité sociale et politique des pays (ainsi l'Autriche, État fédéral est-elle aussi un «État unitaire»).

Les formules fédéralistes pratiquées en Europe pourraient-elles servir de référence à une «constitution» de l'Union Européenne? Du point de vue classique, celui que l'on vient de décrire, celui tenant à l'histoire des États, l'Union Européenne n'est ni une confédération, ni une fédération (CROISAT, QUERMONNE, 1996). Le Traité de Maastricht à d'ailleurs explicitement écarté toute perspective fédérale.

L'Union Européenne n'est pas une fédération: -pas de gouvernement (ni politique, ni économique): la fonction gouvernementale est partagée et fractionnée en trois instances: le Conseil Européen, le Conseil de l'Union (avec un grand nombre d'instances ministérielles sectorielles), la Commission:

- pas de répartition de compétences fondant la dialectique autonomie/participation,

- pas de pouvoir constituant autonome.

Il reste aux mains des États dans le cadre d'une «confédérence intergouvernementale» où la règle de l'unanimité et de la ratification par chacun des États est la règle.

L'Union Européenne n'est pas une confédération d'États: elle a dépassé ce stade puisque ses règlements sont directement applicables dans tout État-membre, que les 2/3 des dossiers soumis au vote du Conseil de l'Union peuvent être adoptés à la majorité qualifiée.

S'y ajoutent le monopole du pouvoir au profit de la commission, et les procédures d'avis conforme et de co-décision du parlement Européen, qui vont bien au-delà d'une confédération.

D'où une situation historiquement quasi-inédite et qui ne semble pas devoir évoluer sous la pression de circonstances extérieures, d'un menace quelconque. En général les confédérations ont existé pour répondre à un besoin diplomatique et militaire. Ce n'est pas le cas avec l'Union Européenne puisque l'OTAN et l'U.E.O. assument ces besoins.

Néanmoins les tenants de l'interprétation fédéraliste de l'Union Européenne, (S. HOFFMANN, KEOHANE, 1991) ont développé une approche inter-gouvernementaliste: l'Union Européenne ne serait qu'une alliance entre États où les États-nations conserveraient intacte leur souveraineté. La C.E. serait même l'expression d'un renforcement de cette souveraineté nationale: les organes supra-nationaux demeureraient des créatures des gouvernements nationaux. La Commission, par exemple, ne serait qu'un grand secrétariat facilitant l'échange d'informations et le suivi d'accords diplomatiques. Même la Cour de Justice arrêterait sa jurisprudence en fonction des intérêts des États-membres les plus puissants de l'Union. Les derniers développements concernant la mise en oeuvre des accords de Schengen ou la création d'un pilier européen de l'OTAN seraient de nature à confirmer cette interprétation. Elle laisse toutefois inexpliquée l'autonomie gagnées par les instances spécifiquement européennes, celle-ci ne pouvant être réduite à un simple reflet de la volonté des États.

Aussi cette approche intergouvernementaliste s'est elle ouverte à la prise en compte de phénomènes de coopération entre unités gouvernementales qu'elles que soient leur niveau d'action, régional, national ou supra-national. Même les États les plus unitaires comme la France ont développé de

nombreuses procédures de négociation et de contractualisation dans le cadre de leur décentralisation. L'adaptation des politiques de redistribution, leur co-financement par des collectivités non étatiques a encouragé ces procédures. L'Allemagne a constitutionnalisé la coopération entre le gouvernement et les Länder au sein de comités de planification, par sa réforme de 1969 des articles 91 et 105 de la Loi fondamentale.

Naîtrait ainsi un «fédéralisme coopératif» (QUERMONNE, 1995) où c'est la coordination intergouvernementale des politiques publiques qui l'emporte sur la répartition formelle des compétences du fédéralisme classique. Et l'Europe serait le lieu d'émergence de ce modèle, alors que les États-Unis incarnerait une figure archaïque du fédéralisme. Il expliquerait le déclin des parlements corrélatif à la montée en puissance des technostuctures politico-administratives se formant en réseaux d'expertises et d'interpénétration et des intérêts publics-privés.

Cette conception du fédéralisme permettrait de l'appliquer à l'Union Européenne. Le droit communautaire ne crée-t-il pas un ordre juridique propre dont les trois principes, posés par les États, disent bien la nature fédérale: le principe d'applicabilité directe dans les États membres; le principe de primauté sur le droit national; le principe d'interprétation uniforme sur renvoi du juge national? Sur la base de ces principes, les actes communautaires ont pris un volume et une importance considérable que ce soit le droit originaire (700 articles dans une dizaine de traités) ou le droit dérivé (25.000 règlements, 2.000 directives...). Ce droit aurait en quelque sorte «constitutionnalisé» le traité de Rome, et les structures communautaires seraient devenu de facto celles d'un système fédéraliste spécifique: la Commission a le monopole du pouvoir de proposition et le Conseil exerce un pouvoir législatif intergouvernemental (il est d'ailleurs considéré comme une seconde chambre mais non parlementaire). Quant au Parlement européen, il occupe une place incontestablement subordonnée, mais ses compétences législatives et budgétaires vont grandissant, surtout depuis le traité de Maastricht. Désormais plus de 50% de ses amendements sont pris en considération par la Commission et le Conseil. Avec ce dernier, nous aurions à faire à un système bi-caméral typique des régimes fédéraux. Le vote à la majorité qualifiée étendu à une quinzaine de domaines par le traité de Maastricht s'applique en réalité aux deux tiers des dossiers soumis au Conseil.

Reste que les compétences de souveraineté par excellence que sont la justice, la diplomatie, la défense et pour un temps encore la monnaie demeurent entre les mains des États. Ce que les gouvernements ont abandonné à l'Europe

ce sont des pouvoirs qu'ils continuent d'exercer en commun à travers le Conseil des ministres. La faiblesse du budget communautaire éclaire d'ailleurs crûment cette délégation résiduelle. Quant au principe de subsidiarité qui figure au panthéon de la doctrine fédéraliste, il est par essence à géométrie variable selon l'interprétation qu'en donnent les gouvernements, la plupart s'en arrogeant le bénéfice de l'application d'autant plus qu'ils conservent le contrôle absolu des administrations exécutrices des décisions communautaires (MILLON-DELSOL, 1992). C'est ce que certains appellent le «fédéralisme d'exécution» selon l'exemple allemand ou «fédéralisme exécutif» selon l'exemple canadien. Dans ce dernier cas on met l'accent sur les relations entre ministres et hauts fonctionnaires dans les négociations intergouvernementales. En réalité les instances européennes n'ont toujours pas de pouvoir direct et le défaut d'application des directives et autres règlements reste toujours possible au niveau national.

Quelles que soient les dénominations accolées au terme de fédéralisme pour l'appliquer à la construction européenne, c'est la notion de processus qui l'emporte sur la structuration intergouvernementale, si bien qu'on ne sait plus trop ce qui relève du fédéralisme stricto sensu d'une part et d'une dynamique institutionnelle spécifique d'autre part. Certains vont jusqu'à théoriser l'opposition entre fédéralisme et État fédéral, le premier permettant de penser le pouvoir en dehors de la souveraineté (BEAUD, 1995). Mais les comparaisons esquissées avec d'autres fédéralismes «non étatiques» contemporains (Mercosur, Alena...) n'aident pas à clarifier la question. Si bien que les plus exigeants des fédéralistes et pas forcément les juristes (THIBAUD, 1992) s'ils s'accordent sur le contrôle que les États auraient maintenu sur l'extension du domaine communautaire, ne voient nulle part la trace de la formation d'une communauté politique spécifique. Les mécanismes de régulation que mettent en oeuvre les gouvernements au sein de l'Europe ne suscitent pas de lien ni d'espace du politique. Les chances de voir se former une légitimité politique supérieure à celle des États nationaux restent donc faibles. Pour qu'il y ait fédération il faudrait que le processus même de fédéralisation soit inversé et qu'il porte avant tout sur la politique étrangère et la défense ce qui serait une rupture totale avec l'histoire que l'intégration européenne a parcourue jusqu'ici.

Il semble donc bien que le fédéralisme européen soit un mythe: l'Union Européenne échappe au mécanisme de reproduction de la nationalité et de l'État que présuppose toute construction fédérale. Elle n'est jamais complètement interprétable dans les termes des différentes formules fédéralistes qui pré-supposent la souveraineté de l'État national et son transfert ou sa réorganisation.

C'est ce qu'ont semblé admettre les néofonctionnalistes et c'est qui a fait l'intérêt de leurs analyses.

1.2. Néo fonctionnalisme et intégration politique

La sociologie des relations internationales s'est beaucoup intéressée à la question de l'intégration de la forme nationale des États dans des entités plus vastes, donc aux formes de coopération entre eux et aux fonctions politiques de cette coopération.

Il est ainsi apparu que l'intégration européenne ne procédait pas d'une logique de répartition des compétences sur un quelconque mode fédéraliste, mais d'une logique fonctionnelle entraînant des abandons de compétences et donc de souveraineté toujours plus étendus. C'est bien le processus qui ici prend de l'importance en tant que tel au terme duquel «les acteurs politiques seraient amenés à faire allégeance à un centre nouveau doté d'institutions dont les compétences s'exerceraient sur les États nationaux et leurs citoyens» (B. BADIE, M.C. SMOOTS, 1992). Il convient donc de s'intéresser avant tout aux secteurs d'intérêt commun les plus concrets soient-ils (énergie, transports...) pour voir se dérouler le jeu des interdépendances et des interactions sans que cela requière un modèle de type constitutionnel quel qu'il soit. C'est «chaque fois la nature et l'étendue du problème qui détermineront la forme adéquate de l'institution» comme l'imaginait David Mitrany. Il sera d'autant plus facile d'établir des règles et des institutions que les secteurs concernés seront faiblement politisés bien que la coopération y soit techniquement indispensable. Les résultats obtenus dans ces secteurs entraîneront le débordement de ces derniers et des leurs structurations vers d'autres plus politisés peut-être. Cette coopération progressive et extensive finira par avoir raison des formes les plus cristallisées de la souveraineté nationale. C'est cette conception qui inspira les pères-fondateurs de la Communauté Européenne (J. Monnet, R. Schuman, K. Adenauer...).

L'Union Européenne pourrait donc être analysée comme une intégration économique qui aurait débouché sur l'intégration politique. (HAAS, 1958) Ce «spill-over» devient un véritable concept décrivant le débordement à l'oeuvre dans les politiques européennes: les résultats obtenus dans l'intégration d'un domaine particulier (par exemple le charbon, l'acier et l'agriculture) déclenchent des réactions économiques et politiques favorables à une coopération accrue. Ce processus serait irréversible vu les interdépendances des économies industrielles

qui le sous-tendent et l'interpénétration des élites politico-administratives qui s'investissent dans cette coopération.

On peut donc analyser ce débordement en deux temps:

- le débordement fonctionnel, quand la décision des gouvernements nationaux de placer un secteur sous l'autorité d'institutions supra-nationales conduit ces institutions à étendre leur autorité à des secteurs voisins (de l'agriculture aux transports, à l'aménagement du territoire...)

- le débordement politique, quand les groupes d'intérêts économiques finissent par reconnaître les avantages d'une telle intégration et transfèrent leurs demandes (et leur loyauté) des gouvernements nationaux aux institutions européennes: on irait ainsi vers un super-État européen sans le savoir ou sans le dire. D'ailleurs là où l'unification nationale a été tardive ou lâche (exemple en Espagne), ce processus apparaît populaire au contraire de pays dont l'identité nationale est forte et ancienne.

Ces débordements ont effectivement jalonné l'histoire de la construction européenne en entraînant des abandons de souveraineté toujours plus poussés.

L'Acte Unique des 17 et 28 février 1986 n'a certes pas été réalisé dans son intégralité et il ne modifiait que très peu le traité CEE dans le but d'accroître l'efficacité du processus de décision. Mais ses effets politiques et économiques ont été considérables. L'objectif du «grand marché» a fait de la suppression des entraves à la libre circulation des marchandises et des capitaux un véritable principe (non énoncé comme tel dans le texte) qui a induit une dynamique de réduction de souveraineté des États-membres dans le domaine judiciaire et policier, dans ceux de la politique régionale, de la fiscalité indirecte, de la politique monétaire contre les mouvements spéculatifs sur les taux de change. La nécessité d'une monnaie unique est née de cette dynamique qui a fait sentir ses effets en matière de politique macro-économique (beaucoup d'économistes analysent le déficit de croissance actuel comme une conséquence du retard entre intégration économique et intégration politique) mais aussi en matière de politique de défense (la France a amorcé dans cette période la révision de sa politique héritée du gaullisme dans la perspective de sa participation à la sécurité européenne).

Le traité de MAASTRICHT du 7 février 1992 procède de cette période et en ouvre une nouvelle en officialisant des abandons de souveraineté plus spectaculaires encore et qui ont exigé d'ailleurs des procédures référendaires de ratification dans les pays les plus attachés à la forme nationale de la

souveraineté. La création programmée diplomatiquement d'une monnaie unique enlève aux États, un de leurs instruments essentiels de régulation macro-économique et affecte substantiellement leur politique budgétaire (avec les critères de convergence). Les effets du partage de ces contraintes ont entraîné un partage plus grand encore: celui du pouvoir monétaire (abandon de souveraineté spécifique et fortement politique en Allemagne) et des rapports entretenus jusque là par celui-ci avec le pouvoir politique dans tous les autres États européens.

Comme on le voit, l'approche fonctionnaliste a l'avantage de décrire la mécanique du débordement et la dévaluation de la souveraineté nationale que celle-ci provoque. Elle n'explique pas pour autant les hauts et les bas de l'histoire de celle-ci (la crise de la «chaise vide» de 65-66, celle du repli britannique de 74-78, celle d'un premier euro-scepticisme en 80-85 et celui des années 93-97), ni le maintien de certains domaines (sécurité, diplomatie, politiques sociales, politiques macro-économiques) dans la compétence des États-membres. Si le «spill-over» a bien fonctionné, il n'a pas produit de véritable autorité politique supra-nationale; il n'a pas conduit à de véritables modification des pouvoirs des instances communautaires (ceux de la Commission en particulier). Les difficultés et maigres résultats des Conférences Institutionnelles Intergouvernementales sont chroniques, malgré le cadre nouveau du traité de Maastricht qui est venu redoubler le caractère inter-gouvernemental de la coopération européenne (renforcement du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, du Conseil des ministres, du Comités des représentants permanents).

En fait, tout se passe comme si les thèses fonctionnalistes n'imaginaient l'intégration politique que de manière infra-nationale, fragmentaire (pour ne pas dire communautariste) ou régionale.

Concernant la fragmentation, le modèle de la démocratie consociative dont plusieurs pays européens donnent des exemples tendrait à représenter l'agencement d'intérêts inégaux au sein d'un même ensemble politique. Ce modèle déjà ancien (LIJPAHRT, 1977) s'accorde d'une segmentation de la communauté nationale en sous communautés, et c'est cette segmentation qui assure la stabilité politique. Elle produit par ailleurs l'institutionnalisation d'un pouvoir de négociation entre les élites des différents segments ou communautés d'appartenance dans le but d'aboutir à des accords amiables. Ces sociétés sont donc organisées en «piliers verticaux» respectant le pluralisme culturel et politique et reposant sur:

- la segmentation verticale de la communauté sur des bases religieuses, linguistiques, ethniques ou idéologiques,
- la légitimité des élites de chaque segment, celle-ci reposant sur une forte communication interne,
- la négociation entre élites qui s'impose comme est une règle essentielle. Elle suppose l'adoption de décisions reposant sur l'unanimité ou la proportionnalité, des arènes réduites de négociation et délibération, parallèles aux institutions parlementaires.

Ce modèle démocratique est incompatible avec le fonctionnement d'une démocratie parlementaire très «nationalisée» (ou à l'anglaise) où la majorité numérique (des électeurs et des élus) exerce la totalité du pouvoir. La démocratie consociative repose sur la représentation proportionnelle et le gouvernement de coalition n'excluant aucune minorité. Elle est une catégorie du fédéralisme quand la segmentation correspond à des clivages territoriaux.

Des exemples de ce système se trouvent ou se sont trouvés aux Pays-Bas, (segmentation religieuse) en Belgique (segmentation linguistique), en Autriche (segmentation idéologique). Mais on pourrait y classer aussi l'Espagne des autonomies où la segmentation linguistique tend à se renforcer et fonde le «consensualisme», ainsi que l'Italie pour laquelle on a parlé de «clientélisme consociatif».

Cette fragmentation est congruente avec l'idée d'une régionalisation du pouvoir politique permettant, en Europe tout au moins, de faire l'économie d'une redéfinition des territoires nationaux et donc d'une définition d'une autorité politique centrale. On sait combien au sein de l'Europe les différences sont grandes d'une histoire nationale à l'autre entre les réalités communautaires régionales: différences entre les identités culturelles comme entre les niveaux de performance économique. De tous ces points de vue, les écarts intra-européens sont considérables:

- en matière de revenu et de productivité: les dix régions les mieux placées de l'U.E. ont un revenu par habitant plus de trois fois supérieur à celui des dix régions les moins avancées (ce type de disparité au sein de l'U.E. est de plus du double de celles des États-Unis)
- en matière de ressources humaines: c'est surtout le chômage (mais aussi l'évolution démographique) dans les dix régions où il est le plus faible, il se situe à 3% maximum. Dans les dix régions où il est le plus fort, il atteint 22% en moyenne, quelquefois 35%.

- en matière de développement économique: le niveau des infrastructures économiques de base (Transports, Télécoms, énergie) n'atteint, dans les régions en retard que le 1/3 du niveau des dix régions les plus avancées. En matière de formation et de recherche, l'écart est encore plus important. 75% des dépenses Recherche/ Développement sont concentrées en Allemagne, France et Royaume-Uni.

Ceci a conduit la Communauté à adopter en 1988 la politique dite des «fonds structurels» pour réduire ces disparités. Les résultats sont variables quand aux résultats et sans nul doute très importants en ce qui concerne les procédures contractuelles que ces fonds génèrent.

Mais la question reste entière de savoir comment l'Union Européenne parviendra à gérer la dissociation entre l'espace politique des États-nations et l'espace culturel des régions supposées rassemblées. Le développement inégal qui est au principe même du développement capitaliste ne permet pas d'imaginer une Europe égalitaire des régions produisant spontanément un territoire commun d'appartenance. On voit apparaître des régions parmi les plus performantes qui sont réticentes à la péréquation nationale (la Lombardie ou la Catalogne) et qui cherchent autant à défendre leur performance économique que leur spécificité culturelle. A l'opposé et malgré des politiques publiques volontaristes, des régions périphériques (Mezzogiorno, Corse, Andalousie) s'installent dans des formes institutionnelles de clientélisme.

La création d'un Comité des Régions par le traité de Maastricht en tant que simple organe consultatif est un signe de cette évolution vers la reconnaissance d'une instance de représentation territoriale spécifique. Mais on imagine mal un débordement sur ce plan, tant la multiplicité des organes communautaires tend à la saturation et surtout parce qu'on ne peut pas concevoir la production silencieuse et par surprise de ce qui constitue le socle de la citoyenneté et de la politique dans les États souverains. En d'autres termes, si l'intégration régionale peut être un processus en soi, elle ne peut pas être un but produisant une nouvelle autorité politique.

Ici encore on touche les limites d'une analyse qui contourne l'obstacle plus qu'elle ne le traite, en restant muette sur les conditions de construction d'un autorité politique qui relaierait l'histoire des nations et de ses investissements collectifs. Si le *spill-over* a globalement bien fonctionné jusqu'ici il est aujourd'hui bloqué faute de débouché politique. L'originalité de l'intégration communautaire reste donc à définir.

2. LES BASES CONSTITUTIVES DE L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

Toutes les tentatives visant à ramener l'analyse de l'Union Européenne à une forme quelconque de fédéralisme échouent à rendre compte de l'intégration communautaire. L'analyse fonctionnaliste ne permet pas de résoudre la question de la nature politique de la construction européenne. C'est que toutes imaginent l'U.E. à partir d'une structure ou d'une formation étatique telles que l'histoire des États-nations l'a façonné jusqu'ici. Or, on peut replacer l'expérience européenne dans la perspective d'un nouveau système politique sui generis et dans le contexte d'une redéfinition en cours des fonctions étatiques quelles qu'en soient les formes constitutionnelles. Quatre forces centripètes agissent sur l'Europe au stade actuel de sa construction:

- l'élargissement provoque un changement des règles du jeu mais pas la moindre théorie de son application;
- l'effectuation des politiques communautaires est de plus en plus difficile et dépend toujours plus de la volonté des États;
- les questions de sécurité ne produisent pas de changement qualitatif, l'Europe ayant jusqu'ici bénéficié d'un statut de *free-rider* en la matière;
- le processus d'intégration, devenu irréversible depuis la traité de Maastricht, s'est en même temps nettement politisé: les politiques européennes sont beaucoup plus contestées et jouent un rôle grandissant dans les élections nationales.

Tout ceci pose la double question de la transformation des États membres sous l'effet de l'intégration européenne et du dépassement de leur forme nationale.

2.1. Un système régulateur

L'intégration européenne a profondément transformé la nature des États nations, à un point que ceux-ci ne suffisent plus pour caractériser le processus. Si on admet donc que les formes classiques de ces États sont dépassées et que l'Union Européenne en est le révélateur, peut-on dire pour autant que les fonctions que celui-ci assurait sont devenues obsolètes? On s'accorde à reconnaître trois fonctions essentielles:

- la fonction de redistribution: c'est l'État qui opère les transferts de ressources d'un groupe social vers un autre. C'est l'État qui oblige les individus à consommer certains biens ou service (l'éducation, la santé).

- la fonction de stabilisation: c'est l'État qui dispose de moyens budgétaires pour conduire des politiques publiques concourant à la croissance économique, la création d'emplois, la stabilité des prix (éducation, formation, recherche, politique individuelle, monétaire, fiscale).

- la fonction régulatrice: c'est l'État qui corrige certaines déficiences du marché: monopolisation, déficit d'offre en biens collectifs, (dans les secteurs de la sécurité nationale, la santé publique, l'environnement, où il est très difficile d'empêcher des individus de profiter de ces biens, même à valeur constante).

La régulation a ainsi pour effet d'améliorer l'efficacité du marché, et où de créer les conditions d'une économie de marché. Or, jusqu'à ces dernières décennies, la plupart des pays d'Europe ont privilégié la redistribution (État-Providence) et la stabilisation (État Keynésien) par rapport à la régulation. C'est que depuis la grande dépression de 1873-1896, la légitimité de l'économie de marché n'a pas cessé d'être contestée. Par contre, aux États-Unis, c'est la fonction régulatrice qui a toujours été la priorité du gouvernement fédéral. Depuis les années 70, il sert de modèle aux législateurs européens dans les domaines nouveaux de la régulation sociale, de la protection de l'environnement, de la défense du consommateur, de la maîtrise des nouvelles technologies (MAJONE, 1996). Jusque là des décisions politiques ou bureaucratiques se substituaient à l'efficacité du marché. Les principaux modes de régulation étaient: la nationalisation des industries stratégiques et des monopoles «naturels»; la planification économique et la politique industrielle; l'auto-régulation néocorporatiste avec les acteurs privés; la régulation administrative par certains ministères (celui du budget en France). Le plus important de ces moyens était la nationalisation de secteurs clefs comme les transports, les télécoms, l'énergie, la sidérurgie, les banques et les assurances. Cette politique était justifiée par l'accroissement des capacités régulatrices de l'État qui en était attendu. Propriété et maîtrise publique ont été rapidement confondues entraînant des dérives et des échecs comme la fixation tarifaire des prix dans les secteurs publics nationalisés pour atteindre des objectifs sociaux ou politiques et non des objectifs de régulation du marché de ces services.

La crise actuelle des nationalisations n'est donc pas que le résultat d'une offensive politique libérale. Elle est en même temps un échec de la fonction de régulation des États européens et le meilleur moyen de perpétuer la variété nationale de leur capitalisme en créant des mécanismes durables de solidarité

financière. Les privatisations (que la Grande Bretagne a poussé le plus vite et le plus loin à partir de 1984) ne sont pas qu'un retour au «laissez-faire»: elles sont assorties d'une régulation en matière de prix et concurrence. Elles aboutissent à la création de nouveaux organes de régulation et à un élargissement rapide et considérable de leurs compétences. La France a renoncé à ses politiques keynesiennes solitaires avant la relance européenne de 1985 et a amorcé le financement de son économie de financements administrés dès 1982 (COHEN, 1996). Le dispositif communautaire est, sur ce plan, une contrainte que se sont données les nations européennes pour à la fois, bénéficier des avantages d'un vaste espace économique et négocier des évolutions difficiles à faire accepter dans l'ordre intérieur. L'Europe, en s'efforçant d'implanter des institutions régulatrices qui étaient inconnues jusqu'ici réaménage les régimes nationaux sans les abolir. Ainsi la «législation européenne» sur la concurrence est-elle un modèle supérieur aux expériences souvent limitées de pays comme la Grande Bretagne (voir le Livre Vert sur les Télécoms publié par la Commission en 1987 et qui repose sur la séparation entre fonctions de régulation et fonctions de gestion).

Au sein de la C.E. se forge une culture administrative nouvelle, très différente de celle liée à la souveraineté des États-nations qui correspondait parfaitement à la politique de nationalisation. Apparaissent des professionnels de l'analyse des décisions publiques. Ils appliquent un style de régulation qui privilégie l'indépendance politique, la compétence et la responsabilité publique. Se forment ainsi des autorités régulatrices agissant en dehors des autorités hiérarchiques des administrations centrales des États-nations. Ces autorités apparaissent comme adaptées à la complexité croissante des politiques publiques, à la crise fiscale de l'État-Providence comme à la crise des politiques macro économiques. Ces méthodes permettent une meilleur régulation des marchés financiers dans le contexte d'une économie mondiale de plus en plus interdépendante, un contrôle sur les technologies nouvelles, une protection de la santé et des intérêts économiques des consommateurs sans gêner la libre circulation des biens et services.

Cette nouvelle régulation est d'emblée européenne puisque c'est à cette échelle, et non plus à celle des États-nations souverains, que joue la capitalisation. L'Union Européenne est donc le contraire d'une institution de libre échange (interprétation britannique). Elle est bien déjà la configuration d'une nouvelle autorité politique régulatrice congruente à une nouvelle communauté d'intérêts, au-delà des intérêts nationaux, même si cette Communauté n'est pas

fixée sur un territoire où s'exerce une seule souveraineté. C'est ce en quoi l'Union Européenne est sans doute radicalement moderne.

Comment fonctionne la régulation européenne?

Si on admet que la régulation est un mode original de construction d'une légitimation politique, il faut en comprendre la dynamique. Celle-ci est moins réglementaire que suscitée par un échange de services impliquant les institutions de la Communauté Européenne, les groupes d'intérêts et les États-membres. Il y a donc une offre et une demande de régulation qui alimente son mouvement quasi-perpétuel.

Selon le Traité de Maastricht, c'est la C.E. (et non l'U.E.) qui est responsable du développement des politiques de régulation. Mais c'est avant la signature de ce Traité (1992) que ces politiques ont commencé à se développer pour atteindre un taux de croissance considérable au cours des trois dernières décennies. Si bien que tout se passe comme si s'était instaurée une division des fonctions entre la Communauté Européenne et les États-membres: les États-membres continuent à privilégier les fonctions de redistribution et de stabilisation, alors que la C.E. (qui n'a pratiquement qu'un faible rôle dans ces fonctions) s'est spécialisée dans les fonctions de régulation.

Pourtant, si on s'en tenait à une approche comptable, cette présentation ne serait pas évidente. L'agriculture, la pêche, le développement régional, l'aide aux pays Tiers qui sont des domaines à fonction beaucoup plus redistributive que régulatrice représentent 80% du budget communautaire. Et ce budget communautaire ne représente que 2,4% de l'ensemble des dépenses du secteur public des États-membres, et moins de 1,3% du PNB de la communauté. En outre ce budget est rigide: 70% du total des dotations sont des dépenses obligatoires pour des programmes ratifiés par les États.

Ces chiffres n'en font que mieux souligner la réussite de l'expansion de la régulation communautaire, en dehors d'un cadre juridique précis, et dont le coût est endossé directement par les entreprises et les gouvernements, hors contrainte budgétaire, dans un mécanisme d'offre et de demande de régulation.

L'offre d'abord: les faibles ressources budgétaires obligent le commission à étendre son influence pour élargir ses activités de régulation. C'est une logique classique de développement de toute organisation bureaucratique. Mais ici, la

bureaucratie de la Commission, ne pouvant espérer maximiser son budget, porte ses efforts sur les compétences. Pour étendre son influence, les diversifie (en particulier dans les domaines de la santé, de la sécurité du travail, de l'environnement, de la protection de consommateur, de la régulation des services financiers). Cette diversification n'entraîne pas d'augmentation des dépenses d'administration: de 1985 à 1995 le budget total de la Communauté est passé de 4,35% à 4,8%, alors que le nombre de directives à plus que doublé dans la même période.

C'est que la Commission a fini par imposer une méthode par laquelle elle exploite au maximum la délégation de pouvoir et d'autorité qu'elle a reçu des États. En fait, elle assure la supervision discrétionnaire de ses initiatives régulatrices. Les États ont dû admettre qu'ils ne parviendraient pas à unifier les marchés (objectif du début des années 80 et de l'Acte Unique) par la seule harmonisation des milliers de lois et règlements des 15 pays membres de l'Union Européenne. La méthode proposée par la commission fut celle de la reconnaissance mutuelle, officialisée par la Cour de Justice (arrêt Cassis de Dijon). La Cour et la Commission ont ainsi imposé l'applicabilité directe des directives à partir de l'idée d'une harmonisation ex post (plutôt qu'ex-ante) par ce moyen. L'offre de régulation est donc le fruit d'un système de dépendance mutuelle des institutions européennes. Elle se nourrit d'une demande importante et spécifique.

La demande de régulation est double. Elle émane de groupes d'intérêts industriels d'une part, des États-membres d'autre part.

La demande de certains groupes industriels est particulièrement forte pour les industries multinationales tournées vers l'exportation: elles ont intérêt à éviter que des régulations particulières et plus contraignantes ne se mettent en place cas par cas, État par État. C'est un phénomène régulièrement observé aux États-Unis où des groupes soutiennent la régulation fédérale pour refouler les législations locales. En Europe, on l'a observé pareillement, le cas le plus net étant celui de l'industrie chimique britannique qui a activement soutenu une directive européenne sur les substances nocives contre une réglementation nationale. Par contre, les PME (qui dépendent principalement du marché intérieur) ont tendance à préférer les réglementations nationales contre les européennes.

La demande des États-membres est paradoxale puisque, juridiquement, les États-membres sont du côté de la Commission dont ils doivent approuver les

directives. En pratique le Conseil reprend habituellement les positions de la Commission pour ce qui est de la définition de politiques publiques. En échange, celle-ci intègre certaines demandes législatives d'État particulièrement concernés par un domaine particulier. En fait, les États-membres s'en remettent à la Commission pour qu'elle assume les responsabilités de la régulation de leurs décisions les uns vis-à-vis des autres, tant par rapport à leur opinion publique que par rapport aux répercussions internationales. Encore une fois, c'est parce que les États-nations européens ont peu d'expérience dans les fonctions de régulation qu'ils transfèrent, au-delà du droit en vigueur, des demandes à la Commission. Ce transfert à beaucoup d'avantages: étant donné que la Commission est indifférente aux considérations électorales, elle peut mieux résister que les autorités nationales aux pressions politiques des entreprises et des syndicats (JOBERT, 1994). C'est particulièrement important dans le cas des autorisations de fusions et des aides à l'industrie. (Cela évite le phénomène de «capture des régulateurs» bien observé aux EU: les autorités administratives finissent par être captives des intérêts économiques qu'elles sont censées réguler).

L'autre avantage c'est que la Commission a intérêt à se montrer intransigeante (plus que les États) dans la régulation, puisqu'elle n'a pas de circonscription territoriale directe et qu'elle construit son autorité dans les sanctions qu'elle inflige aux manquements de sa régulation.

C'est donc parce que ces accords purement intergouvernementaux entre États-membres de la Communauté sont peu crédibles, ou alors plus contraignants et aléatoires, que les États reconnaissent des pouvoirs de régulation impartis à la Commission. Comment se réalise ce marché?

L'information comme instrument de régulation

En droit européen, il n'est pas prévu d'organes administratifs susceptibles de gérer les politiques régulatrices. D'abord parce que les États-membres ont eu une conception législative de l'intégration (par l'harmonisation de leurs législations). Ensuite parce qu'ils ignoraient la pratique d'autorités indépendantes donnant corps à la régulation. Un accord signé à Bruxelles le 29 octobre 1993 modifie cette situation: les États-membres ont décidé la création de six nouveaux organes administratifs:

l’Institut Monétaire Européen, l’Agence Européenne de l’Environnement, l’Office d’Inspection Vétérinaire, l’Observatoire Européen des Drogues, l’Agence Européenne d’évaluation des Médicaments, l’Agence pour la Santé, l’Agence pour la sécurité au travail.

Ces organes ont principalement pour objet de «recueillir, traiter et diffuser l’information» disponible dans leur domaine, et se connecter pour cela aux institutions nationales ou internationales. Cette approche par l’information, rappelle les origines des Commissions américaines de régulation qui sont souvent apparues sous la forme de «Commissions de la clarté»: ces commissions n’émettaient aucune consigne pour l’industrie concernée sauf celle de produire des informations de plus en plus précises et complètes (jusqu’à des comptabilités standardisées pour permettre des statistiques comparées -dans les chemins de fer, par exemple).

Aujourd’hui, les autorités européennes de régulation les plus efficaces sont celles qui reprennent le modèle de régulation par l’information. La collecte des données et la standardisation de la publicité sont très souvent une forme suffisante et souple de contrôle. Elles conduisent les organes de régulation à développer des critères d’évaluation uniforme, des méthodologies communes de collecte et d’analyse de données. Si on a cité jusqu’ici l’exemple de l’administration américaine, on notera le développement parallèle dans plusieurs États européens, d’organes analogues.

En Grande-Bretagne: la vague de privatisation des années 80 a donné lieu à la création d’institutions de régulation dans les domaines d’activités des services publics privatisés pour réguler les prix et la concurrence (Office du Gaz, Office des Eaux, de l’Electricité,...).

En France c’est un processus analogue à partir de la création en 1978 de la Commission Nationale Informatique et Libertés, Commission Bancaire, Commission des opérations de Bourse, Commission des sondages, Conseil Supérieur de l’Audiovisuel, Conseil de la Concurrence, Commission de contrôle des Assurances. Ce processus illustre un phénomène profond, plus large que celui des privatisations: les États semblent accompagner en leur sein le processus de régulation par l’information tel qu’il émerge dans la C.E.

Le problème actuel c’est l’inflation régulatrice dans la C.E. Depuis 1985, chaque année: 80 directives et 1.500 règlements en moyenne (en 70: 25 directives et 600 règlements). Beaucoup sont de nature très techniques, mais ils

amplifient néanmoins les législations nationales. D'ici 1998, on estime que 80% de la législation des États-membres en matière économique et sociale sera d'origine communautaire.

Dans cet ensemble touffus, dans quels domaines principaux s'exerce la régulation?

Les domaines de la régulation communautaire

On a, jusqu'ici, évoqué des secteurs identifiés par matière à travers des organes spécialisés (l'environnement, la santé,...). L'originalité de l'intervention régulatrice de la Commission est bien illustrée dans deux domaines qui ne ressortent pas de ceux déterminés par des traités ou des accords précis (la PAC ou la politique de concurrence, par exemple).

La protection des intérêts diffus

Ces intérêts sont ceux des consommateurs plutôt que des producteurs qui étaient favorisés par les politiques de redistribution et de stabilisation, privilégiées par les États (donc: les professions reconnues, les salariés syndiqués, le patronat de branche,...). Ces politiques faisaient peu de place aux intérêts faiblement organisés du fait de l'influence des partis sur les institutions, de la force d'une bureaucratie centralisée, de la faiblesse du contrôle judiciaire. A l'inverse, la CE favorise la représentation de ces intérêts, du seul fait que la Commission est hors de portée des partis et des cycles électoraux, que la Cour de Justice s'en saisit pour étendre sa jurisprudence, que le Parlement Européen leur fait un écho plus grand que dans les parlements nationaux, que les arrangements néo-corporatistes sont plus faibles dans la C.E. qu'au niveau national (sauf pour la politique agricole).

La création et la (relative) décentralisation des agences et offices suscite la construction de réseaux d'acteurs et d'intérêts spécialisés, répondant aux besoins d'information. L'usage des nouvelles technologies de la communication les favorise. On compte plus d'une centaine de bureaux de consultants ou d'avocats spécialisés en Droit Européen, qui sont autant d'appui à ces réseaux. On estime qu'actuellement quelques 3.000 groupes d'intérêt employant 10.000 personnes environ, font du lobbying permanent à Bruxelles.

L'institution d'un médiateur (par le traité de Maastricht), nommé par le Parlement Européen (depuis le 12 juillet 95), mais indépendant de lui, va dans le

sens de cette légitimation d'intérêts diffus ou dispersés. Il est habilité à recevoir les plaintes et demandes de tout citoyen de l'U.E. contre toute mauvaise administration (848 plaintes enregistrées durant la première année). Il communique un rapport sur ces dysfonctionnements constatés. La majorité des plaintes (66%) a été déclaré irrecevable. Celles qui l'ont été concernaient principalement des problèmes d'environnement et d'écologie et visaient surtout la Commission. Mais on peut penser que le Médiateur étendra son action aux domaines de compétence exclusive de l'Union (PAC) ou de compétence partagée (protection du consommateur, droit d'asile...). Il établira des relations directes avec les médiateurs nationaux ou leur équivalent. Le Médiateur érige la transparence en principe susceptible de rapprocher le citoyen des institutions communautaires (et sanctionne celles-ci au motif de son non-respect).

Toujours dans cette perspective de protection des intérêts diffus, on citera la Directive du Conseil du 23 février 1994 sur le droit de vote et d'éligibilité dans les élections locales. Elle découpe l'exercice de la citoyenneté du seul critère de la nationalité pour lui ajouter celui de la résidence. La Commission admet que les citoyens européens, dès lors qu'ils ont la nationalité d'un seul des États membres puissent voter deux fois aux élections municipales dès lors qu'il s'agit de «deux opérations juridiquement et politiquement séparées dans deux États membres». Malgré la résistance de certains États comme la France, la règle est entrée en application le 1^{er} janvier 1996, au prix de quelques dérogations. Elle va dans le sens d'une reconnaissance directe de l'expression des ressortissants de la Communauté en tant que tels vis-à-vis des collectivités locales.

La protection sociale

C'est paradoxalement un domaine où le déficit européen est le plus dénoncé pourtant, depuis l'Acte Unique et de Traité de Maastricht, de nombreuses mesures concernant la protection sociale sont prises par la C.E., à la simple majorité qualifiée et sans qu'elles aient à être justifiées par les nécessités d'unification du marché. Il y a donc là un paradoxe ou une contradiction entre la très grande faiblesse des politiques sociales communautaires et l'ampleur prise par la régulation sociale (LEYGUES, 1994). Cette contradiction peut être levée si on clarifie la distinction entre politique et régulation sociale.

La politique sociale regroupe l'assistance publique, l'assurance sociale, les services de santé, la politique du logement. Elle s'organise selon trois modèles: résiduel (au-delà de la prise en charge par la famille et le marché), industriel productiviste (les besoins sociaux sont satisfaits en fonction du travail et de la

productivité), institutionnel redistributif (des services universalistes en fonction des besoins et en dehors du marché).

La régulation sociale concerne la santé et la sécurité, l'environnement et la protection du consommateur. Elle vise à résoudre par avance les déficiences du marché et à orienter les individus pour qu'ils agissent au mieux de leurs intérêts (importance de l'information et des consommations obligatoires).

Si les deux catégories appartiennent au même espace de politiques publiques, leur distinction signale l'infaisabilité d'un État-Providence européen. A la différence du rôle intégrateur de la politique sociale dans la formation de l'État-nation au XIX^e siècle en Europe (siècle de la solidarité nationale et du lien État-Société) la politique sociale n'a jusqu'ici joué qu'un rôle mineur dans l'intégration européenne. Les différences des politiques sociales d'État à État restent très fortes même si elles sont partout menacées par le coût croissant des prestations, la révolte des contribuables, l'excès de bureaucratisme et les tendances démographiques. Toute tentative d'harmonisation de ces politiques nationales semble vouée à l'échec. Elles resteront, avec la défense et la politique étrangère, un des derniers remparts de la souveraineté nationale. C'est pourquoi la CE développe d'autant mieux la régulation sociale.

Sur la base de l'Acte Unique, des directives sur la santé et la sécurité du travail peuvent être adoptées à la majorité qualifiée du Conseil. Le concept d'»environnement professionnel» a été ainsi introduit: il permet d'inclure dans la régulation l'ensemble des conditions pouvant affecter la santé et la sécurité des salariés: durée du travail, organisation du marché de l'emploi, ergonomie. Et cela bien au-delà des réglementations existantes de la plupart des États-membres. Même processus pour la protection de l'environnement du consommateur.

La Charte Sociale adoptée le 9 décembre 1989 (sauf par le Royaume-Uni) précise encore un peu plus les domaines de régulation sociale: protection des enfants, égalité de traitement hommes/femmes, handicapés, conditions de travail, santé des salariés.

Le Traité de Maastricht enfin engage juridiquement les onze États signataires du protocole social annexé au traité. Celui-ci énumère de nouveaux domaines qui pourront faire l'objet de décisions à la majorité qualifiée: l'amélioration du milieu de travail, les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'égalité entre hommes et femmes, l'intégration des

personnes exclues du travail. D'autres domaines continuent d'être soumis à la règle de l'unanimité: la sécurité sociale et la protection des travailleurs en cas de rupture du contrat de travail, la représentation des travailleurs et des employeurs, la réglementation du travail immigré en provenance des pays tiers, les aides à la création d'emploi. Sont complètement exclues de la décision commune: les rémunérations, le droit de grève et d'association. Enfin le protocole comprend une section nouvelle sur la protection du consommateur. Pour la mise en oeuvre de ce dispositif la Commission doit consulter les partenaires sociaux préalablement à toute proposition d'action communautaire. Et le Conseil des ministres peut déléguer aux dits partenaires le soin de négocier des accords collectifs au niveau européen qui pourront devenir ensuite une décision communautaire. Se forme ainsi une méthode à deux registres: la reconnaissance mutuelle des règlements et des normes nationales d'une part (pour assurer la convergence des politiques de protection sociale dont les disparités pourraient entraver la libre circulation des travailleurs) et l'harmonisation cas par cas des politiques (jusqu'ici dans les domaines suivants: discriminations fondées sur le sexe, flexibilité du temps de travail, sécurité des travailleurs, constitution d'un comité d'entreprise européen dans les entreprises multinationales, congé parental -question pour laquelle la Commission a appliqué pour la première fois en juin 95, la procédure de concertation suspensive qui a abouti le 3 juin 96 à une directive sur ce sujet-). Un tel traitement différencié fait que la reconnaissance de droits sociaux n'obéit pas à la logique égalitaire qui était jusqu'ici en vigueur dans les États nations. Cela fait qu'il peut y avoir extension de ces droits sans pour autant qu'il y ait homogénéisation des régimes de protection sociale.

Sur ces bases ont été adoptées des réglementations cohérentes en matière de sécurité des produits (92) de santé publique (89) de sécurité dans les machineries ainsi que dans les postes de travail informatiques (1989 et 1990).

La régulation sociale est donc un vecteur de développement de l'intégration Communautaire, au-delà des politiques sociales nationales qui sont issues des luttes de classes passées autour de la répartition du produit national. Elle repose sur des valeurs nouvelles autour de la prévention des risques technologiques, de l'environnement, de la participation publique. Elle illustre très bien la variation des circonscriptions territoriales comme des circonscriptions fonctionnelles.

Sur ce terrain qui est pourtant réputé le moins favorable à la C.E. et où les opinions publiques continuent à marquer une préférence loyaliste pour leurs États, l'intégration opère donc. Elle contribue à une légitimation générale de l'U.E.

par un ensemble de politiques publiques étendu et garantie par un système juridique fort.

Pour autant l'expansion de la puissance de régulation à l'échelle supranationale tend à figer le système et à rendre difficile la sélection des organisations qui disparaissent ou s'imposent selon une logique concurrentielle. Le centre régulateur qu'est la Communauté Européenne n'a de puissance politique qu'indirecte et il n'a développé que l'aspect technique du politique. Les progrès de la régulation doivent donc déboucher sur une reconsidération du modèle national pour fonder une nouvelle dynamique politique.

2.2. Un modèle post-national *sui generis*

Ce qui s'impose à l'analyse de la Communauté Européenne c'est la constitution d'une société civile concomitante au «grand marché», dépassant l'État national. Ce dépassement se nourrit du fait qu'en Europe aujourd'hui l'identité politique ne se réduit plus à l'appartenance nationale. Il n'y a plus coïncidence entre souveraineté politique et communauté de culture; les nations ne sont plus une entité trans-historique (GELLNER, 1989). Les mouvements autonomistes les plus forts avancent des revendications constitutionnelles, touchant à la question du gouvernement; la plupart peuvent être satisfaites dans le cadre des États existants. Les risques les plus grands d'une «euro-nationalisme» résident dans la tentation du «chauvinisme du welfare state», répugnant à consentir à des politiques de redistribution vis-à-vis de régions pauvres.

Le modèle post-national se caractérise par un dédoublement entre la pluralité nationale des États membres et l'unité politique de l'institution européenne. Cette institution repose d'ores et déjà sur la dissociation entre: les attributions d'autorité, les compétences fonctionnelles et les circonscriptions territoriales, alors que dans les systèmes étatiques classiques les attributions d'autorité et les compétences fonctionnelles coïncident (Ph. SCHMITTER, 1996).

Dans ce nouveau système, il n'y aurait donc pas de souveraineté, en tant que centre exclusif de résolution des conflits ou d'allocation des biens publics, mais une pluralité de réseaux infra-nationaux reliés de manière non hiérarchique, par des procédures de négociation, à des unités supra-nationales (entreprises, partis,...). Le croisement entre circonscriptions territoriales et circonscriptions fonctionnelles donne le Tableau 1 de quatre idéaux-types.

Ce tableau privilégie à la fois l'organisation et la représentation d'intérêts sociaux et économiques multiples dont l'hétérogénéité va croissant avec l'extension de la superficie et de la population (l'U.E. à quinze est déjà la première puissance potentielle de ce point de vue, hors la Chine).

Dans les nouvelles entités politiques, le problème central est bien celui de la dissociation entre un principe fonctionnel et un principe territorial.

Le principe fonctionnel: (prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, répondre aux pressions privées, générer des revenus, allouer des dépenses, organiser des élections, faire la guerre), renvoie à un principe territorial (des circonscriptions où s'organisent des associations, des partis, des mouvements, des élites,... qui représentent leurs intérêts vis-à-vis des autorités). Le type d'organisation variable des circonscriptions fonctionnelles et territoriales détermine quatre modes possibles de domination politique, dont une est la plus probable:

- la statu-federatio: attribution fixe de compétences à une variété d'agences sur un territoire physiquement contigu et fixe (par la garantie d'une survie des États-nations hiérarchiquement reliés à l'autorité centrale). Type: l'Allemagne (fédéralisme coopératif).

- la confédératio: l'identité des unités territoriales varie alors que les compétences fonctionnelles sont fixées rigoureusement (monnaie unique, liberté des échanges, sécurité collective,...). L'adhésion comme l'entrée et la sortie dans l'U.E. est relativement libre. C'est un schéma avec un «noyau dur» et une périphérie lâche, imaginable dans le monde unipolaire où on est entré.

- le consortio: c'est une action collective faite plus de firmes et organisations non étatiques que de régimes politiques. Les autorités nationales subsistent sur leurs territoires mais pour coopérer à l'exécution de fonctions dispersées et plus vastes que leurs territoires. Exemple: E.U./Canada, Norvège/Suède.

-le condominio: les circonscriptions territoriales comme les circonscriptions fonctionnelles varient. Les institutions régionales récupèrent une bonne partie des fonctions étatiques-nationales (production de biens publics, résolution de conflits). Les concertations fonctionnelles supra-nationales varient selon les matières et les rythmes d'intégration. C'est le schéma du Traité de Maastricht. Les bases de ressources, les arrangements inter-gouvernementaux, les niveaux d'engagement varient dans le temps, d'un État à l'autre (Cf. monnaie unique, accords de Schengen). La subsidiarité apparaît comme la réponse adéquate au traitement du principe territorial dans cet ensemble où l'État-nation n'a plus la maîtrise des

circonscriptions territoriales. Les régions, les métropoles, les «nationalités» deviennent des niveaux pertinents d'organisation et de représentation des intérêts (cf. leur représentation dans le Comité des Régions d'Europe depuis 1994). Paradoxalement ce processus est celui d'une déterritorialisation du pouvoir et donc à une dépolitisation dûs au rôle grandissant des experts dans les réseaux de politiques publiques lesquels assument les tâches de coordination et de coopération sectorielles. La donne nouvelle est donc bien l'émergence d'un espace politique deterritorialisé qui englobe les intérêts distincts des pays concernés sans les intégrer dans une souveraineté unique (ABELES, 1996). Il ne s'agit pas d'y gouverner mais d'harmoniser des démarches sectorielles par la négociation et le compromis. On évoque à ce sujet la notion de «gouvernance sans gouvernement» (CASSESE, WRIGHT, 1996). Dans ce système délocalisé, c'est le pluralisme des orientations au sommet et la représentation des intérêts à la base qui importent.

Mais sur quoi se fondera alors la cohésion de cette institution européenne? C'est la question du destin de l'individualisme et de la citoyenneté dans ce nouvel espace où la souveraineté politique et l'identité politique ne coïncident plus nécessairement avec la souveraineté nationale et l'identité nationale. Observant que la construction européenne avait rendu «patente la perte de congruence nationaliste du peuple et de la nation, de la citoyenneté et de la nationalité, de la politique et de l'État», certains proposent une réponse du côté d'un «patriotisme constitutionnel» (J.M. FERRY, 1992) qui reposeraient sur l'adhésion aux valeurs de la démocratie et de l'État de droit, autrement dit à des principes universalistes. Ceux-ci (liberté, justice, solidarité, égalité) appartiennent au fond historique de l'Europe et sont la garantie de son pluralisme culturel, aujourd'hui d'une culture politique partagée que l'Europe pourrait assumer vis-à-vis du reste du monde. Cette culture partagée s'insérerait entre l'ordre juridique de l'institution communautaire européenne et l'ordre culturel des identités nationales. C'est la représentation parlementaire, élargie aux partis, syndicats, presse qui assurait traditionnellement cette médiation entre espace public et société civile. Dans l'Europe d'aujourd'hui la médiation doit s'appliquer aux relations internationales au sein de la Communauté mais aussi à la revitalisation parlementaire en multipliant la coordination entre parlements nationaux autour de formes nouvelles de communication politique dans l'édition des normes confisquée par les pouvoirs exécutifs et administratifs.

La perspective est ainsi ouverte d'une nécessaire théorie de la transition démocratique post-nationale en Europe. Elle suppose, non pas d'arrêter le processus d'intégration pour parfaire les relations démocratiques entre système

inter-gouvernemental et États-nations, mais de concevoir un relais au processus du spill-over qui ne peut plus fonctionner comme avant ni s'autosuffire.

Tableau1

CIRCONSCRIPTIONS TERRITORIALES		
CIRCONSCRIPTIONS FONCTIONNELLES	Variables tangentielles égalitaires différencierées réversibles	Fixes contigus hiérarchies identiques irreversibles
Variables dispersées partagées partiellement confondues	CONDOMINIO	CONSORTIO
Fixes cumulatives séparées coïncidentes	CONFEDERATIO	STATO/ FEDERATIO

BIBLIOGRAPHIE / REFERENCES

- ABELES, M.: *En attente d'Europe*. Paris, Hachette, 1996.
- BADIE, B., HERMET, G.: *Politique comparée*. Paris, PUF-Thémis, 1990.
- BADIE, B.: *La fin des territoires*. Paris, Fayard, 1995.
- BADIE, B., SMOUTS, M.C.: *Le retournement du monde*. Presses de la FNSP et Dalloz, 1992.
- BEAUD, O.: *La fédération entre l'État et l'Empire* in THERET, B. (ed.), p. 282.
- BISTOLFI, R. (ed.): *Euro-Méditerranée, une région à construire*. Paris, Publisud, 1995.
- BOULOUIS, J.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris, 5° éd., Montchrestien, 1995.
- BUZELAY, A., HANNEQUART, A.: *Problématique régionale et cohésion dans la Communauté Européenne*. Paris, Economica, 1994.
- COHEN, E.: *La tentation hexagonale; la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*. Paris, Fayard, 1996.
- CROISAT, M., QUERMONNE, J.L.: *L'Europe et le Fédéralisme*. Paris, Montchrestien, 1996.
- FERRY, J.M., THIBAUD, P.: *Discussion sur l'Europe*. Paris, Calmann-Lévy, 1992.
- FOUCAULT, M.: *Il faut défendre la société*. Paris, Gallimard/ Le Seuil, 1997.
- GARRET, G.: *International coopération and institutionnal choice: the European Community's International Market* n° 41/1992, International Organization, p. 533-560.
- GELLNER, E.: *Nations et nationalisme*. Paris, Payot, 1989.
- HAAS, E.B.: *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957*. Stanford, Stanford University Press, 1958.
- HANCHER, L., MORAN, M. (ed.): *Capitalism, culture and economic regulation*. Oxford, Clarendon Press, 1989.
- HOFFMANN, S., KEOHANE, R.O.: *The new european system*. Boulder Westview Press, 1991.
- JOBERT, B. (ed.): *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris, L'Harmattan, 1994.
- LAGROYE, J.: *Sociologie politique*. Paris, Presses de sciences po et Dalloz, 1997.
- LEYGUES, J.C.: *Les politiques internes de l'Union Européenne*. Paris, LGDJ, 1994.
- LJPHART, A.: *Democracy in plural societies*. New Haven, Yale University Press, 1977.
- MAJONE, G.: *La Communauté Européenne: un État régulateur*. Paris, Montchrestien, 1996.
- MENY, Y., MULLER, P., QUERMONNE, J.L.: *Politiques publiques en Europe*. Paris, L'Harmattan, 1995.
- MILLON-DELSOL, C.: *L'État subsidiaire*. Paris, PUF, 1992.
- POGGI, G.: *La nature changeante de l'État: l'État et quelques aspects de son histoire* in WRIGHT, V., CASSESE, S. (ed.), p. 19.
- QUERMONNE, J.L.: *Le système politique de l'Union Européenne*. Paris, Montchrestien, 1995.
- SCHMITTER, Ph.C.: «Interests, Functions and Powers: Emergent properties and unintended consequences in the European polity» in MARKS, G., LANGE, P. (ed.): *The emerging Euro-Polity*. New-York, Cambridge University Press, 1996.
- SMITH, A.: *L'Europe politique au miroir du local: les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne, au Royaume-Uni*. Paris, L'Harmattan, 1996.
- TELO, M., MAGNETTE, P.: *Représenter l'Europe*. Bruxelles, Editions Université, 1996.

THERET, B. (ed.): *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*. Paris, La Découverte, 1995.

TILLY, C.: *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe: 990-1990*. Paris, Aubier-Flammarion, 1992.

WRIGHT, V., CASSESE, S.: *La recomposition de l'État en Europe*. Paris, La Découverte, 1996.