

FONCTIONNALISME ET AVENIR DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Dr. Çınar ÖZEN*

Le processus d'intégration en Europe, commencé concrètement après la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, a continué son évolution, avec quelques périodes de ralentissement, jusqu'aujourd'hui. Cependant avec les changements fondamentaux dans le système mondial et surtout dans le système européen, et avec les contraintes structurelles provenant des dynamiques internes de l'Union Européenne, le processus d'intégration en Europe se trouve, aujourd'hui, face à un tournant critique. D'une part sa volonté de continuer son approfondissement, d'autre part un besoin de l'élargissement vers l'est de l'Europe apparu après la fin de la Guerre froide, ont causé la formation d'un dilemme stratégique.

Ce dilemme, en réalité, est consisté de deux grands choix. L'Union Européenne doit choisir une des deux grandes stratégies d'intégration au cours des négociations de la Conférence Intergouvernementale de 1996. La première stratégie, à laquelle l'Union Européenne est confrontée, est d'avancer vers une nouvelle communauté politique et la deuxième, est de créer un grand marché unique en Europe avec une zone de libre échange périphérique.

Pour analyser scientifiquement ce dilemme et la direction des solutions cherchées par l'Union Européenne, il faut mettre la recherche dans un cadre théorique. En réalité, le dilemme qui existe dans la pratique aujourd'hui, est depuis longtemps un sujet de discussion dans la théorie du fonctionnalisme. A cause de cela, nous allons essayer de montrer, d'abord, la séparation qui existe dans la théorie du fonctionnalisme pour constater le

* G.Ü. İ.I.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü

cadre et les critères de cette discussion, et ensuite, nous allons essayer de prévoir l'évolution éventuelle, en pratique, de l'intégration européenne dans ce cadre. Au cours de cette recherche nous allons profiter des modèles proposés sur l'avenir de l'Union.

Mais avant de passer notre discussion principale, il faudrait expliquer pourquoi nous avons choisi le fonctionnalisme comme cadre théorique de notre recherche. Sans l'explication de nos raisons, une question du genre "pourquoi le fonctionnalisme et pas le fédéralisme" pourrait troubler l'esprit des lecteurs, et pourrait affaiblir la base de cette recherche.

POURQUOI LE FONCTIONNALISME ?

Le fonctionnalisme, essentiellement, est une philosophie, et un style de pensée utilisé pour expliquer des faits sociaux. Taylor et Groom expriment cette idée en disant: " le fonctionnalisme est plutôt une approche qu'une théorie unie".¹ Le concept clé pour comprendre cette philosophie est la nécessité. Les fonctionnalistes pensent que ce sont les nécessités qui déterminent les institutions et toutes les structures d'une société. Les nécessités engendrent des fonctions que la société a besoin pour son adaptation aux changements externes et internes. C'est-à-dire que les changements sociaux vont faire apparaître de nouvelles nécessités et de fonctions dans la société, et que dans ce contexte, pour répondre à ces nécessités et pour accomplir ces nouvelles fonctions, les institutions de superstructure d'une société s'adapteront aux changements ou aux nouvelles nécessités qui apparaissent.

Cette philosophie a été utilisée aussi bien pour analyser les organisations internationales que pour expliquer le processus

1 P.Taylor, A.J. Groom, "Introduction: Functionalism and International Relations" in P. Taylor, A.J. Groom (ed.), *Functionalism Theory and Practice in International Relations*, London, 1975, p.1.

d'intégration internationale. Dans ce cas-là, les organisations internationales ont été perçues comme des réponses aux nécessités ressenties par les Etats. En outre, il était impossible de répondre à ces nécessités en restant dans un cadre national. La nature de ces nécessités forçait les Etats à coopérer sur le plan international.

Quant à l'intégration européenne, nous observons que la plupart des chercheurs ont, en général, choisi le fonctionnalisme comme cadre théorique pour analyser ce processus.²

Jean Monnet, l'architecte de l'intégration européenne après la Deuxième Guerre Mondiale, avait planifié, dès le début, une évolution graduelle commençant par les secteurs techniques. Sa réflexion sur la construction européenne se basait sur une pensée fonctionnaliste. L'évolution de l'intégration européenne a suivi aussi les grandes lignes tracées par Monnet.³ George dit que Monnet partageait avec les fédéralistes le but d'une Europe unie. Mais ensuite il explique que la méthode de Monnet était d'avancer vers l'unité petit à petit, de manière croissante dans les domaines où la souveraineté nationale n'était pas sérieusement menacée. George indique que Monnet n'acceptait pas l'approche d'abordement de front (head-on approach) défendue par les fédéralistes.⁴

2 Il existe aussi différents cadres de recherche pour analyser l'intégration européenne, mais la théorie la plus discutée et utilisée par les chercheurs est le fonctionnalisme. Parmi les grands chercheurs de ce domaine, nous pouvons compter, E.B. Haas, D.Mitraný, L.N. Lindberg, J. Nye, P. Schmitter entre autres.

3 S. George, *Politics and Policy in the European Community*, New York, 1991, p.19.

4 Ibid idem.

Après ces explications, nous pouvons voir qu'entre les fonctionnalistes et les fédéralistes existe une rivalité concernant l'analyse de l'intégration européenne. Pour cela nous voulons démontrer, en premier lieu, pourquoi nous avons choisi le fonctionnalisme et non pas le fédéralisme pour analyser l'Union Européenne.

La plus grande différence entre les fonctionnalistes et les fédéralistes, après les indications de George, provienne des méthodes proposées pour arriver à une unité. Nous allons appeler cette différence "différence procédurale". Pentland confirme cette différence en disant que "l'émergence d'un système fédéral, dans un système international, est frappante et révolutionnaire".⁵ Par contre, les fonctionnalistes acceptent une évolution graduelle qui s'étend d'un secteur à un autre.

Une des éventuelles conclusions de ce processus fonctionnel, peut être un modèle d'intégration fédérale. L'évolution graduelle de l'intégration peut parvenir à un Etat fédéral. George définit cette approche comme le fédéralisme-fonctionnel et indique que Monnet en est un des plus éminents représentants.⁶ Pentland accepte cette définition et ajoute à la liste des représentants du fédéralisme-fonctionnel les noms de Hallstein et de Spaak.

Une deuxième divergence entre les fonctionnalistes et les fédéralistes provient du produit-final. Si l'on observe les expériences fédérales et si l'on lit les oeuvres des fédéralistes, on peut voir que toutes les organisations fédérales ont une forme d'Etat et dans cet Etat, les compétences concernant la politique étrangère, la défense et l'économie appartiennent au niveau fédéral. En plus, ce partage des compétences est toujours

5 C. Pentland, *International Theory and European Integration*, New York, 1973, p.164.

6 S.George, *Op. cit.*, p.20.

constaté par une constitution élaborée au commencement de l'intégration.⁷

Quant au fonctionnalisme, le produit final n'est pas nécessairement un Etat fédéral. Par contre, en général le produit final reste au niveau d'une organisation supranationale fonctionnant dans les secteurs techniques, comme l'Union Européenne par exemple.

Après avoir démontré les différences existant entre les fonctionnalistes et les fédéralistes, on peut dire que l'évolution de l'intégration européenne est plus proche du fonctionnalisme que du fédéralisme. En premier lieu, car, le processus d'intégration européenne est un processus graduel, comme expliqué par les fonctionnalistes. L'intégration, apparue tout d'abord dans le secteur du charbon et de l'acier, avait été étendue vers les autres secteurs de l'économie. Quand on regarde le produit-final actuel de ce processus, on peut observer que l'Union Européenne aujourd'hui n'est pas un Etat fédéral. Les compétences de la politique étrangère et de défense, acceptées comme critère d'un Etat fédéral, restent aujourd'hui au sein des pays-membres.

En conclusion, nous pouvons dire que pour analyser l'Union Européenne et pour prévoir l'avenir de cette intégration, on a besoin d'un cadre théorique, et que ce cadre théorique devrait être le fonctionnalisme; en effet, c'est le fonctionnalisme qui explique le mieux l'intégration européenne.

7 D.Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago, 1966, p.170; C.J. Friedrich, *Tendances du Fédéralisme en Théorie et en Pratique*, traduction André et Lucie Philippart, Bruxelles, 1971, p.29; R.O. Keohane, S. Hoffmann, "Conclusions: Community Politics and Institutional Change" in W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London, 1992, p.279; D. Mitrany, *Op. cit.*, p.156; E.B. Haas, *The Uniting of Europe*, Standford, 1968, p.35, C. Pentland, *Op. cit.*, p.12.

Mais quand on parle de fonctionnalisme, il faut aussi distinguer de quel fonctionnalisme on parle. Le fonctionnalisme n'est pas une approche monolithique. Dans cette approche, il y a des courants divergents. Les différences qui existent dans le fonctionnalisme, existent aussi chez les politiciens, les groupes d'intérêts de l'union européenne et aussi dans la construction de l'Union Européenne. En raison de cela, il serait profitable de démontrer les divergences existant dans le fonctionnalisme.

QUEL FONCTIONNALISME ?

Comme nous l'avons déjà expliqué, le fonctionnalisme est une philosophie qui est utilisée pour expliciter les faits sociaux. Mais dans le cadre de cette recherche, nous allons prendre en considération le fonctionnalisme existant dans les théories d'intégration internationale.

Dans les théories d'intégration internationale, le fonctionnalisme est divisé en deux. Le premier est appelé, en général, "Fonctionnalisme", alors que le deuxième est appelé "Néofonctionnalisme". Le plus important représentant du "Fonctionnalisme" est David Mitrany, et celui du "Néofonctionnalisme" est E.B. Haas. Pour distinguer ces deux courants, il faut analyser les idées de ces deux chercheurs.

Le Fonctionnalisme de Mitrany

Au fond de la théorie de Mitrany, il y a la définition d'un monde qui est unifié, de fait, par des relations accroissant entre les peuples. Mitrany défend l'idée que l'autosuffisance de l'individu et du groupe local a été brisée par le développement de la communication, des nouvelles sources de puissance et de l'augmentation de la fabrication en masse, et tous ces facteurs ont eu pour résultat de lier les peuples de manière croissante.⁸

8 David Mitrany, Op. cit., p.26-27.

D'après Mitrany, les organisations internationales sont le résultat de cette interdépendance créée par le changement technologique du monde et par ses conséquences. Les organisations internationales doivent accomplir des fonctions impossibles à achever parfaitement sans coopérer au niveau international.⁹ C'est-à-dire que ce changement mondial est en train de créer de nouveaux besoins dans les sociétés, au niveau national, mais que ces besoins, à cause de leurs natures, ne peuvent pas être satisfaits dans le cadre national. Ces nouveaux besoins contraignent les pays à coopérer entre eux et à mettre en commun leur souveraineté sur les sujets concernés au sein des organisations internationales créées pour satisfaire ces mêmes besoins.

Les domaines qui forcent les Etats à la coopération fonctionnelle sont, d'après Mitrany, en général, les nouvelles inventions et les nouvelles découvertes scientifiques comme l'aviation, la communication, l'énergie atomique et l'exploration de l'espace.¹⁰

Quant à la structure des organisations fonctionnelles, Mitrany utilise le concept d'autodétermination technique. Avec ce terme, Mitrany s'efforce d'exprimer que ce sont les fonctions qui déterminent la structure d'une organisation. Ce sont les fonctions qui vont déterminer la structure des organes et aussi les puissances nécessaires pour l'accomplissement de ces mêmes fonctions. Cette caractéristique donne une grande liberté à cette organisation fonctionnelle dans le but de s'adapter au changement de condition et de besoin.¹¹

L'approche de Mitrany ne prend pas comme but final d'arriver à une communauté politique. Mitrany défend l'idée que l'accroissement des relations fonctionnelles entre les Etats

9 Ibid., p.28.

10 Ibid., p.211.

11 Ibid., p.72.

créera un réseau d'interdépendance. Grâce à ce réseau d'interdépendance, d'après Mitrany, le recours à la violence comme méthode pour résoudre les conflits tendra à disparaître. Pour arriver à une paix universelle on n'a pas besoin de créer une communauté politique souveraine au-dessus des Etats, l'accroissement et l'amélioration des relations fonctionnelles peuvent réaliser ce but. Une organisation couvrant toutes ces relations fonctionnelles peut seulement être créée pour la coordination de ces relations.¹² Mitrany dit que toutes les organisations fonctionnelles vont fonctionner en restant dans leurs cadres spécifiques, mais il ajoute aussi qu'il ne faut pas exclure la possibilité de lier ces organisations avec la création d'une autre organisation pour en assurer la coordination si elle est nécessaire et utile.¹³

Mitrany avec toutes ces explications, s'efforce de dessiner, en réalité, le cadre théorique de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Selon lui, les agences techniques formées dans le système de l'ONU sont en train de créer une interdépendance entre les Etats, et qu'avec l'élargissement de ce réseau, il est possible de préserver et de maintenir la paix mondiale. "Le Conseil général" et "le Conseil de sécurité" sont des organes pour assurer la coordination, et ils n'ont pas été créés pour accomplir la fonction d'un gouvernement mondial.

Les efforts de Mitrany pour théoriser le système d'intégration de l'ONU ont aussi influencé aussi les efforts de théorisation des autres initiatives d'intégration. Par exemple, les chercheurs travaillant sur l'intégration européenne se sont beaucoup inspirés des travaux de Mitrany. Ce qui veut dire que le néofonctionnalisme a été construit sur la base établie par Mitrany pour théoriser le phénomène d'intégration européenne.

12 Ibid., p.38

13 Ibid., p.74-75.

Mais la caractéristique distinctive du fonctionnalisme de Mitrany était de créer un réseau fonctionnel entre les Etats, comme produit-final, et non pas la création d'une communauté politique supranationale qui deviendrait graduellement un Etat fédéral.

Le Fonctionnalisme de Haas

La question fondamentale de Haas est "comment peut-on créer une communauté politique plus large ?". Haas base son analyse sur la recherche d'une nouvelle communauté politique. Ce point est la différence principale entre Haas et Mitrany. Dans la préface de son livre "Uniting of Europe", Haas se demande: "une communauté politique plus large, peut-elle être créée quand les expectations cruciales, les idéologies et les comportements de certains groupes clés ont convergé vers un nouvel ensemble de symboles centraux et d'institutions ?".¹⁴

Après avoir analysé ce point, nous pouvons observer une deuxième caractéristique de l'approche de Haas. Cette dernière est de voir une communauté politique comme une fusion des intérêts des élites et des groupes d'intérêt. Haas pense que si les intérêts des élites et des groupes d'intérêt influents nécessitent un nouveau cadre d'intégration plus large du cadre national, alors la nouvelle fusion d'intérêt va être créée à un niveau supranational. Haas explique ce fait avec le concept de loyauté.

Haas dit que: "les communautés politiques existantes ne sont pas homogènes à l'intérieure pour parler d'une seule voix sur les sujets nationaux et internationaux et ne sont pas des unités naturelles constituées historiquement".¹⁵ Pour Haas, c'est la loyauté des groupes d'intérêt qui forme la structure des acteurs politiques et la loyauté des groupes d'intérêt est

14 E.B. Haas, Op. cit., p.xxv.

15 Ibid., p.4-5.

rattachée essentiellement à la satisfaction des attentes importantes de ces groupes.¹⁶ Les groupes d'intérêt attachent leurs loyautés à des centres d'administration et de décision satisfaisant leurs attentes, et ils changent leurs loyautés quand leurs nouvelles attentes nécessitent de nouveaux centres d'administration et de décision.

Haas résume tout ce processus avec sa définition de l'intégration politique. Selon lui: "l'intégration politique est le processus par lequel les acteurs politiques dans plusieurs cadres nationaux distincts sont amenés à transférer leurs obédiences, attentes et activités politiques vers un nouveau centre dont les institutions possèdent ou exigent une juridiction au-dessus des Etats nationaux préexistants".¹⁷

Cette manière d'analyser la communauté politique moderne néglige les aspects sentimentaux et historiques des sociétés. L'approche de Haas, à cause de cela, reste trop mécanique. Le changement de loyauté des acteurs formant les communautés politiques n'est toujours pas automatique, comme l'explique Haas. Les événements des années soixantes, d'ailleurs, n'ont pas suivi cette analyse.

Le concept de "spill-over effect" (l'effet de débordement) est un autre concept clé de l'analyse de Haas. Il accepte le système politique comme un ensemble constitué par des secteurs interdépendants. Pour cette raison, quand les Etats intègrent un secteur de leur économie, ils seront obligés d'intégrer, aussi, d'autres secteurs, à cause des pressions techniques. De cette manière, l'intégration commence par un secteur de l'économie, se propage vers les autres secteurs et se termine par la

16 Ibid., p.13-14.

17 Ibid., p.16.

formation d'une unité économique.¹⁸

Nous pouvons observer l'effet de débordement dans des différents secteurs de l'économie de l'Union Européenne. Par exemple, la libre circulation des capitaux a obligé les Etats membres d'harmoniser leurs législations de taxation concernées, et la formation du marché unique a forcé les Etats membres de fixer les taux d'échange entre leurs monnaies, etc..

Cependant, Haas remarque aussi que l'effet de débordement peut fonctionner entre les secteurs économiques et politiques. C'est-à-dire qu'une intégration économique régionale peut contraindre les Etats concernés à une intégration politique et que ce processus peut aboutir à la création d'une sorte de communauté politique.¹⁹ Keohane et Hoffmann critiquent cette approche d'être trop automatique. Ils disent que le mécanisme de débordement a ses limites, et que l'expansion n'est pas automatique.²⁰

Cette discussion se trouve, en réalité, au coeur de l'analyse de l'intégration européenne, et ainsi de notre recherche. Comme Haas commence sa recherche avec l'objectif de découvrir les conditions de la formation d'une communauté politique, il défend l'idée du passage de l'intégration économique à l'intégration politique. Au contraire, Mitrany, lui, n'envisage que la formation d'un réseau de relation fonctionnelle formé par la contrainte des nécessités internes et externes. Selon Mitrany le mécanisme fonctionnel peut supprimer les conditions de guerre et assurer la résolution des conflits par les voix pacifiques mais ne crée pas de communauté politique.

18 Ibid., p.292; S. George, Op. cit., p.22; L.N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Standford, 1968, p.10.

19 E.B. Haas, Op. cit., p.311.

20 R.O. Keohane, S. Hoffmann, Op. cit., p.277.

L'intégration européenne est aussi, aujourd'hui, arrivée à ce stade et se trouve dans ce débat. Les instances et les élites de l'Union Européenne se demandent si l'Union Européenne est une coopération économique et un marché commun comportant ses propres institutions, ou bien un embryon d'une fédération fonctionnelle européenne. En réalité cette discussion est la continuation dans la pratique du débat théorique entre Mitrany et Haas.

LE FONCTIONNALISME ET L'UNION EUROPEENNE

Comme on l'a expliqué ci-dessus, le débat théorique sur l'analyse et l'avenir de l'Europe continue aussi, à peu près en suivant la même direction, dans la pratique. Les vues de Mitrany constituent plutôt la base d'un modèle de coopération technique, limité au secteur économique. Quant à Haas, le théoricien du fédéralisme fonctionnel, il cherche la création d'un acteur politique régional, et construit les fondements théoriques de l'intégration politique en Europe.

Dans la pratique aujourd'hui, l'Union Européenne est sur le point de décider entre ces deux choix. Attali, après avoir analysé les évolutions récentes de l'intégration européenne, a fait une catégorisation de l'avenir de l'Europe dans son livre "Europe(s)". Deux de ces catégorisations nous intéressent dans le cadre de notre sujet. La catégorisation d'Attali nous donne la possibilité de porter notre débat théorique sur l'avenir de l'Europe à la pratique. La première de ces deux hypothèses d'Attali est "l'Espace européen confédéral". Nous allons analyser cette hypothèse avec le titre suivant: "Un Grand Marché Unique avec une Zone de Libre Echange Périphérique". La deuxième hypothèse d'Attali que nous allons examiner, est "l'Union fédérale européenne", que nous allons analyser sous le titre: "Evolution vers une Nouvelle Communauté Politique".

Finalement nous allons essayer d'examiner le plan, "Réflexions sur la Politique Européenne", du groupe parlementaire du principale parti politique allemand, CDU/CSU. Appelé en général, "L'Europe à Géométrie Variable", ce plan est un effort de conciliation de deux modèles extrêmes et conflictuels qu' Attali a élaboré dans ces modèles mentionnés ci-dessus.

Un Grand Marché Unique avec une Zone de Libre Echange Périphérique

Attali évalue la tendance de l'élargissement de l'Union Européenne en négligeant l'approfondissement de l'intégration comme une transformation vers une coopération économique régionale. Il voit cette tendance comme un danger, et la définit comme suit:

" L'Union européenne s'élargirait à ses proches voisins, sans se réformer. Elle se limiterait à la construction d'un grand marché et à la conclusion d'arrangements de sécurité entre le Conseil européen et ses voisins les plus proches...

L'Union accepterait les candidatures des pays baltes, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Hongrie, de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Slovénie et de l'Ukraine...

Ce n'est qu'après avoir "digéré" ces adhésions que l'Union mettrait en oeuvre ce qui resterait applicable du traité de Maastricht. C'est-à-dire peu de chose.

A la fin du siècle, cet "Espace européen", zone confédérale floue de vingt ou vingt-deux membres, déciderait si la Russie et la Turquie doivent être associées ou membres à part entière.

...il sera impossible de progresser vers la monnaie unique et vers une politique économique, sociale, judiciaire et étrangère

commune. L'Espace européen sera seulement une vaste zone de libre-échange... Dans ce scénario, si l'on tient aux règles actuellement en vigueur, les institutions communes s'affaibliront, les minorités de blocage multiplieront les exceptions et entraveront les réformes, le pouvoir basculera, du côté des petits pays."²¹

Le danger d'une éventuelle déstabilisation en Europe de l'Est inquiète les dirigeants des pays d'Europe de l'Ouest. L'Union Européenne voit aujourd'hui, période post-guerre froide, un grand potentiel dans l'Europe de l'Est. Mais pour profiter de ce potentiel, il faudrait intégrer les pays d'Europe centrale et orientale à l'Union Européenne, et aussi réussir à tenir la Russie dans le nouveau système européen. Cette pression contraint l'Union Européenne à un élargissement vers l'Europe de l'Est et à créer dans sa périphérie une zone de libre échange. (Par exemple avec la Turquie, et aussi peut-être avec la Russie et l'Ukraine). Mais cette tendance créée par la conjoncture de post-Guerre froide, change le chemin initial de l'intégration européenne. Attali imagine qu'un éventuel élargissement vers l'Est alourdirait de plus en plus les mécanismes de décisions.²²

Attali proclame qu'un tel Espace européen est plus favorable aux intérêts germaniques et sera dominé par l'Allemagne. D'après lui, faute de monnaie unique, le mark deviendra la monnaie commune; le quart des échanges internes à la CEE se font déjà dans cette devise et l'Allemagne assure 40% de la production de la Communauté²³

Attali remarque aussi le potentiel d'une transformation graduelle d'un tel Espace européen en une Union euro-

21 J. Attali, *Europe(s)*, Paris, 1994, p.185-188.

22 *Ibid.*, p.148.

23 *Ibid.*, p.14, 185.

atlantique, préférée par les Anglo-Saxons. D'après cette hypothèse, l'Union Européenne s'intégrera progressivement avec l'Amérique du Nord dans un espace économique commun dans le cadre du rapprochement entre l'UE et l'ALENA et dans un espace culturel et politique commun dans le cadre de l'OTAN.²⁴

Evolution vers une Nouvelle Communauté Politique

La transformation de l'Union Européenne, sorte d'intégration économique actuellement, en un acteur politique est l'une des alternatives pour l'avenir de l'Europe. Lindberg défend l'idée que la motivation fondamentale de l'intégration européenne est politique en se référant au but d'établir "une union plus proche entre les peuples européens" définit par le traité de Rome.²⁵

Si l'argument de Lindberg est correct, l'évolution de l'intégration doit suivre aujourd'hui une ligne conforme à une intégration politique comme défini par Haas. C'est-à-dire que "les acteurs politiques dans les cadres nationaux doivent transférer leurs obédiences, attentes et activités politiques vers le nouveau centre supranational".²⁶ Lindberg ajoute un autre critère à cette définition. Ce critère est la renonciation des nations au désir et à la capacité de diriger la politique extérieure et la politique intérieure importante de manière indépendante.²⁷ La contribution de Lindberg à la définition de l'intégration politique de Haas est très importante pour notre sujet, car cette contribution apporte un critère plus concret et observable.

Attali donne pour modèle d'intégration politique concernant l'avenir de l'Union Européenne, une "Union

24 Ibid., p.189-190.

25 L. N. Lindberg, Op.cit., p.4.

26 Supra., p.

27 L.N. Lindberg, Op. cit., p.6.

fédérale européenne". Dans son modèle, Attali suit les critères théoriques de Haas et de Lindberg. Il explique l' "Union fédérale européenne comme suit:

"Il faut appliquer le traité de Maastricht sans élargir l'Union... Il faut créer une Union fédérale dotée d'une monnaie, d'une défense et d'une politique étrangère communes. Elle serait un espace politique intégré sous l'égide d'une Constitution; elle serait le terrain d'expérimentation d'une société d'allégeance multiple où l'Européen ne serait plus le citoyen d'un seul Etat, mais de plusieurs...

Ce scénario devrait pour réussir être irréversiblement engagé avant la fin du siècle, avant que les pressions des candidats à l'adhésion ne deviennent irrésistibles...

Le Conseil Européen deviendrait un chef d'Etat collectif dont la présidence serait assurée pendant deux ans -et non plus six mois- par un grand pays ou un groupe de petits pays. Pour sa part, la Commission -dont le président serait élu par le Parlement et responsable devant lui- deviendrait le gouvernement de l'Union; les commissaires ne seraient plus que dix. Le pouvoir législatif appartiendrait à deux chambres, le Parlement européen et le Conseil de l'Union ...

La défense serait coordonnée, au nom du Conseil de l'Union, par l'Union de l'Europe occidentale, pilier européen de l'Alliance atlantique, qui se doterait des moyens - en développant l'Eurocorps- de faire respecter, sur le continent tout entier, la paix et les droits de l'homme."²⁸

L'Union Européenne peut avancer dans les années à venir vers un tel modèle d'intégration. Si l'évolution de ce processus

28 J. Attali, Op. cit., p.181-184.

suit ce modèle, l'analyse et la projection théorique de Haas vont être justifiées. Dans ce cas-là on pourra dire que l'évolution de l'intégration aura suivi l'approche de Haas et non pas celle de Mitrany, en Europe.

Mais pour que l'évolution suive cette direction, l'Union Européenne ne devrait pas s'élargir trop vite. Elle ne doit surtout pas accepter les pays qui sont incapables d'assumer les responsabilités de l'intégration politique. Au lieu de l'élargissement, l'Union Européenne doit préférer l'approfondissement.

Toutefois, la réalité politique contraint l'Union Européenne à considérer les défis d'élargissement et d'approfondissement en même temps. Pour cette raison, les nouveaux modèles d'intégration prenant en considération la conjoncture politique ont ainsi été élaborés.

L'Europe à Géométrie Variable

Les Modèles d'intégration préparés après le traité de Maastricht recourent, en général, les efforts de réconciliation de deux buts (élargissement et approfondissement), vues contradictoires sur le plan théorique. Nous allons analyser parmi les modèles élaborés par différents groupes, le modèle qui est rédigé par le groupe parlementaire de CDU/CSU du Bundestag (Parlement fédéral de l'Allemagne) et qui nous a paru le plus important et le mieux structuré.

L'importance de ce modèle provient du fait d'avoir été élaboré par le parti politique qui dirige l'Allemagne. Malgré l'explication du Chancelier Kohl que ce document n'engage pas le gouvernement et qu'il ne contient que des réflexions et non

des propositions²⁹, on peut naturellement penser que ces idées seront les grandes lignes suivies par le gouvernement allemand au cours des négociations de la Conférence Intergouvernementale de 1996.

Dans ce projet, on envisage d'abord un changement dans la structure institutionnelle. On parle de la nécessité d'un document quasi-constitutionnel qui décrirait la division des puissances de l'Union Européenne, les Etats-nations et les régions. Selon ce projet, ce dernier doit s'inspirer des modèles d'Etats fédéraux et se baser sur le principe de subsidiarité. Dans la nouvelle structure institutionnelle, le Parlement européen devrait accomplir la fonction d'un véritable corps législatif ayant les mêmes droits que le Conseil. Ce dernier, à côté de ses missions dans les secteurs intergouvernementaux, devrait assumer les fonctions d'une seconde chambre législative, comme l'Assemblée des Etats-membres. Quant à la Commission, on envisage dans ce projet de lui donner un rôle exécutif portant sur les caractéristiques d'un futur gouvernement européen qui fonctionnerait dans les domaines communautaires. En dernier lieu ce projet défend l'obligation d'étendre le champs d'application de la règle de majorité³⁰

Avec ce changement structurel, on envisage un modèle fédéral, car on sait qu'il sera impossible de prendre des décisions avec le modèle décisionnel d'aujourd'hui, dans le cas où on décide d'élargir l'Union Européenne vers l'Europe centrale et orientale. Mais si l'Union Européenne s'élargit vers l'Europe centrale et orientale, il sera aussi impossible, pour les nouveaux venus, d'appliquer entièrement l'acquis communautaire. Ces pays, qui sont en période de transition

29 Document of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Parliament (Bundestag) on the Future of European Unification, Agence Europe, No:1895/96, 7 Septembre 1994, p.1.

30 Ibid., p.3-4.

économique, auront une grande difficulté à mettre en application les mesures, surtout concernant l'union économique et monétaire, définies dans le traité de Maastricht. Non seulement les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi quelques pays-membres auront des difficultés à assurer les critères de Maastricht pour l'Union économique et monétaire.

Le projet de CDU/CSU qui prend comme but l'approfondissement aussi bien que l'élargissement, développe un modèle d'Europe à plusieurs vitesses. On parle dans ce projet d'un noyau dur, incluant seulement l'Allemagne, la France et les pays du Benelux, mais on y ajoute aussi que ce dernier sera ouvert aux autres dans la mesure où ils en remplissent les nécessités. Dans ce projet on explique que le rôle du noyau dur sera d'assurer à l'Union un centre fort pour neutraliser les forces centrifuges qui pourraient provenir d'un éventuel élargissement et pour empêcher un regroupement sud-ouest (France) - Nord-Est (Allemagne).³¹

Dans ce projet, on accepte que le fonctionnement de ce modèle ne peut être réalisé que grâce à une étroite coopération entre l'Allemagne et la France. On indique en même temps qu'aucune action considérable peut être appliquée dans le domaine des affaires étrangères ou dans d'autres champs politiques de l'Union Européenne sans s'adresser aux consultations primaires entre ces deux pays. C'est la raison pour la quelle ce plan définit la coopération Franco-Allemande comme le noyau du noyau dur.³²

Finalement ce projet parle de la nécessité d'élargir l'Union Européenne vers l'Europe centrale et orientale. Dans ce plan on dit que la Pologne, la Tchéquie, la Slovaquie et la Hongrie doivent adhérer à l'Union au début des années 2000 (around the year

31 Ibid., p.5

32 Ibid., p.5-6.

2000). Mais on indique aussi qu' on doit envisager pour chacun de ces pays des périodes différentes de transitions qui seront le cas d'application du concept de géométrie variable. Dans le cas de la Turquie on envisage un partenariat stratégique et pour la Russie on parle d'un partenariat au sens large.³³

Le plan de CDU/CSU se rapproche, en réalité, du modèle de marché unique et l'attitude théorique de Mitrany, car on n'y parle pas d'élargissement des secteurs communautaires vers les domaines politiques. Les compétences supranationales restent limitées aux secteurs économiques et en ce qui concerne les secteurs politiques, on envisage de continuer avec les compétences intergouvernementales. De plus, pour le bon fonctionnement de l'Union on parle même d'une coopération Franco-Allemande qui se trouverait au centre de cette dernière.

En résumé le modèle de "L'Europe à Géométrie Variable" est un plan d'adaptation de l'Union à un éventuel élargissement, élaboré par une Allemagne qui considère cet éventuel élargissement de l'Union Européenne comme vitale pour ses intérêts stratégiques.

CONCLUSION

Le point où l'intégration européenne est arrivée aujourd'hui représente le début d'un grand tournant. Jusqu'aujourd'hui le processus d'intégration a avancé sur la plateforme économique et a abouti au niveau de la création d'une monnaie unique. Mais la création de cette monnaie unique n'est plus une décision purement économique et technique. Le passage d'une l'intégration économique à une intégration politique est-elle possible en parallèle à la création d'une monnaie unique?

En réalité cette discussion, c'est à dire la liaison entre

33 Ibid., p.8-9.

l'intégration économique et politique, continue depuis le début du processus d'intégration européenne, dans la théorie fonctionnaliste. Les analyses de Haas et de Mitrany concernant la théorie d'intégration nous démontrent la grande différence qui existe sur ce point. Haas, en se référant au concept d'effet de débordement, défendait la possibilité d'aboutissement à une communauté politique commençant ce processus par les secteurs économiques. Au contraire, Mitrany refusait cet automatisme en mettant l'accent sur l'objectif d'intégration et parlait d'auto-détermination technique. En suivant le fil conducteur de l'analyse de Mitrany, on comprend que les dynamiques d'une intégration économique et d'une intégration politique ne sont pas les mêmes et que pour passer d'une intégration économique à une intégration politique, on aura besoin de changement de dynamique qui ne pourrait être possible que par la modification de conjoncture externe et que par l'apparition de nouvelles fonctions à remplir.

Après avoir examiné les différences existant sur le plan théorique, nous sommes passé à la pratique et nous avons essayé d'analyser les modèles proposés sur l'avenir de l'Union Européenne. Après cette étude nous avons constaté que le conflit théorique entre les fonctionnalistes continue aussi sur le plan pratique.

Le modèle de "l'Union fédérale européenne" qui se trouvait plus proche des idées de Haas était irréaliste, parce qu'il excluait l'élargissement de l'Union vers l'Est. L'approfondissement vers les secteurs politique en suivant les idées des fédéraliste-fonctionnels n'était pas conforme à la réalité politique, car ce modèle exigeait des dynamiques intégratrices tout à fait différentes de celles d'aujourd'hui. Le deuxième modèle que nous avons analysé était limité par la création d'un grand marché unique européen. Ce modèle était plus réaliste, mais insuffisant, car il ne montrait pas comment

elle peut fonctionner dans une Union de 30 pays, même si celle-ci ne qu'économique. Le troisième modèle que nous avons examiné proposait de nouveaux mécanismes pour le bon fonctionnement d'une Union élargie en préservant la qualité de l'intégration économique. Ce troisième modèle a été élaboré par le groupe parlementaire du parti dirigeant de l'Allemagne, aspect qui ajoute une nouvelle dimension à ce dernier.

Finalement, nous pouvons constater que le processus d'intégration européenne a suivi jusqu'aujourd'hui le chemin fonctionnaliste comme prévu par ses créateurs. Mais ce processus a abouti aujourd'hui à ses limites et il semblerait que le passage automatique à une communauté politique, envisagé par Haas, ne sera pas possible dans les conditions politiques actuelles. Ayberk explique ce phénomène en disant que "le passage d'un marché unique à une entité politique importante ne se réalisera pas automatiquement. Au contraire, ce passage peut apparaître seulement comme le résultat d'une intention politique renouvelée qui n' est pas le cas pour le moment... Les objectifs économiques de l'Union européenne pour le but de la création d'un grand marché homogène sont acceptés par les pays membres mais les objectifs concernant une Union politique n'a jamais été présenté par les termes claires et nettes".³⁴

Dans les années prochaines nous aurons des idées plus claires sur cette question, mais aujourd'hui il est possible de parler d'une Union économique européenne supranationale et d'une coopération politique intergouvernementale en Europe. C'est-à-dire le point où l'intégration européenne a abouti

34 U. Ayberk, "European Union between a Market and Federation" in Cen-chu Shen, Yann-huei Sony (ed.), *EC Integration and EC-ROC Relations*, Taiwan, 1995, p.72-73.

aujourd'hui est plus proche au fonctionnalisme définit par Mitrany et pas celui de Haas.

BIBLIOGRAPHIE

Attali, J., *Europe(s)*, Paris, 1994.

Ayberk, U., "European Union between a Market and Federation" in Cen-chu Shen, Yann-huei Sony (ed.), *EC Integration and EC-ROC Relations*, Taiwan, 1995.

Friedrich, C.J., *Tendances du Fédéralisme en Théorie et en Pratique*, traduction André et Lucie Phlippart, Bruxelles, 1971.

George, S., *Politics and Policy in the European Community*, New York, 1991.

Haas, E.B., *The Uniting of Europe*, Standford, 1968.

Keohane, R.O., Hoffmann, S., "Conclusions : Community Politics and Institutional Change" in Wallace W. (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London, 1992.

Lindberg, L.N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Standford, 1968.

Mitrany, D., *A Working Peace System*, Chicago, 1966.

Pentland, C., *International Theory and European Integration*, New York, 1973.

Taylor, P., Groom, A.J., "Introduction: Functionalism and International Relations" in P. Taylor, A.J. Groom (ed.), *Functionalism Theory and Practice in International Relations*, London, 1975.

Document of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Parliament (Bundestag) on the Future of European Unification, Agence Europe, No:1895/96, 7 September 1994.