



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Télescope, avril 1997, volume 4, numéro 1

L'Union européenne et quelques aspects institutionnels

Traité de Masstricht

Jacques Auger

Benoît-Jean Bernard

Introduction

Ce *Télescope* ne fait pas l'analyse d'une réforme propre à un pays, mais cherche plutôt à répondre à certaines questions de nature historique et institutionnelle sur l'Union Européenne comme modèle d'association politique et économique entre États indépendants et comme entité politique en train de redessiner une partie du monde. La restructuration de l'Europe n'est pas sans conséquence sur les processus de réforme et de modernisation des États membres de l'Europe, qui sont parmi les plus développés au monde. Cette restructuration est importante tout particulièrement parce qu'elle incite à la convergence économique. Le Québec a tout intérêt à mieux connaître les institutions et les principaux problèmes associés à cette réalité. L'Union européenne a des conséquences déterminantes sur le rôle de l'État et l'évolution sociale dans des pays qui sont très proches du nôtre à bien des égards. L'Observatoire a donc senti le besoin de faire une présentation des principaux aspects institutionnels nécessaires à la compréhension de cette transformation que vit une grande partie de l'Europe.

L'Union européenne est une formule d'associations économique et politique entre 15 pays de l'Europe occidentale. « Cette union doit prendre en compte les identités nationales et respecter les droits et libertés de ses États membres » (1). De plus, la notion de subsidiarité, « selon laquelle les décisions doivent être prises au niveau le plus proche possible du citoyen » (2), est au coeur du traité de l'Union européenne.

Ces 15 États ont créé un ensemble d'institutions dont le but est de mettre en oeuvre des politiques communes dans différents domaines. Ces politiques couvrent des champs d'activités très vastes, tels que la politique extérieure, le marché commun, la reconnaissance des diplômes scolaires et l'échange d'information sur les criminels.

Les États ont convenu que certains pouvoirs nationaux seraient subordonnés aux pouvoirs communautaires au moyen d'un processus aboutissant à des décisions exécutoires. Ce processus suppose énormément de négociations entre les gouvernements. Les décisions

sont prises par le Conseil des Ministres ou par le Parlement européen, parfois à l'unanimité pour des sujets d'intérêt supérieur ou par la règle de la majorité qualifiée. (3)

L'origine de l'Union européenne

L'Union européenne a été créée officiellement en 1993 avec le traité de Maastricht. Cet acte de fondation, non seulement crée l'Union européenne, mais modifie le contenu de trois traités antérieurs, celui de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, 1951), celui de la Communauté économique européenne (CEE, 1957) et celui de la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM, 1957).

Le traité de Maastricht vise à poursuivre et approfondir le processus d'union européenne, mais il va plus loin en fixant un vaste programme pour l'avenir. Parmi les objectifs que les États se sont engagés à atteindre, figurent une monnaie unique en 1999, la mise en place d'institutions politiques efficaces et démocratiques ainsi qu'un rôle accru en matière d'affaires étrangères. Certains y voient même la base d'une union politique ou la création d'un État fédéral ou confédéral. (4)

Les étapes de la construction européenne (5)

On ne peut décrire le fonctionnement de l'Union européenne sans tenir compte du contexte historique dans lequel elle est née. Parmi les événements les plus significatifs, mentionnons l'héritage immédiat de la seconde guerre, la rivalité économique croissante avec les États-Unis et le Japon à partir des années 1960 et l'effondrement des régimes communistes en Europe en 1989.

C'est donc une combinaison complexe de facteurs qui incite six États (Allemagne de l'Ouest, France, Italie et les pays du Bénélux) à s'entendre pour créer, en 1951, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et, en 1957, pour signer le traité de Rome, lequel créait la Communauté économique européenne (CEE ou marché commun).

De 1958 à 1972, l'Europe des six passe à neuf partenaires, avec l'addition en 1973 de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark. En 1979, se tient la première élection du Parlement européen au suffrage universel direct et, le 14 juin 1985, se signent les Accords de Schengen sur la libre circulation des personnes entre la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg (application partielle, la France émettant toujours de sérieuses réserves).

Plus récemment, en 1987, entre en vigueur l'Acte unique européen prévoyant la réalisation du Marché intérieur pour janvier 1993, alors qu'en 1991, la Communauté européenne, désormais composée de 12 pays, s'entend sur la création de l'espace économique européen proposant le Grand Marché européen, qui regroupe un bassin de 380 millions de consommateurs.

Le 7 février 1992, à Maastricht, les douze ministres des Affaires étrangères signent le traité instituant l'Union européenne. Ce dernier entre en vigueur en 1993 après ratification par les États membres. En 1995, l'Union européenne devient l'Europe des 15 avec l'addition de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

Enfin, soulignons le rôle de la Conférence intergouvernementale qui, le 30 mars 1996, entame à Turin l'examen de la révision des traités en vue de créer une union encore plus étroite entre les peuples d'Europe.

Des étapes importantes sont à venir avec, entre autres, la mise en vigueur de l'Union monétaire dont les principales caractéristiques sont la « libéralisation complète des mouvements de capitaux, l'intégration complète des marchés financiers et la fixation irrévocable des parités ». (6)

Les institutions de l'Union européenne (7)

Les États membres de l'Union européenne ont mis sur pied différentes institutions pour assurer la direction et la gestion des affaires de l'Union, le Conseil européen, la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil des ministres, ainsi que deux comités consultatifs, soit le Comité des régions et le Comité économique et social.

Tout d'abord, les décisions concernant les institutions sont prises par le **Conseil européen** qui se compose des chefs d'État. Le Conseil se réunit généralement deux à trois fois par année. Il fixe les grandes orientations et traite des sujets ayant des implications politiques importantes. Les décisions y sont prises par consensus plutôt qu'à la majorité.

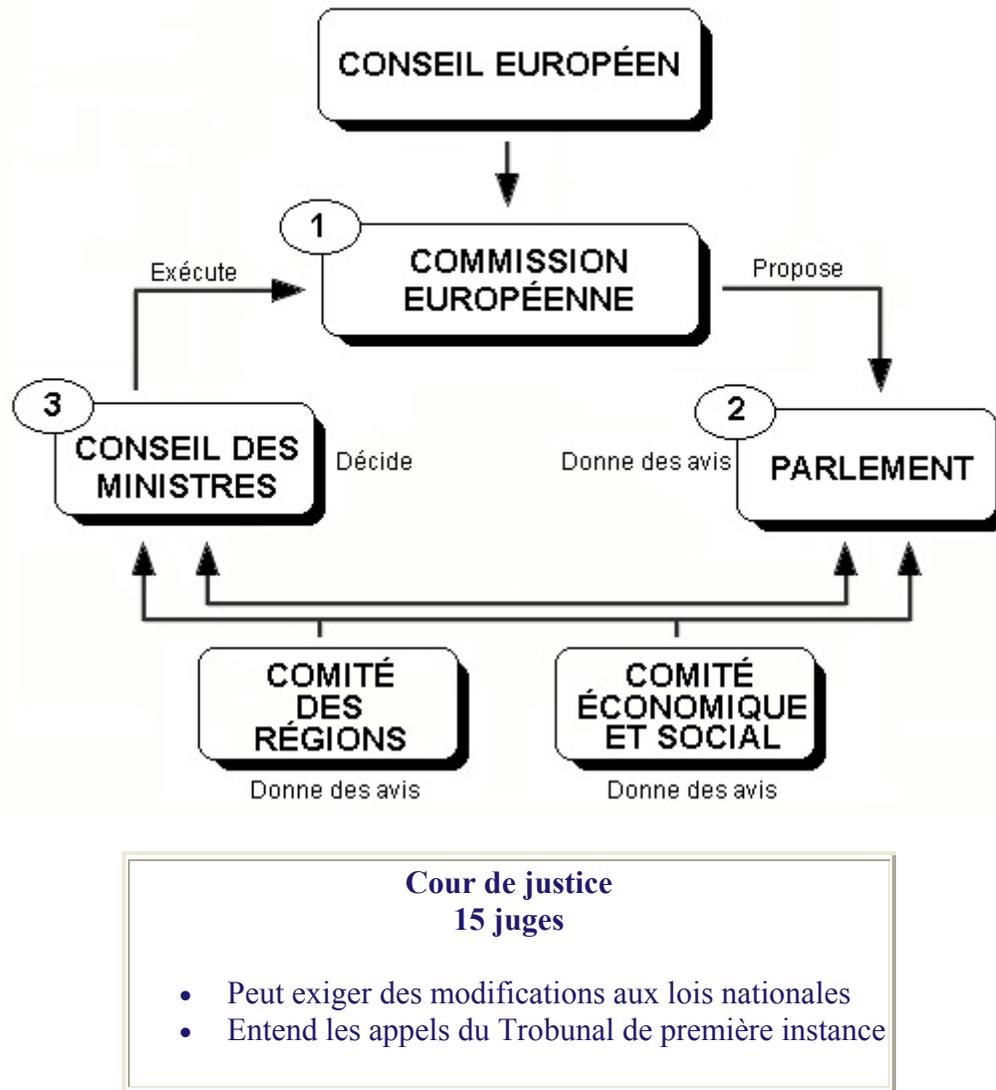
La **Commission européenne** est dirigée par un Président assisté de 20 commissaires nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Elle propose les projets de loi, élabore les projets communs et veille, après acceptation du Conseil des ministres de l'Union européenne, à leur bonne exécution. Elle est indépendante des gouvernements, mais elle est soumise au contrôle du Parlement européen.

Le **Parlement européen**, formé de 626 députés, est élu au suffrage universel tous les cinq ans. Son rôle initial était surtout consultatif. Mais à la suite de la signature du traité de Maastricht, ses pouvoirs sont renforcés par l'attribution d'un pouvoir de «codécision» qu'il partage avec la Commission européenne et le Conseil des ministres en certaines matières (affaires personnalisables). Il peut désormais modifier ou même faire échouer certaines mesures législatives.

Le **Conseil des ministres** est le corps législatif de l'Union européenne. Il est formé des ministres des 15 pays se réunissant selon leur domaine de compétence pour adopter les propositions de lois, de directives et de règlements préparés par la Commission européenne. À ces institutions, s'ajoutent le **Comité économique et social** et le **Comité des régions**. Toutes les propositions d'orientation (livres blancs ou livres verts) et de lois européennes sont soumises à ces comités pour avis au Parlement et à la Commission. Le Comité économique et social est composé de représentants des travailleurs, des

entreprises, des agriculteurs de chaque pays, alors que le Comité des régions est la voix des communes, des départements et des régions d'Europe; par exemple, sur l'ensemble des membres, on retrouve 24 français, tous élus régionaux, départementaux ou municipaux. Finalement, il est important de mentionner la **Cour européenne de justice** qui veille à la bonne application des traités et de la législation communautaire.

LES PRINCIPALES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE (8)



Problèmes associés aux institutions et aux processus politiques

L'examen des institutions et des processus politiques de l'Union européenne soulève deux problèmes importants. Le premier est celui du choix entre l'élargissement (accueil des nouvelles démocraties) et l'approfondissement (adaptation du système institutionnel) de

l'Union. Celle-ci semble prise dans un dilemme associé à un problème de croissance et de grandes inquiétudes voient le jour sur la capacité de gérer un ensemble aussi important : va-t-on tenter de favoriser l'élargissement ou d'en consolider l'efficacité ? [\(9\)](#)

Trois élargissements successifs de la base territoriale ont permis à l'Union européenne de développer une appartenance et d'accroître son poids dans le monde. Elle représente maintenant une population supérieure en nombre à celle des États-Unis ainsi que le plus grand marché de consommation au monde.

Les efforts qu'imposent ces élargissements successifs diminuent la capacité d'action et d'innovation de l'Union en plus de rendre encore plus complexes les problèmes associés au grand nombre de langues qu'on y retrouve. Les traités d'adhésion fixent les quotes-parts institutionnelles des nouveaux membres sans se soucier des effets sur le fonctionnement communautaire et, pourtant, au sein d'une structure alourdie, les décisions deviennent de plus en plus difficiles à prendre.

La perspective de l'approfondissement vise à accroître la concertation politique et à améliorer le processus décisionnel ainsi que la représentativité des organismes, ce qui est l'objectif de la Conférence intergouvernementale fondée en mars 1996 et qui devrait rendre son rapport lors du sommet d'Amsterdam en juin 1997.

Le deuxième sujet d'inquiétude que plusieurs, détracteurs comme partisans, appellent le déficit démocratique des institutions, porte sur le fait que «les principaux pouvoirs législatifs appartiennent au Conseil qui n'est pas élu et dont les décisions prévalent sur l'opposition du Parlement, qui, lui, est élu. De plus, le Conseil, qui siège à huis clos, est la seule instance à procéder de cette façon». [\(10\)](#)

Ce problème semble cependant en voie de s'atténuer. En effet, en vertu d'une disposition du traité de Maastricht, les présidents du Parlement et du Conseil signaient, le 23 mars 1994, le premier acte de codécision. L'impact de cette entente fait en sorte que « le Parlement est devenu un véritable colégislateur dans des domaines aussi importants que la libre-circulation des travailleurs, l'éducation, la culture, la santé, la protection des consommateurs, la recherche et l'environnement » [\(11\)](#). Tout dernièrement, le Parlement a réaffirmé la nécessité d'étendre la codécision à tous les actes législatifs et même à l'adoption du budget communautaire.

Perspectives

Rapports institutionnels

L'Union européenne est un système en évolution constante. Dans le traité de Maastricht, on retrouve l'engagement de tenir en 1996 une conférence intergouvernementale (CIG) au cours de laquelle on devait proposer des modifications relatives aux rapports entre les principales institutions de l'Union, soit le Conseil, la Commission, le Parlement, le Comité économique et social et le Comité des régions. Un tel examen était réclamé indépendamment de la possibilité d'un élargissement de l'Union. Cependant, comme cet

élargissement semble probable, il faut s'attendre à un nouvel équilibre entre les institutions et à de nouveaux modes de fonctionnement.

Comité des régions

On doit aussi mentionner l'importance accrue qu'entend jouer le Comité des régions, véritable embryon d'un futur Sénat européen, dont les membres sont confrontés quotidiennement aux priorités des citoyens. C'est ainsi que le Comité a demandé (12) à la Conférence intergouvernementale que l'on reconnaisse sa légitimité politique et démocratique en lui octroyant un statut égal à celui du Parlement européen.

Plusieurs régions (13) ont en effet élaboré des activités de coopération et de partenariat qui permettent de rapprocher l'Europe de ses citoyens et de combler le « déficit démocratique » dénoncé à l'occasion du débat sur le traité de Maastricht. C'est ainsi que l'on a pu voir des alliances se créer entre les régions de différents pays. Par exemple, celle de la « façade atlantique » ou encore, « l'union des trois régions insulaires méditerranéennes » (îles Baléares, Corse et Sardaigne), qui plaident à Bruxelles pour voir leur insularité, et les problèmes particuliers que cette situation entraîne, pris en compte par l'Union européenne.

Monnaie unique

Il est important de souligner l'accord auquel sont parvenus les dirigeants européens lors de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Dublin récemment. Ainsi, au début de 1998, les pays de l'Union se réuniront pour identifier ceux qui pourront participer à l'Union économique et monétaire, soit les pays qui auront respecté, en 1997, les critères du traité de Maastricht (14):

- le déficit budgétaire annuel ne doit pas excéder 3 % du PIB ;
- la dette nationale ne doit pas dépasser 60 % du PIB ;
- les taux d'intérêt ne doivent pas dépasser de plus de 2 % la moyenne des trois pays de l'Union ayant les taux les plus bas;
- la monnaie doit être, pendant au moins deux ans, à l'intérieur des marges de fluctuation du Système monétaire européen ;
- le taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % celui des trois meilleurs pays de l'Union.

Des amendes sont prévues pour les pays qui laisseront augmenter leur déficit budgétaire au delà du 3 % prévu par le traité de Maastricht. Cette amende pourrait être de 0,2 % du PIB et de 0,1 % supplémentaire pour chaque point de pourcentage additionnel jusqu'à un maximum de 0,5 % du PIB. Il faut cependant noter que certaines circonstances exceptionnelles et «temporaires», catastrophe ou récession, permettent à un État membre d'entretenir un déficit budgétaire supérieur à 3 % du PIB sans encourir de sanction.

Le premier janvier 1999, la monnaie unique, l'EURO, sera adoptée (fixation définitive des parités monétaires) en même temps que la Banque centrale européenne (BCE) sera

mise en place pour gérer la politique monétaire de la nouvelle zone monétaire. Au maximum trois ans plus tard, ce sera la mise en circulation de la monnaie unique utilisée par tous les citoyens de l'Union.

Certains membres ont cependant déjà annoncé qu'ils ne désireraient pas être inclus dans l'Union économique et monétaire : il s'agit du Danemark et du Royaume-Uni. Ces derniers pourront toutefois conclure des accords bilatéraux.

Conclusion

L'Union européenne est contrôlée, du moins pour l'essentiel, par les gouvernements des États membres. Mais la capacité qu'ont ces mêmes États d'établir des politiques est limitée par leur appartenance à l'Union et ils acceptent des limitations toujours plus contraignantes de leur pouvoir de décision.

Selon certains observateurs, le traité de Maastricht a démontré ses limites. Il n'a pas réussi à amorcer l'union politique anticipée et a plutôt contribué à dérouter de plus en plus de citoyens convaincus que l'Union est devenue la cause de bien des maux. Les 15 devront également affronter un défi de taille, celui de l'élargissement à l'Europe centrale et orientale, zone d'influence traditionnelle de l'Allemagne. En effet, la plupart des pays de l'Est frappent à la porte de l'Union et l'Europe des 27 pourrait bientôt devenir une réalité. Les institutions actuelles pourraient alors rapidement devenir dépassées et inadaptées.

On s'attend à ce qu'à l'issue de la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam, en juin prochain, on redéfinisse la vocation de l'Union soit en la réduisant à une vaste zone de libre échange, soit en lui demandant de devenir une véritable union politique de nature fédérale. Les gouvernements devront alors décider s'ils veulent ou non se doter d'une véritable politique extérieure et de défense commune, donner à la Communauté des pouvoirs en matière de police et de justice (Accord de Schengen) et renforcer le pouvoir de codécision du Parlement de Strasbourg avec ses implications sur la perte de souveraineté des parlements nationaux. Ils devront aussi adopter une position claire sur le rôle du Comité des régions dont les fonctions ne seront pas sans effet sur les prérogatives de ces mêmes parlements. En somme, une réflexion sur l'avenir de l'Union dont les conclusions se traduiront vraisemblablement par une perte d'influence des États, que ce soit par une plus grande subsidiarité des pouvoirs politiques ou par l'arrivée d'un ordre supranational de gouvernement.

Notes et références

- 1 Les traités de Rome et de Maastricht : textes comparés, (art. F1, F2, 3b), Paris, La documentation française, 1995. ([retour au texte](#))
- 2 L'état du monde: annuaire économique et géopolitique mondial. Éditions la découverte, Paris, 1993, p.33. ([retour au texte](#))
- 3 Leslie, Peter M., Le modèle de Maastricht, Notes de recherche, Université Queen's,

- Institut des relations internationales no 33, p. 24. [\(retour au texte\)](#)
- 4 Ibid., p. 4. [\(retour au texte\)](#)
 - 5 Ministère des Affaires étrangères, Ministre délégué aux Affaires européennes, Les grandes étapes de la construction européenne. [\(retour au texte\)](#)
 - 6 François Gauthier. Relations économiques internationales, Sainte-Foy, Les presses de l'Université Laval, deuxième édition, 1992, p. 227. [\(retour au texte\)](#)
 - 7 Ministère des Affaires étrangères, Ministre délégué aux Affaires européennes, Les grandes étapes de la construction européenne. [\(retour au texte\)](#)
 - 8 Ibid., p. 2. [\(retour au texte\)](#)
 - 9 Vandamme, Jacques, Mouton, Jean-Denis. L'avenir de l'Union européenne : élargir et approfondir. Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, 1995. [\(retour au texte\)](#)
 - 10 Leslie, Peter M., Le modèle de Maastricht, Notes de recherche, Université Queen's, Institut des relations internationales, no 33, p. 28. [\(retour au texte\)](#)
 - 11 Tribune pour l'Europe, La codécision ça marche , no 11-F, novembre 1996. [\(retour au texte\)](#)
 - 12 Déclaration du Comité des régions à l'attention de la Conférence intergouvernementale, Avis du Comité du 21 avril 1995 (doc. CdR 136/95). [\(retour au texte\)](#)
 - 13 Bernard, Eric. L'évolution et les perspectives de la décentralisation en France au travers de l'expérience de l'Europe des régions. Colloque de l'Observatoire de l'administration publique, La réforme de l'État : Europe-Amérique, 1996. [\(retour au texte\)](#)
 - 14 Le Point, no 1268, 4 janvier 1997. [\(retour au texte\)](#)
-