

DIGITHÈQUE

Université libre de Bruxelles

MAGNETTE Paul, REMACLE Eric, *Le nouveau modèle européen. Volume 2. Les politiques internes et externes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.

Elle a été publiée par les
Editions de l'Université de Bruxelles
<http://www.editions-universite-bruxelles.be/>

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site
<http://digitheque.ulb.ac.be/>

Le nouveau modèle européen

EDITE PAR PAUL MAGNETTE ET ERIC REMACLE

Volume 2 Les politiques internes et externes

Europe

Miren A. Letemendia. Retrait et abrogation des actes administratifs individuels en droit communautaire et en droit anglais. Préface de Bernard Rudden. 1987, 272 pages.

Jean De Ruyt. L'Acte unique européen. Commentaire. 2^e édition. 1989, XVI + 392 pages.

La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck. 1989, 112 pages.

Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck. 2^e tirage. 1989, 408 pages.

Vers un Système européen de banques centrales. Projet de dispositions organiques. Rapport du groupe présidé par Jean-Victor Louis. 2^e tirage. 1990, 316 pages.

Mário Marques Mendes. Antitrust in a World of Interrelated Economies. The Interplay between Antitrust and Trade Policies in the US and the EEC. 1991, XII + 286 pages.

Un défi pour la Communauté européenne : les bouleversements à l'Est et au centre du continent. A Challenge for the European Community : the Upheavals in Central and Eastern Europe. 1991, XII + 298 pages.

L'éthique des marchés financiers. Financial Markets Ethics. Publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Diego Devos. 1991, VIII + 224 pages.

L'espace audiovisuel européen. Publié sous la direction de Georges Vandersanden. 1991, 224 pages.

Vers une nouvelle Europe ? Towards a New Europe ? Publié sous la direction de Mario Telò. 1992, XIV + 561 pages.

L'Union européenne et les défis de l'élargissement. Publié sous la direction de Mario Telò. Préface de William Wallace. 1994, XII + 368 pages.

La réforme du système juridictionnel communautaire. Publié sous la direction de Georges Vandersanden. 1994, 104 pages.

Quelle Union sociale européenne ? Acquis institutionnels, acteurs et défis. Publié sous la direction de Mario Telò et de Corinne Gobin. Préface d'Emilio Gabaglio. 1994, 320 pages.

Laurence Burgorgue-Larsen. L'Espagne et la Communauté européenne. L'Etat des autonomies et le processus d'intégration européenne. Avant-propos de Luis Aguiar de Luque. Préface de Marie-Françoise Labouz. 1995, XVIII + 472 pages.

Banking Supervision in the European Community. Institutional Aspects. Report of a Working Group of the ECU Institute under the Chairmanship of Jean-Victor Louis. 1995, 304 pages.

Pascal Delwit. Les partis socialistes et l'intégration européenne. France, Grande-Bretagne, Belgique. 1995, 302 pages.

Démocratie et construction européenne. Publié sous la direction de Mario Telò. 1995, XII + 368 pages.

Jörg Gerkrath. L'émergence d'un droit constitutionnel européen. Modes de formation et sources d'inspiration de la constitution des Communautés et de l'Union européenne. 1997, 426 pages.

L'Europe et les régions. Aspects juridiques. Publié sous la direction de Georges Vandersanden. 1997, 186 pages.

L'Union européenne et le monde après Amsterdam. Publié sous la direction de Marianne Dony. Préface de Jean-Victor Louis. 1999, 352 pages.

Paul Magnette. La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions. 1999, 252 pages.

Le nouveau modèle européen

EDITE PAR PAUL MAGNETTE ET ERIC REMACLE

Volume 2. Les politiques internes et externes

**COMMENTAIRE J. MEGRET
LE DROIT DE LA CE ET DE L'UNION EUROPEENNE**

Deuxième édition

Volume 1 : Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises, 1992, VIII + 512 pages.

Volume 2 : Politique agricole commune, 1991, 396 pages.

Volume 3 : Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports, 1990, 408 pages.

Volume 4 : Concurrence, 1997, XII + 1100 pages.

Volume 5 : Dispositions fiscales. Rapprochement des législations, 1993, VIII + 428 pages.

Volume 6 : Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique, 1995, VIII + 340 pages.

Volume 7 : Politique sociale. Education et jeunesse, 1998, 392 pages.

Volume 8 : Culture. Santé. Consommateurs. Réseaux transeuropéens. Recherche et développement technologique. Environnement. Energie, 1996, VIII + 428 pages.

Volume 9 : Parlement européen. Conseil. Commission. Cour des Comptes. Comité économique et social.

Comité des Régions. Fonds européen d'investissement. Banque européenne d'investissement, 2000.

Volume 10 : La Cour de justice. Les actes des institutions, 1993, VIII + 666 pages.

Volume 11 : Les finances de l'Union européenne, 1999, 484 pages.

Volume 12 : Relations extérieures (en préparation).

Première édition

Volume 9 : L'Assemblée. Le Conseil. La Commission. Le Comité économique et social, 1979, 480 pages.

Volume 13 : La convention de Lomé, 1990, 942 pages.

Volume 14 : L'aide au développement, 1986, 561 pages.

Volume 15 : Dispositions générales et finales, 1987, 780 pages.

Le nouveau modèle européen

EDITE PAR PAUL MAGNETTE ET ERIC REMACLE

Volume 2. Les politiques internes et externes

Publié avec le soutien du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation de la
Communauté Wallonie-Bruxelles

ISBN 2-8004-1238-0

D/2000 /0171/12

© 2000 by Editions de l'Université de Bruxelles

Avenue Paul Héger, 26 – 1000 Bruxelles (Belgique)

EDITIONS@admin.ulb.ac.be

<http://www.ulb.ac.be/ulb/editions>

Imprimé en Belgique

PREMIÈRE PARTIE

**Redéfinition des espaces
et des politiques**

INTRODUCTION

Politiques internes et redéfinition de l'espace européen

Mathias DEWATRIPONT

Les contributions présentées dans cette partie de l'ouvrage abordent des thèmes essentiels de la construction européenne actuelle : évolution de la convergence économique au sein de l'Union d'un côté, tentative d'étendre les matières de compétence européenne de l'autre. Elles illustrent donc des questions importantes qui concernent le processus d'approfondissement de l'Union. Ce processus est la résultante d'une dynamique interne (« *ever closer Union* ») mais aussi de facteurs externes : (i) le processus de globalisation économique à l'œuvre au niveau mondial ; et (ii) la chute du Mur de Berlin et le processus d'élargissement de l'Union qui en résulte. Plutôt que de résumer de manière exhaustive les diverses contributions, cette introduction va tenter d'en tirer quelques leçons générales quant à l'émergence d'un « modèle européen », en terme tant de contenu du processus d'intégration que de sa méthode.

1. Convergence macroéconomique et régionale

L'unification monétaire toute récente représente un pas en avant décisif dans l'intégration européenne. La politique monétaire est maintenant centralisée en matière non seulement d'objectif mais aussi de mise en œuvre, via la Banque centrale européenne, institution centralisée, et qui plus est, indépendante et libre de définir de manière concrète la mission générale qui lui a été attribuée (la stabilité des prix).

Cette unification monétaire a déjà produit des effets de « *spillover* » importants : mentionnons en particulier le processus de convergence des déficits publics et des indicateurs macro-financiers préalables à l'unification monétaire, et le pacte de stabilité qui a pour but de rendre permanente cette convergence.

Comme le démontrent Janine Goetschy et Philippe Pochet, un *spillover* supplémentaire important qui accompagne l'unification monétaire concerne la « stratégie européenne de l'emploi ». Cette stratégie est en effet partiellement destinée à démontrer que l'UE n'est pas seulement une « Europe des marchands », faite de grand marché et de corsets budgétaires, mais qu'elle se préoccupe aussi de critères sociaux. Bien entendu, cette stratégie d'emploi poursuit également des

objectifs d'efficacité, le chômage européen n'étant pas seulement un drame social mais aussi un important gaspillage économique.

En terme de méthode de travail, la stratégie européenne de l'emploi représente un exemple intéressant : l'emploi étant d'abord une compétence nationale, l'influence européenne consiste avant tout en un processus de coordination/comparaison des politiques nationales. L'effet d'annonce d'objectifs communs, mêmes non contraignants, pourrait cependant se révéler non négligeable, d'autant plus qu'il crée des attentes et une mobilisation des acteurs sociaux, rôle important qui est bien souligné par les auteurs de cette contribution.

Vu le rôle prépondérant des politiques nationales en matière de marché du travail, il est important de tenter de comprendre comment l'Union monétaire va affecter leur interdépendance. Cette question est traitée dans la contribution d'Etienne Wasmer et Gilles Saint-Paul. Leur analyse, basée sur la théorie des jeux, part de l'idée que les politiques d'emploi exercent des effets sur l'économie nationale mais aussi sur les économies voisines (« dumping social » d'un côté pour des politiques sociales restrictives, opportunité de l'autre pour les pays voisins pour des politiques « généreuses », susceptibles de handicaper la compétitivité de l'économie nationale).

Dans cette optique, les auteurs démontrent que des politiques restrictives peuvent conduire les pays voisins à prendre des mesures de « rétorsion », conduisant ainsi à une surenchère. Cette surenchère peut par contre être limitée par une Banque centrale décidée à garantir la stabilité macroéconomique. De manière symétrique, une telle Banque centrale « anti-inflationniste » va inciter les gouvernements nationaux à opter pour des politiques sociales plus généreuses. Là, le danger de surenchère n'est pas présent : si un pays choisit ce type de politique, cela réduit en effet la gravité du chômage chez ses voisins. La contribution de Saint-Paul et Wasmer ouvre par ces résultats des pistes prometteuses dans l'analyse de l'interaction entre la Banque centrale européenne et les gouvernements nationaux.

Le risque de concurrence entre pays est fonction du degré de convergence macroéconomique que les fonds structurels européens tentent d'encourager.

Ceux-ci font l'objet de la contribution de Micael Castanheira de Moura et Georges Siotis. Ils indiquent que le processus de convergence des régions du sud de l'Europe est favorisé par les fonds structurels. Ils insistent sur l'ampleur de ce programme européen, qui dépasse le plan Marshall en terme de pourcentage de PIB des régions aidées. Il est donc important de bien vérifier l'efficacité d'un tel programme. A ce sujet, et sur la base des travaux de la théorie de la « nouvelle croissance économique », ils préconisent de ne pas mettre l'accent uniquement sur les dépenses d'infrastructure, mais de favoriser aussi l'investissement en capital humain et en innovations technologiques.

La convergence peut encore se mesurer en terme de niveaux de prix d'un pays à l'autre, pour un même produit. La contribution empirique de Natalie Chen s'intéresse à cette question. Ses résultats indiquent une forte convergence en matière de prix pour un « noyau dur » européen, qui est plus restreint que la zone euro dans son ensemble. Pour le reste, une segmentation est bien présente entre pays européens, en particulier en présence de différenciation de produits basée sur les dépenses de R&D ou de publicité, et de manière générale sur les marchés fortement concentrés. Enfin, un

facteur supplémentaire handicapant la convergence est la volatilité des taux de change nominaux. Là aussi, l'avènement de l'euro accélère l'intégration économique, représentant donc un *spillover* supplémentaire qui renforce la dynamique d'intégration.

2. Espace européen, espace mondial ?

Parallèlement à l'approfondissement du processus d'intégration européenne, on assiste à une double influence : d'un côté, celle du phénomène de globalisation économique et technologique et, de l'autre, celle de l'intégration des anciens pays communistes dans l'ordre capitaliste international, ce qui les conduit à frapper à la porte de l'Union. Ces phénomènes poussent l'Union à s'élargir mais aussi à se positionner au niveau mondial pour tenter de défendre ses intérêts et sa spécificité.

Deux contributions illustrent l'importance de cette globalisation économique et technologique. Dewatripont et Legros analysent la situation de la politique de concurrence dans le secteur des télécommunications. Ce secteur est caractérisé par un changement technologique très rapide qui a contribué à rendre obsolète le concept d'entreprise publique nationale. Grâce à l'influence supplémentaire du grand marché, on assiste dans ce secteur à une tendance vers l'eupéanisation de ses entreprises. La tendance va néanmoins plus loin, vers la mondialisation des entreprises ! Et ceci alors que, comme le soulignent les auteurs, ce genre de marché est très propice aux risques de monopolisation. Dans ces secteurs, la question qui est posée est donc celle de la mondialisation de la politique de concurrence, ou en tous cas de la relation entre l'autorité de concurrence européenne et ses équivalents américains ou japonais par exemple. Et ces relations, au niveau de secteurs comme les télécommunications, est avant tout fonction d'intérêts économiques et non du désir de défendre une spécificité en matière de « modèle européen ».

Les services publics concernent cependant de manière générale un terrain où le débat sur le modèle européen est plus vivace. Ce thème est analysé dans la contribution de Marianne Dony. Par le biais de l'exemple des services publics de radiodiffusion, cet auteur montre comment se construit le difficile équilibre entre services publics et souci de promouvoir un marché concurrentiel. Il est assez frappant de voir à quel point, sous la pression conjointe de la technologie (qui pousse à la globalisation et rend la réglementation souvent fort difficile) et du désir de promouvoir la concurrence, les services publics sont sur la défensive. La définition de leurs missions tend ainsi à se rétrécir dans toute une série de domaines. Dans plusieurs cas, c'est aussi la conséquence de leur incapacité à fournir dans le passé des services de manière efficace.

Assiste-t-on dans ce domaine à un repli du modèle européen ? Il s'agit bien d'une convergence vers la situation américaine, c'est-à-dire une extension de la production par la sphère privée motivée uniquement par la maximisation du profit. La pression vient cependant souvent des opérateurs privés européens eux-mêmes, comme le soulignent les auteurs. A l'avenir, un retour est possible cependant vers une réglementation plus stricte des activités privées, si les rapports de force politiques viennent à changer, suite notamment à de possibles excès/abus futurs de producteurs privés.

Les forces de la globalisation ne concernent pas que les questions purement économiques. Comme l'indique Anne Weyembergh, elles s'étendent aussi à la criminalité. Dès lors des progrès apparaissent en matière de définition d'un « espace judiciaire pénal européen ». Comme dans d'autres domaines, il s'agit d'un processus graduel, avec même plusieurs méthodes différentes utilisées selon la question considérée : on assiste parfois une coordination étroite entre Etats membres, et même à un début d'émergence d'un pouvoir pénal centralisé. Il est intéressant ici de souligner le rôle de l'euro comme source de ce *spillover*, puisque sa protection pose des problèmes importants au niveau européen.

Le besoin de définir un nouveau concept tel que celui d'« espace européen », plutôt que de parler simplement de territoire ou de Nation, montre la difficulté de construire de manière démocratique, volontaire et pacifique une entité politique comme l'Union européenne. Emmanuelle Dardenne et Laurence Weerts se penchent sur le caractère original de la construction européenne, et son impact sur la réflexion en science politique quant à la notion de territoire. Elles montrent qu'au-delà de cette originalité, le concept de frontière territoriale a « la vie dure ». D'autant plus que le détour par ce concept d'espace est clairement motivé par la volonté de plusieurs Etats membres de faire des progrès dans l'intégration sur un sujet très sensible et compliqué, comme l'indique le fait qu'il a même été nécessaire de contourner – via les accords de Schengen – les institutions de l'Union ! Sans doute s'agit-il d'un « inconvénient temporaire », comme dans le cas des *opt-outs* de l'Union monétaire, et on peut s'attendre progressivement à un retour vers plus de simplification et d'unification.

3. Conclusion

Les diverses contributions de cette partie de l'ouvrage éclairent la richesse de la dynamique du processus d'intégration européenne, que l'on pourrait caractériser de manière simplifiée comme suit :

- une convergence de la volonté politique d'intégration et de la globalisation économique (à l'échelle européenne) comme facteurs d'approfondissement du processus d'unification européenne ;
- une réalité politique (chute du communisme) couplée à la globalisation économique (à l'échelle mondiale) comme facteurs d'élargissement de l'Union et d'une tendance à la mondialisation de certaines régulations économiques ;
- des *spillovers* provenant des précédentes étapes de l'intégration qui agissent comme facteurs de convergence et/ou d'intégration supplémentaire ;
- enfin, une méthode d'intégration gradualiste, « *piecemeal* », expérimentale (faite d'exceptions temporaires, d'*opt-outs*, d'expériences à géométrie variable) qui paraît certes parfois baroque et peu élégante mais qui est probablement la manière la plus efficace (la seule ?) de procéder dans une Union aussi grande et diversifiée, à un moment où le *statu quo* ne semble certainement pas intolérable à de larges couches de la population européenne.

Cette dynamique d'intégration indique que nous assistons probablement à l'émergence d'un véritable « Etat européen ». Sa spécificité comme « modèle » tient cependant peut-être plus au processus sous-jacent à son éclosion qu'au résultat final qui sera atteint.

La communautarisation de la politique d'immigration : déterritorialisation ou permanence des territoires ?

Emmanuelle DARDENNE et Laurence WEERTS

Jusqu'il y a peu, les théories des relations internationales ne remettaient pas en cause le territoire : celui-ci est la base, le fondement de toute organisation politique. Néanmoins, à partir des années quatre-vingt-dix, le cours atypique que prenait la construction européenne a poussé certains courants théoriques à se pencher sur une problématique qualifiée de « déterritorialisation ».

L'Union européenne recouvre une réalité tout à fait originale qu'il peut être intéressant d'approcher par le biais des concepts de territoire et de frontière. Pour appréhender cette « mise en commun » du territoire, nous avons choisi de nous centrer sur certaines questions liées au franchissement des frontières qui marquent avec force les contours de la souveraineté nationale classique.

Après avoir examiné le cheminement de la question du territoire dans le cadre des théories des relations internationales et de l'intégration européenne, nous analyserons les processus qui ont mené à la création d'un espace sans frontières au cœur de l'Union. Ceci devrait nous permettre de « vérifier » si l'élaboration progressive de ce nouvel espace corrobore la fin des territoires tant annoncée par les théories.

1. Les concepts de territoire et frontières dans le cadre des théories des relations internationales et de l'intégration européenne

Le concept de territoire a rarement été questionné dans les cadres « classiques » des théories des relations internationales. C'est peut-être paradoxalement la centralité même du concept qui a engendré le peu d'intérêt qu'on lui portait. Toutefois, diverses formes de « transnationalisation » ont progressivement été observées et, depuis quelques années, c'est de « déterritorialisation » qu'il est question. Les approches du phénomène sont multiples, et l'on se bornera ici aux traits les plus saillants de quelques-unes d'entre elles. Il ne faudra pas oublier que territoire, frontière et souveraineté forment une nébuleuse : les frontières ne peuvent en effet être séparées des entités qu'elles entourent et leur perméabilité est à la fois un symptôme et une cause des changements profonds qui affectent les caractéristiques de l'Etat et son environnement (Anderson, 1996).

A. *Le territoire dans le contexte des théories des relations internationales*

A la fin du Moyen Age, la construction de l'Etat s'opère sur la base d'un territoire fini, doté de frontières et servant de fondement à l'exercice de l'autorité politique. Ce furent dans un premier temps les guerres qui dessinèrent les frontières, et ensuite l'Etat providence de façon de plus en plus parfaite à mesure qu'il couvrait une partie de plus en plus importante de la population vivant en ses frontières (Foucher, 1991).

Les théories classiques des relations internationales ont été élaborées à partir d'une vision territoriale de l'espace mondial, un monde découpé en unités distinctes (Postel-Vinay, 1998). Les divergences d'analyse des réalistes et des idéalistes n'ont jamais conduit les tenants des deux courants à interroger le modèle territorial de l'Etat (Herz, 1957), même si les deux approches se singularisaient par la place qu'elles lui accordaient. Le territoire reste également un concept-clé en droit international ; il constitue avec la population, le gouvernement et dans une certaine mesure la souveraineté, un des éléments de la définition de l'Etat (Shaw, 1982).

L'existence d'un système d'unités territoriales distinctes comme base de « gouvernement » humain n'est donc pas interrogée, dans la mesure où il semble aller de soi que le contrôle des activités économiques, sociales et politiques doit s'accompagner d'un contrôle du territoire (Murphy, 1996).

Les lectures politiques et juridiques des relations internationales ont cependant vu apparaître, chacune en leur sein, une contestation de cet ordre territorial « classique » par les défenseurs d'un ordre « transnational ». Les interdépendantistes se sont attachés dans les années soixante-dix à décrire les interactions transnationales – information, commerce, flux financiers, circulation des personnes – mais sans pour autant se départir d'une conception stato-centrée des relations internationales. Le courant fonctionnaliste, sans récuser totalement le fondement territorial du réalisme, a proposé une vision complémentaire des relations internationales misant sur la conciliation des intérêts des Etats dans le cadre d'organisations internationales fonctionnelles mises au service de la paix et du bien-être. Cette approche présente l'organisation internationale comme étant dissociée d'une assise territoriale déterminée (Roche, 1997). En droit international, une partie de la doctrine pose que l'émergence d'un autre ordre que celui basé sur la territorialité peut être décelée dans divers phénomènes tels que l'apparition d'acteurs non étatiques ou encore le recours au concept de « patrimoine commun de l'humanité » dans le cadre de différents instruments juridiques (Dembinski, 1975). Les termes d'ordre juridique transnational et de compétences qualifiées d'extraterritoriales ont souvent été présentés comme la manifestation d'une remise en question de la conception stato-territoriale du droit... « international ».

Il fallut attendre le début des années quatre-vingt-dix, pour voir émerger, dans le cadre des théories des relations internationales, une vision que l'on peut qualifier de « déterritorialisée » (Ruggie, 1993) ¹. James Rosenau déduit le passage à l'ordre

¹ Selon Ruggie, « [T]he unbundling of territoriality is a productive venue for the exploration of contemporary international transformation. [...] The terrain of unbundled territoriality, therefore, is the place wherein a rearticulation of international political space would be occurring today » (p. 171).

« post-international » de la coexistence du système étatique avec un système multacentrique aussi puissant, prenant part à la régulation des relations internationales. L'auteur observe l'érosion de la souveraineté étatique en partant du paramètre individuel/relationnel. La multiplication des acteurs agissant en dehors du cadre de la souveraineté et la dispersion des identités ne permettent plus une allégeance unique envers l'Etat (Rosenau, 1990 et 1997). Susan Strange observe le déclin de l'autorité étatique sur le territoire géographique et sur l'économie à l'intérieur de ce territoire et la relocalisation de cette autorité dans des instances non territorialisées, telles que les groupes économiques transnationaux (Strange, 1997 ; Elazar, 1996). Pour Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, le système international étant le produit des Etats, il ressent, dans sa configuration et ses capacités, les échecs et les crises affectant le modèle étatique. Plus précisément, la mise en cause du territoire sur le plan sociologique – à un niveau plus englobant ou au contraire par le biais d'allégeances communautaires micro-sociales – conduit, dans le cadre des relations internationales, à porter atteinte à la légitimité du cadre stato-national et à créer des réseaux distincts dotés d'autorité, qui à leur tour participent de l'affaiblissement de la souveraineté (territoriale) des Etats (Badie, Smouts, 1995).

Dans la foulée des approches transnationales est apparue, à la fin des années 1980, la notion de *gouvernance*, habituellement définie comme un ensemble de règles, de principes, de procédures émanant d'acteurs étatiques et autres, et assurant la régulation d'activités traversant les frontières (Smouts, 1998). Parallèlement, le concept de réseau (Colonomos, 1996) ² a connu un succès grandissant dans les théories des relations internationales, dans la mesure où il permet d'appréhender la capacité des acteurs sociaux à évoluer dans une sphère marquée par la multiplication des acteurs et l'érosion des souverainetés nationales (la transnationalité), une sphère axée sur la déterritorialisation et qui n'est plus accaparée par les acteurs étatiques.

L'on s'accorde à dire que l'intégration européenne représenterait la première tentative de construction d'une forme politique réellement post-moderne (Ruggie, 1993), ou encore « une pratique renouvelée de la territorialité [...] une rupture du lien qui unissait jusqu'alors territoire et souveraineté » (Badie, 1995 : 218). Il reste que, si les limites du principe de territorialité peuvent être mises en lumière dans le cadre de la théorie des relations internationales, ou de la nouvelle géographie ³, l'au-delà territorial reste le plus souvent confus (Postel-Vinay, 1998).

B. Le territoire dans le contexte des théories de l'intégration européenne

Certains héritiers du courant réaliste, en concentrant leur analyse sur le rôle des acteurs régionaux, admettent l'émergence d'une « gouvernance polycentrique », décrite comme une organisation du pouvoir instable, contestée, hétérogène sur le plan

² En science sociale, le terme de réseau définit des mouvements faiblement institutionnalisés, réunissant des individus et des groupes dans une association dont les termes sont variables et sujets à une réinterprétation en fonction des contraintes qui pèsent sur leur action.

³ Voy. le dossier « Nouvelles géographies », 1996.

territorial et non hiérarchique. Ils ajoutent cependant immédiatement qu'il y a peu d'indices de ce qu'ils nomment une « convergence territoriale » dans l'Union européenne et que le territoire national reste le fondement le plus solide d'une identité au sein du système politique européen en émergence (Nguyen, 1994 ; Hooghe, Marks, 1996 ; Tèlò, Magnette, 1999).

Quant au concept de fédéralisme, il fait l'objet d'une redéfinition spécifique (Schmitter, 1995) : il s'agirait avant tout d'un principe d'organisation politique permettant à des acteurs aux allégeances diverses d'institutionnaliser leurs relations sans que cela conduise forcément à la création d'un Etat fédéral (Duprat, 1996 ; Lequesne, 1998) ⁴. Certains auteurs ont récemment avancé le concept de « fédéralisme intergouvernemental », au motif que les concepts de fédération et de confédération ne permettraient plus de rendre compte de la réalité européenne : « L'idée même de fédéralisme intergouvernemental, et la pratique qu'elle exprime, se fondent [...] sur l'observation de l'*enchevêtrement institutionnel* des exécutifs politiques et administratifs des Etats membres et des organes de l'Union qui confèrent aux exécutifs des deux niveaux une position stratégique prépondérante dans le processus de décision » (Quermonne, Croisat, 1999 : 119) ⁵. Basée sur les théories de la gouvernance, cette approche envisage l'émergence d'acteurs distincts des Etats, tels que les régions ou les entreprises, prenant part au fonctionnement de l'Union.

Ces deux écoles tiennent compte dans leurs analyses de l'apparition d'acteurs que l'on peut qualifier de « déterritorialisés », dans le sens où ils échappent à la logique des Etats. L'approche réaliste ne semble pas se départir de sa vision traditionnelle de la construction territoriale de l'Union européenne envisagée sous l'angle du maintien des territoires nationaux. Le courant fédéraliste sans offrir de « théorisation » de la (dé)territorialité, semblerait rejoindre l'hypothèse de la géométrie variable observée à partir de la différenciation des compétences allouées aux diverses institutions (Quermonne, Croisat, 1999).

Dans ce contexte, la mise en garde formulée par Philippe Schmitter il y a quelques années n'a peut-être pas perdu de son actualité : « [...] *it may still be difficult for you to imagine how such a « post-sovereign, polycentric, incongruent, neo-medieval » arrangement of authority could possibly be stable in the longer run* » (Schmitter, 1996 : 132). Cet auteur avait cependant pris le risque d'identifier les caractéristiques d'un tel modèle, estimant notamment qu'il serait dépourvu d'un territoire fixe et contigu sur lequel s'exerce son autorité. Il distinguait quatre idéaux-types en fonction de deux principes d'agrégation territoriale et fonctionnelle : *federatio*, *confederatio*, *consortio* et *condominio*. Ce dernier idéal-type constituait, selon la lecture que Philippe Schmitter fait du traité de Maastricht, la trajectoire la plus probable de la construction européenne. Elle peut être définie comme suit : « *Instead of one Europe with recognized boundaries, there would be many Europes.*

⁴ A ce propos, G. Soulier avait eu l'occasion de revenir sur la distinction conceptuelle Etat fédéral/fédéralisme : « la Communauté relève du fédéralisme sans constituer pour autant un Etat fédéral et, sur le plan institutionnel, elle n'est guère intelligible si l'on évite la référence fédérale » (Soulier, 1996 : 305).

⁵ Ainsi se voit écarté par les deux auteurs le modèle « Fédération d'Etats nations », sur la base de l'absence du critère du « vrai gouvernement » indispensable dans le cas d'une fédération (Quermonne, Croisat, 1999 : 108).

Instead of a Eurocracy accumulating organizationally distinct but politically coordinated tasks around a single centre there would be multiple regional institutions acting autonomously to solve common problems and produce different public goods » (Schmitter, 1996 : 136).

Cette conclusion semble partagée, du moins partiellement, par certains auteurs du courant constructiviste ⁶ lorsqu'ils estiment que les développements liés à la construction européenne devraient permettre d'entrevoir une évolution vers une nouvelle phase dans l'évolution de la structure politico-territoriale de la société. La forme de celle-ci s'apparenterait à un système politico-territorial à niveaux multiples (Murphy, 1996).

Cette hypothèse n'a cependant pas fait l'objet d'une modélisation « territoriale » ultérieure et le débat actuel relatif à l'intégration européenne voit plutôt s'opposer les spécialistes en fonction de leurs analyses respectives du rôle et des identités des acteurs dans le cadre du processus décisionnel. Les héritiers du courant réaliste présentent l'intégration européenne comme un modèle stato-centré, dans lequel les gouvernements nationaux imposent leurs préférences par le biais du Conseil de l'Union et du Conseil européen, conservent leur souveraineté et maîtrisent l'émergence sur le plan européen de leurs enjeux de politique interne (Moravcsik, 1999). Les théoriciens de la *multi-level governance (MLG)*, sans nier le rôle central de l'Etat, proposent un modèle caractérisé par trois propositions : les compétences en matière de prise de décision sont partagées par des acteurs agissant à différents niveaux, et ne sont plus l'apanage des gouvernements nationaux ; les exécutifs pris individuellement perdent le contrôle sur le processus décisionnel ; les Etats ne sont plus la courroie de transmission unique entre les acteurs internes et européens, les questions de politique interne et internationale étant inextricablement mêlées (Marks, Hooghe, Blank, 1996).

Si ces auteurs ne centrent pas directement leurs analyses respectives sur le concept de territoire, il n'est peut-être pas interdit de voir dans ces deux courants des approches radicalement différentes de la territorialité : si l'on suit l'intergouvernementalisme libéral, le territoire national ne devrait pas être affecté, tandis que pour le courant MLG, le projet européen présenterait certaines formes de déterritorialisation.

En étudiant la mise sur pied d'un espace sans frontières, il devrait être possible de dégager certaines pistes quant au caractère (dé/re)territorialisé de la construction européenne. Les liens entretenus entre ce projet, la question des frontières et la souveraineté devraient constituer un des indicateurs-clé permettant d'observer si l'Union européenne se développe ou non dans le sens de « *state-like constitution* » (Anderson, 1996 ; Bigo, 1998). Les auteurs sont conscientes des conclusions partielles (et partiales) auxquelles cette démarche risque de les conduire. On n'insistera jamais trop à cet égard sur la complexité de la frontière qui n'est pas banalement une limite fonctionnelle, à rôle juridique ou fiscal, mais qui cumule des

⁶ Cette approche envisage le territoire comme composante de la souveraineté mais aussi comme concept « socialement construit », ayant influencé l'agencement politique, économique et social.

fonctions de marquage réel (consacrant la discontinuité entre souverainetés, histoires, économies et sociétés), de marquage symbolique (la frontière a trait à l'identité, elle renvoie à l'appartenance à une communauté politique) et de marquage imaginaire (la frontière connote le rapport à l'autre) (Foucher, 1991). Dans une étude récente, qui s'inscrit dans le débat « intergouvernementalisme libéral v. MLG », Virginie Guiraudon a montré l'intérêt des théories de la *MLG* pour éclairer le transfert dans le premier pilier des matières liées à l'immigration et l'asile. Sa démarche met en avant l'apparition d'un réseau vertical d'experts en matière de migration contrastant avec la dimension horizontale du *policymaking* (représentant les intérêts nationaux). L'apparition d'acteurs transnationaux dans un domaine aussi sensible pourrait peut-être représenter un élément à l'appui des hypothèses de la déterritorialisation qui serait inhérente à la construction européenne, conclusion dont se garde bien l'auteur, précisons-le.

Notre démarche ne s'inscrit pas à proprement parler dans ce débat : en observant l'évolution de la libre circulation des personnes, nous tenterons de mettre en lumière les conceptions des frontières et du territoire qui semblent prévaloir dans le cadre de l'intégration européenne.

2. Les concepts de territoire et frontières. Ce que révèle la création d'un espace sans frontières

Aux côtés du monopole de battre la monnaie, d'utiliser la violence légitime, de conduire les affaires extérieures, le contrôle du territoire est l'un des attributs les plus significatifs de l'Etat nation. Quand elle est directe (douanes, gardes frontières) et indirecte (centralisation administrative des visas et passeport), la surveillance exercée sur ces lignes de démarcation de la souveraineté nationale que sont les frontières est un élément distinctif de l'Etat moderne – les Etats traditionnels ne s'embarrassaient que très peu de contrôle aux frontières, encore moins souvent exigeaient-ils des papiers de ceux qui entraient sur leur territoire (Giddens, 1996). Symbole évident de la puissance administrative qui régle l'entrée et le séjour sur le territoire, les frontières marquent l'espace dans lequel s'exerce la souveraineté d'une nation, tant sur ses nationaux que sur des ressortissants d'Etats tiers quels que soient leurs différents statuts. Même si le droit de voyager, de circuler à travers les frontières relève d'accords internationaux à vocation universelle, l'Etat nation – par l'intérêt qu'il affiche non seulement à gérer son économie et par là à réfléchir en termes de main-d'œuvre et d'allocations de ressources, mais aussi à préserver son ordre public – a développé un large éventail de mesures lui permettant de désigner qui il accepte sur son territoire, à quel titre et pour quelle durée. Dans sa vocation à « êtreindre » la société qu'il protège et domine, l'Etat moderne tient, sous son emprise, certains individus et en exclut d'autres. « Cette considération est extrêmement importante dans un monde d'Etats définis comme des Etats-nations – c'est-à-dire, d'Etats composés de membres perçus comme des citoyens – qui monopolisent avec succès les moyens légitimes de circulation » (Thorpey, 1998 : 75).

La construction européenne au fil de son approfondissement s'est approprié certains des fondements de l'Etat-nation. Que l'on songe à la monnaie que l'Union européenne s'est véritablement appropriée, à la politique étrangère qu'elle entend

développer – sans pour autant se substituer réellement à l'initiative et à l'indépendance des Etats membres. Les frontières et les territoires nationaux ne semblent pas échapper à cette lente « appropriation » communautaire. Néanmoins, jusqu'au traité d'Amsterdam, la Communauté ne les a appréhendés que d'un point de vue « interne » : elle les a circonscrits dans le cadre de la liberté de circulation des personnes, n'abordant ni de face, ni de fond, le domaine de l'immigration. Ce dernier restant la chasse gardée des Etats membres.

S'il est évident que la Communauté jouit aujourd'hui de prérogatives liées au territoire et qu'elle partage avec ses Etats membres les « moyens légitimes de circulation », il faut néanmoins s'interroger sur le modèle de territoire qu'elle peut prétendre recouvrir. Au fil de l'approfondissement de la construction européenne, le modèle territorial qui caractérisait la CEE, à savoir la coexistence de territoires nationaux souverains dans une institution à vocation essentiellement économique, s'est quelque peu infléchi. Lorsque l'Acte unique pose la création d'un « espace sans frontières », les Etats membres vont prolonger la logique territoriale qui prévalait depuis la création de la CEE et que l'on pourrait qualifier d'union d'Etats ⁷ (David, 1998-1999) ou de confédération ⁸.

La question sera donc de savoir si le traité d'Amsterdam, en intégrant dans le dispositif supranational des compétences liées au franchissement des frontières, qui jusque-là relevaient du domaine intergouvernemental, permet de dépasser ce modèle d'union d'Etats glissant ainsi vers ce que certains décrivent comme une fédération d'Etats-nations (Telò, Magnette, 1996).

A. Surveillance des frontières et souveraineté nationale

La liberté de circulation des personnes est une des libertés fondamentales ⁹ qu'inscrivait déjà le traité fondateur de la Communauté européenne. Jusqu'il y a peu, elle avait surtout été appréhendée en termes économiques, ce qui d'ailleurs respectait la philosophie d'intégration qu'avaient privilégiée les gouvernements, et sa mise en œuvre était centrée sur la personne entendue comme agent économique/travailleur. Cette acception sera dépassée lors de la grande relance de la construction européenne opérée par l'Acte unique en 1985 qui pose comme objectif la création d'un véritable « marché intérieur ». Son article 8 A dispose en effet que le marché intérieur

⁷ Le système d'union réelle est une forme d'association d'Etats dans laquelle chaque Etat conserve sa qualité d'Etat, son gouvernement, ses lois et ses institutions. L'Union a pour base un traité ou des lois concordantes prises de part et d'autre, elle ne constitue pas un Etat. L'objet de l'union réelle peut être partiel (par exemple, le Bénélux qui institue un système de gestion commune de la politique commerciale) (David, 1998-1999 : 256).

⁸ La confédération est une union politique d'Etats, lesquels conservent leur souveraineté interne et externe, ayant pour base un traité. Elle est dotée d'organes propres investis de certaines compétences spécialement dans l'ordre international. Les affaires gérées en commun se limitent aux affaires extérieures et internes telles que l'armée, la monnaie et les finances (David, 1998-1999 : 260).

⁹ Le traité de Rome prévoyait déjà la libre circulation des personnes à côté de la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux. Selon l'article 3 C, « (...) l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité (...) l'abolition entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes (...) »

comporte « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation (...) des personnes (...) est assurée selon les dispositions du présent traité ».

Le terme « espace sans frontières », qui fut retenu malgré les réticences de plusieurs délégations (Montain-Domenach, 1999), pourrait préfigurer l'émergence d'un nouveau territoire européen. La suppression des contrôles aux frontières est en effet un objectif en soi, éminemment politique et symbolique. A l'heure où le thème de l'Europe du citoyen commençait à « faire recette », l'idée de pouvoir voyager du Danemark au sud de l'Italie sans être arrêté par des contrôles frontaliers au passage des différents Etats membres peut nourrir un sentiment d'appartenance à un espace commun. L'objectif de la suppression des contrôles aux frontières intérieures des Communautés aurait dû relever de la logique communautaire qui dépassait la création du grand marché : participer à l'avènement d'un espace sans frontières qui contribuerait au projet politique de la construction d'une citoyenneté européenne attachée à un territoire défini par les frontières extérieures des Communautés.

Mais c'est une tout autre logique qui s'est imposée. La suppression des contrôles aux frontières intérieures a posé de manière aiguë aux dirigeants européens la question de la sécurité intérieure (Dardenne, 1999)¹⁰ : elle ne pouvait en aucun cas entraîner un déficit de sécurité ni profiter aux groupements criminels. Pour s'atteler à la définition et à la mise en œuvre des mesures dites « compensatoires » à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, les Etats membres ont privilégié la création d'une série de forums intergouvernementaux composés de fonctionnaires nationaux. Ces différents groupes parmi lesquels le groupe *ad hoc* immigration, dont les travaux ont débouché sur la convention de Dublin qui détermine l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, ont planché à la fois sur le franchissement des frontières extérieures, la lutte contre le trafic de drogue, l'asile, l'immigration ... Les discours pour orienter la coopération européenne dans le champ de la sécurité intérieure se sont focalisés « tour à tour (...) sur le terrorisme, la drogue, l'immigration clandestine, le crime organisé, en impliquant parfois implicitement des liens entre ces divers phénomènes » (Anderson, 1996).

Par ailleurs, pendant que ces groupes réfléchissaient au champ de la sécurité intérieure, une controverse a opposé Etats membres et institutions communautaires, sur la question de savoir si les ressortissants des Etats tiers ont vocation à bénéficier de l'ouverture des frontières comme les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne. Elle s'est soldée par la « victoire » des Etats qui voulaient réserver cette liberté aux seuls ressortissants communautaires¹¹ qui s'appuyaient notamment sur la

¹⁰ La coopération européenne en matière de sécurité intérieure a été lancée en 1975 avec la création du groupe TREVI par les ministres de l'Intérieur des Communautés. Ce groupe était chargé d'échanger des informations sur le terrorisme. C'est surtout à partir de la création du marché intérieur que ce concept de sécurité intérieure a été développé et étudié dans plusieurs groupes spécialisés qui couvraient dans un amalgame douteux les domaines liés à la drogue, à la criminalité, à l'immigration, à l'asile etc.

¹¹ « Dans l'hypothèse d'une limitation de la libre circulation aux seuls ressortissants des Etats membres, il demeurerait toujours indispensable de constater à la frontière quelle est la nationalité du voyageur. Or une telle constatation ne peut se faire que par un contrôle, qui par lui-même est antinomique avec la notion d'espace sans frontières. Accepter un contrôle de nationalité ne peut conduire qu'à un allègement des contrôles et non à leur suppression » (Lobkowicz, 1990 : 96).

declaration adoptée par les Etats membres lors de la signature de l'Acte unique précisant qu'aucune des dispositions relatives au marché unique « n'affecte le droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers »¹². Là aussi, on assiste donc à une réappropriation intergouvernementale de l'objectif initialement communautaire.

Il faut également souligner qu'un espace sans frontières intérieures ne remet en cause ni l'existence des frontières physiques qui séparent les Etats membres ni la souveraineté de chaque Etat membre sur son territoire, tel que délimité par ces frontières (Lamfranchi, 1994 ; Berr, 1988). Ce sont les contrôles aux frontières intérieures qui doivent disparaître. La suppression de ces contrôles passait par la mise sur pied des mesures dites « compensatoires ». Parmi ces mesures, figurent le report et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures des Etats membres de la Communauté. La responsabilité assumée par le fonctionnaire chargé de surveiller l'entrée sur le territoire ne se limitera donc plus seulement à son seul Etat mais s'étendra à tous les Etats membres de l'espace ainsi « unifié ».

La suppression des contrôles aux frontières intérieures et la mise en place de mesures compensatoires englobant notamment le report et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures¹³ ont été effectivement réalisées entre certains Etats membres de l'Union européenne dans le cadre restreint de Schengen. Pensés, dès 1985, comme laboratoire de la libre circulation des personnes par un petit nombre d'Etats membres de la CE désireux d'accélérer la mise en œuvre d'un espace sans frontières intérieures, les accords de Schengen (1985) et la convention d'application des accords de Schengen (1991) se sont heurtés, malgré l'évidente volonté d'« aller de l'avant » de ses signataires, aux réflexes nationaux de mainmise sur le territoire et sur la sécurité. Cette structure de coopération intergouvernementale qui travaille « à l'abri » d'un contrôle parlementaire et juridictionnel mettra près de dix ans pour accoucher d'un résultat incomplet puisque la convention n'est appliquée que partiellement depuis mars 1995. Aujourd'hui, Schengen rassemble treize Etats signataires sur les quinze Etats membres de l'Union européenne et associe la Norvège et l'Islande¹⁴. Seuls le Royaume-Uni et l'Irlande ne les ont pas signés. Les accords ne sont cependant pas encore entièrement effectifs sur le territoire des treize Etats signataires¹⁵.

Mais il faut surtout souligner que certains Etats Schengen ont recouru et recourent encore à la clause qui leur donne la possibilité, lorsque l'ordre public ou la sécurité publique l'exigent, de rétablir les contrôles nationaux à leurs frontières, qui sont pourtant des frontières intérieures à l'espace Schengen. Le recours à cette clause

¹² Déclaration générale relative aux articles 13 à 19 de l'Acte unique, annexée à l'Acte unique.

¹³ Voy. sur ce point l'analyse de J. Montain-Domenach pour qui la reconnaissance par les Etats parties que leur territoire est désormais protégé grâce aux contrôles effectués par d'autres pose les prémices d'une nouvelle conception du territoire et de la frontière.

¹⁴ Ces deux Etats ont été associés aux accords de Schengen par les liens qui les unissent au Danemark, à la Finlande et à la Suède au sein de l'Union des passeports nordiques.

¹⁵ Ils ne sont pas encore entrés en vigueur pour le Danemark, la Suède et la Finlande. La Grèce quant à elle bénéficie d'une période transitoire, les conditions à leur mise en œuvre n'étant pas encore réalisées.

est motivé par la méfiance qui anime certains Etats Schengen à l'égard de politiques menées par leurs partenaires, comme par exemple la politique de légalisation des drogues douces aux Pays-Bas ou encore par leur méfiance quant à la mise en œuvre par les autres Etats partenaires des mesures compensatoires et notamment de la surveillance de leurs frontières extérieures. Que l'on songe à la fermeté avec laquelle la France, l'Allemagne et l'Autriche ont rétabli les contrôles à leurs frontières avec l'Italie lorsque celle-ci avait décidé d'examiner les demandes d'asile de milliers de Kurdes qui fuyaient Ankara ¹⁶.

Le traité de Maastricht a introduit dans le champ de la coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures (troisième pilier) les domaines relatifs à l'asile et à l'immigration et par-là, au franchissement des frontières extérieures. Indirectement, il opère une renationalisation des frontières intérieures puisque la suppression de leur contrôle se voit subordonnée à l'adoption de mesures décidées dans un cadre presque exclusivement intergouvernemental aux mécanismes de décision et aux instruments particulièrement lourds. Le seul aspect de la politique d'immigration qui figure dans le pilier communautaire a trait à la politique des visas : le Conseil à l'unanimité ¹⁷, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, établit la liste des pays tiers dont les ressortissants devront se munir d'un visa pour franchir les frontières extérieures de l'Union et un modèle type de visa. Les plus réfractaires ont accepté de confier cette nouvelle compétence à la Communauté « *because it falls so low in the pecking order of perceived affronts to national sovereignty* » (Lane, 1993 : 946).

B. Frontières « communautaires » et souveraineté partagée

Le traité d'Amsterdam réorganise les compétences liées à la libre circulation des personnes dans le pilier communautaire qui se voit gonflé d'un nouveau titre IV dénommé « visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ». Il est clairement spécifié que la suppression des contrôles aux frontières intérieures vaut pour toute personne, indépendamment de sa nationalité. Le Conseil devra, dans un délai de cinq ans, fixer les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler sur les territoires des Etats membres pour un court séjour, et les modalités de contrôle aux frontières extérieures. Le traité d'Amsterdam intègre aussi Schengen dans l'Union. A lire ce nouveau titre, il pourrait être permis d'affirmer que la Communauté est dorénavant compétente pour décider de qui peut entrer sur son territoire, avec ou sans visa et qu'elle décidera des modalités des contrôles aux frontières extérieures. Néanmoins, il faut se garder de tirer trop rapidement de telles conclusions qui donneraient à l'Union toutes les apparences d'une puissance aux pouvoirs dignes de l'Etat nation.

¹⁶ AFP, 2 janvier 1998

¹⁷ Dès 1996, le Conseil statuera à la majorité qualifiée.

La première réserve a trait à l'étendue du territoire. Les compétences « territoriales » de la Communauté pour déterminer les modalités de contrôle aux frontières extérieures et pour interdire le contrôle aux frontières intérieures ne coïncident pas avec le territoire de l'Union. D'une part, l'Irlande et la Grande-Bretagne ne sont parties ni au nouveau titre IV ni à Schengen et maintiennent les contrôles à leurs frontières, ce qui revient à ramener les frontières extérieures de l'Union aux seules frontières continentales. D'autre part, l'intégration de Schengen dans l'Union amène la Norvège et l'Islande comme partenaires associés et étendent, en termes de contrôle des frontières intérieures et extérieures, le « territoire » de l'Union.

Ensuite, une fois de plus l'absence de contrôle aux frontières intérieures ne signifie pas la disparition de celles-ci, elles restent la ligne de démarcation de la souveraineté des Etats membres. Le traité le reconnaît d'ailleurs quand il autorise chaque Etat à restaurer ses contrôles quand il estime l'ordre public ou la sécurité intérieure menacés et soustrait ces questions de la compétence de la Cour. Et même pour le contrôle des frontières extérieures, les Etats membres ont ajouté un protocole pour rappeler leur compétence à conclure des accords avec les Etats tiers ¹⁸ (Labayle, 1997).

En ce qui concerne la détermination par le Conseil des Etats tiers dont les ressortissants sont exemptés de visa pour entrer sur le territoire des Etats membres, il suffit de se souvenir de l'expérience Schengen et de l'Union d'après Maastricht pour se rendre compte de la réalité de cette « politique commune ». Il est d'abord établi une « liste noire » reprenant les Etats dont les ressortissants doivent avoir un visa. Cependant, même si un Etat tiers ne figure pas sur cette liste, il est possible qu'un Etat de l'Union exige néanmoins un visa, l'Etat tiers est alors inscrit sur une « liste grise ». La liste « blanche » que le traité d'Amsterdam demande au Conseil d'adopter ne sera pas le fruit d'une politique commune mais une liste constituée par élimination.

Enfin, s'il fallait encore un signe pour réaffirmer la souveraineté des Etats membres sur leurs frontières et sur leur territoire, le choix des procédures de décision révèle que la « méthode communautaire » souffre d'exceptions teintées d'intergouvernementalisme : unanimité, simple consultation du Parlement européen, initiative partagée pour la Commission et les Etats membres... autant de verrous placés par les capitales européennes pour ne pas être entraînées dans un mouvement qu'elles ne pourraient infléchir. Mais surtout, ces nouvelles compétences ne concernent que le passage des frontières extérieures par les ressortissants d'Etats tiers pour un court séjour (moins de trois mois) : les Etats membres gardent tout leur pouvoir souverain pour décider si le ressortissant d'un Etat tiers peut s'installer sur son territoire et s'intégrer dans sa Nation.

¹⁸ Ce protocole répond au souci des Etats membres de ne pas voir la Cour reproduire dans les questions liées à l'immigration la philosophie de l'arrêt *AETR* qui implicitement reconnaissait aux Communautés des compétences extérieures : il affirme que les Etats membres restent souverains dans les aspects extérieurs de l'immigration.

La territorialité de l'Union européenne peut difficilement coïncider avec un modèle organisationnel classique. Si les premiers développements de l'Europe essentiellement économique ne concernaient que très peu les frontières nationales des Etats membres, l'Acte unique, comme Schengen d'ailleurs, s'est approprié des compétences en ces matières. Mais leur mise en œuvre a révélé une forte prégnance nationale, intergouvernementale, qui pourrait rapprocher les modèles territoriaux de la Communauté, et de Schengen dans une moindre mesure, de celui d'une confédération. Le « grand saut » opéré par le traité d'Amsterdam ressemble à s'y méprendre à une marche vers une forme de fédéralisme. Au-delà des apparences, nous avons mis en évidence les dispositions que se sont réservées les Etats membres pour se réapproprier, dans des conditions bien précises, le contrôle de l'accès à leur territoire. Cette faculté pourrait dès lors orienter le modèle de l'Union vers celui d'une fédération d'Etats nations. Contrairement au modèle du *condominio* proposé par Ph. Schmitter, les exceptions sont prévues *a priori*, les niveaux décisionnels, sont extrêmement bien définis puisqu'ils reposent d'une part, sur les institutions supranationales, d'autre part sur les gouvernements nationaux.

Néanmoins, cette lecture du traité d'Amsterdam souffre de ce qu'elle s'arrête à la description de la prise de décision. Lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre le nouveau titre IV et de rendre effectifs ses objectifs, il faudra sans doute tenir compte d'acteurs subnationaux qui pourraient menacer l'équilibre établi entre souveraineté nationale et « souveraineté » de l'Union, et par là, tenter certains Etats membres de s'engouffrer dans des régimes d'exception pour répondre à des pressions d'ordre interne. La place de l'étranger, de l'immigré, dans les sociétés des Etats membres est fonction des opinions publiques, des partis politiques, des différentes régions ou Etats fédérés etc. Dès lors que les débats sur la suppression des frontières intérieures et ses mesures compensatoires ont forgé le malheureux amalgame entre menace et immigration, il n'est pas rare dans nos sociétés démocratiques, de déceler dans des discours politiques, policiers, médiatiques, une sécurisation de l'immigration : « Il y a à l'œuvre [...] une politique du « déni » qui puise sa force dans le mythe de la souveraineté, du contrôle des frontières, et dans les rhétoriques qui y sont associées sur le péril que courent l'Etat, la Société et le politique avec la globalisation, l'immigration l'ouverture en général » (Bigo, 1998 : 24). La nécessité de la sécurité peut vite déboucher sur l'obsession sécuritaire et entraîner certains gouvernements dans une surenchère propre à satisfaire une certaine frange de l'électorat et dès lors à briser le délicat équilibre entre souveraineté nationale et souverainetés partagées de l'Union ¹⁹

¹⁹ Que l'on se souvienne par exemple du recours à la clause de sauvegarde par la France dans le cadre de Schengen. Les partenaires de la France avaient bien compris la légitimité de réinstaurer les contrôles frontaliers suite à la vague d'attentats perpétrés en 1995, mais s'étaient irrités, lorsque la menace terroriste passée, la France ne voulait toujours pas les lever, des mots mêmes du président français, tant que « les législations dans les différents pays de l'accord de Schengen ne seront pas rendues homogènes dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants, et que certains pays seront des plates-formes internationales de redistribution de drogues de toutes natures », (*Europe*, n° 6567, 21 septembre 1995, 6).

3. Conclusion

Un « territoire de l'Union » est-il en train d'émerger ? Les Etats membres se sont-ils finalement départis d'un pan important de leur souveraineté nationale ? En acceptant de supprimer les contrôles à leurs frontières, en autorisant les fonctionnaires des autres Etats membres à surveiller les frontières extérieures, en communautarisant l'asile et l'immigration, certains Etats membres et l'Union européenne semblent s'engager dans une nouvelle logique territoriale.

Neanmoins il serait plus juste de parler de logique spatiale ²⁰ (Brunet, Feras, Thery, 1992). Que le titre IV s'inscrive dans la perspective de la mise en place d'un nouvel espace, et non d'un territoire commun que le traité se garde bien de nommer, révèle la réticence des Etats à aborder l'Union comme un territoire unifié et/ou unique. On pourrait alors être tenté d'y voir un projet politique « déterritorialisé », le premier dans son genre. Cette vision serait probablement corroborée par les études s'appuyant sur la *multi-level governance* qui révèlent l'apparition de divers acteurs échappant aux logiques étatiques.

Si l'on fait abstraction de la rhétorique qui entoure la mise en place de ce nouvel espace, les indices de cette déterritorialisation sont contrebalancés par les réticences que les Etats semblent manifester à l'égard d'une politique supranationale du territoire.

La frontière a mauvaise presse, elle semble bien souvent être dépassée tant en théorie qu'en pratique. Pourtant, elle subsiste aussi puissante qu'auparavant et là où elle semble s'effacer elle réapparaît souvent sous une autre forme : un douanier qui ne contrôle plus à la frontière mais à l'intérieur du territoire, une réglementation sanitaire qui rétablit un contrôle à la frontière, autant de pratiques qui soulignent la plasticité d'une frontière qui peut devenir invisible, intermittente ou indirecte (Bottin, 1996).

²⁰ Comme le soulignent les géographes, le terme « espace » s'emploie dans des sens très abstraits qui n'ont aucune dimension physique. Le « territoire » est toujours appropriation de l'espace. Le territoire ne se réduit pas à une entité juridique, car certaines ne donnent pas naissance à un sentiment d'identité collective ; il ne peut pas être non plus assimilé à une série d'espaces vécus sans existence politique administrative reconnue.

Bibliographie

- ANDERSON, M. (1996), *Frontiers. Territory and State formation in the Modern World*, Cambridge, Polity Press.
- ANDERSON, M. (1996), « La transnationalisation de la police nationale », in WRIGHT, V., CASSESE, S. (éd.) (1996), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 189-206.
- BADIE, B., SMOUTS, M. Cl. (1995), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, 2^e éd., Paris, Presses de la FNSP, Dalloz.
- BADIE, B. (1995), *La fin des territoires*, Paris, Fayard.
- BERR, C. (1988), « Réflexions sur l'abolition des frontières dans la CEE », in HIGGINS, R., FLORY, M. (éd.) (1988), *Liberté de circulation des personnes et droit international*, Paris, Economica, pp. 77-106.
- BIGO, D. (1998), « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », in BIGO, D. (éd.) (1998), *Cultures et Conflits, Sécurité et immigration*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-38.
- BIGO, D. (1998), « L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité », in LE GLOANNEC, A.M. (éd.) (1998), *Entre Union et nations. L'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 55-90.
- BOTTIN, M. (1996), « La frontière de l'Etat. Approche historique et juridique », *Sciences de la société*, 37, pp. 15-25.
- BRUNFT, R., FERAS, R., THERY, H. (1992), *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Montpellier, Reclus.
- COLONOMOS, A. (éd.) (1996), *Sociologie des réseaux transnationaux*, Paris, L'Harmattan.
- DARDENNE, E. (1999), « Asile, immigration : de nouvelles compétences communautaires ? », in TELÒ, M., MAGNETTE, P. (éd.) (1999), *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, pp. 163-182.
- DAVID, E. (1998-1999), *Droit des gens*, Bruxelles, PUB, tome II.
- DEMBINSKI, L. (1975), « Le territoire et le développement du droit international », *Annuaire suisse de droit international*, 1975, pp. 121-152.
- DUPRAT, G. (sous la direction de) (1996), *L'Union européenne. Droit, politique, démocratie*. Paris, PUF.
- ELAZAR, D.J. (1996), « From Statism to Federalism – A Paradigm Shift », *International Political Science Review*, 17/4, pp. 417-429.
- FOUCHER, M. (1991), *Fronts et frontières. Un tour du mode géopolitique*, Paris, Fayard.
- GIDDENS, A. (1996), *The Nation State and Violence*, Cambridge, Polity Press.
- GUIRAUDON, V. (1999), « A la recherche d'une marge de manœuvre perdue : l'eupéanisation des politiques migratoires », à paraître, texte présenté au colloque AFSF, octobre 1999.
- HERZ, J. (1957), « Rise and Demise of the Territorial States », *World Politics*, 9, pp. 473-506.
- HOOGHE, L., MARKS, G. (1996), « Restructuration territoriale au sein de l'Union européenne : les pressions régionales », in WRIGHT, V., CASSESE, S. (éd.) (1996), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 207-226.
- LABAYLE, H. (1997), « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *RTDE*, 33/4, pp. 105-173.
- LANE, R. (1993), « New Community Competences under the Maastricht Treaty », *Common Market Law Review*, 30, pp. 939-979.
- LAFRANCHI, M.-P. (1994), *Droit communautaire et travailleurs migrants des Etats tiers. Entrée et circulation dans la Communauté européenne*, Paris, Economica.
- LEQUELSNE, Ch. (1998), « Comment penser l'Union européenne ? », in SMOUTS, M. Cl. (éd.) (1998), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 103-134.
- DE LOBKOWICZ, W. (1990), « Quelle libre circulation des personnes en 1993 ? », *RMC*, pp. 93-102.
- MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K. (1996), « European Integration since the 1980s : State-Centric v. Multi-level Governance », *JCMS*, 34/3, pp. 341-377.
- MONTAIN-DOMENACH, J. (1999), *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien.
- MORAVCSIK, A. (1999), « A New Statecraft ? Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organizations*, 53/2, pp. 267-306.
- MURPHY, A. (1996), « The Sovereign State System as Political Territorial Ideal : Historical and Contemporary Considerations », in BIERSTEKER, T., WEBER, C. (éd.) (1996), *State Sovereignties as Social Construction*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 81-119.
- NGUYEN QUOC DINH et al. (1994), *Droit international public*, 5^e éd., Paris, LGDJ.

- « Nouvelles géographies », *Le Débat*, novembre-décembre 1996.
- POSTH VINAY, K. (1998), « La transformation spatiale des relations internationales », in SMOUTS, M. Cl. (éd.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, pp 163-181.
- QUERMONNE, J.L., CROISAT, M. (1999), *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien.
- ROCHE, J. J. (1997), *Théories des relations internationales*, 2^e éd., Paris, Montchrestien.
- ROSENAU, J. N. (1990), *Turbulence in World Politics : a Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- ROSENAU, J. N. (1997), « The Person, the Household, the Community, and the Globe : Notes for a Theory of Multilateralism in a Turbulent World », in COX, W. (ed.) (1997), *New Realism Perspectives on Multilateralism and World Order*, Londres, Macmillan Press, pp. 57-80.
- RUGGIE, J. (1993), « Territoriality and Beyond : Problematizing Modernity in International Relations », *International Organizations*, 47/1, pp. 139-174.
- SCHMITTER, Ph. (1995), « Alternatives for the Future European Polity : Is Federalism the Only Answer ? », in TELÒ, M. (éd.) (1995), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 349-361.
- SCHMITTER, Ph. (1996), « Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts », in MARKS, G., SCHARPF, F., SCHMITTER, Ph., STREECK, W. (ed.) (1996), *Governance in the European Union*, Londres, Sage, pp 121-165.
- SHAW, M. (1982), « Territory in International Law », *Netherlands Yearbook of International Law*, 1982, pp 61-73.
- SMOUTS, M. Cl. (1998), « Du bon usage de la gouvernance dans les relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, pp. 85-94.
- SOULIER, G. (1996), « Union européenne et dépérissement de l'Etat », in DUPRAT, G. (éd.) (1996), *L'Union européenne. Droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, pp. 289-314.
- STRANGE, S. (1997), « Territory, State, Authority and Economy : a New Realist Ontology of Global Political Economy », in COX, W. (ed.) (1997), *New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, Londres, Macmillan Press, pp. 3-19.
- TELÒ, M., MAGNETTE, P. (éd.) (1996), *Repenser l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- TELÒ, M., (1999), « L'Union européenne dans le monde de l'après-guerre froide », in TELÒ, M., MAGNETTE, P. (éd.) (1999), *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, pp. 23-65.
- J. THORPEY (1998), « Aller et venir : le monopole étatique des « moyens légitimes de circulation » », in BIGO, D. (éd.) (1998), *Cultures et Conflits, Sécurité et immigration*, Paris, L'Harmattan, pp. 63-100.

A la recherche d'un espace judiciaire pénal européen

Anne WEYEMBERGH

La « matière pénale » exprime les choix fondamentaux d'une société et est traditionnellement considérée par les Etats comme faisant partie du noyau dur de leur souveraineté. Elle est à ce titre particulièrement sensible (Labayle, 1995). En dépit d'une intégration de plus en plus poussée, les Etats membres de l'Union européenne sont restés très attachés à cette matière. Le temps d'un espace judiciaire pénal européen au sein duquel les Etats membres de l'Union ne formeraient plus qu'un seul et même territoire et qui rendrait superflues les procédures de coopération inter-étatiques traditionnelles paraît encore bien éloigné ¹. L'expression « espace judiciaire pénal européen » ne désigne donc qu'un projet ou une nécessité mais ne constitue pas encore une réalité. L'objet de cette étude est de faire le point sur ce qui existe en la matière et d'examiner si l'on se rapproche de la mise sur pied d'un tel espace.

Quoique la question demeure controversée ², les Communautés européennes sont généralement considérées comme ne disposant pas de compétences pénales. La réflexion sur les rapports entre le droit communautaire et le droit pénal mérite

¹ Dans un tel espace unique, les autorités judiciaires seraient juridiquement territorialement compétentes pour tous les faits commis sur le territoire de l'Union et tout citoyen de l'Union devrait pouvoir répondre de ses faits devant toutes les juridictions de l'Union. Les commissions rogatoires émanant des autorités judiciaires d'un Etat membre pourraient être exécutées dans tout autre Etat membre comme si elles émanaient d'autorités nationales, les condamnations prononcées dans un Etat membre devraient pouvoir être exécutées immédiatement dans l'Etat membre sur le territoire duquel elles peuvent être exécutées (Flore, 1996).

² La doctrine est divisée sur la question. Les institutions communautaires ont tenu des positions variables en la matière (Labayle, 1995). La Cour de justice des Communautés européennes, si elle a plusieurs fois affirmé que les Etats détenaient une compétence de principe en matière pénale, n'a néanmoins pas exclu que cette compétence soit assortie de limitations. Par ailleurs, ses décisions concernaient l'exercice du pouvoir national de sanction en cas de violation du droit interne et non du pouvoir communautaire de prévoir des sanctions en cas de violation du droit communautaire (Hagueneau, 1995).

cependant d'être poussée plus avant. Le droit répressif des Etats membres est influencé par le droit communautaire. Un certain rapprochement des droits pénaux nationaux en découle. La Cour de justice des Communautés européennes et les autres institutions communautaires sont en outre intervenues pour encadrer le pouvoir national de sanction, afin que l'efficacité de la lutte contre certaines infractions communautaires, dont les fraudes au budget des Communautés européennes, ne soit pas affectée par les disparités entre les systèmes internes. Enfin, des projets ambitieux sont en discussion qui visent précisément à établir un espace judiciaire pénal européen encore cantonné à la lutte contre certaines infractions communautaires.

Si les Etats membres de l'Union restent jaloux de leurs compétences pénales, ils ont cependant accepté d'aborder ensemble la matière pénale, mais sur une base intergouvernementale, par le biais de la coopération judiciaire pénale. Celle-ci ne s'est développée qu'à grand peine. Les résultats atteints à ce jour pèchent par leur insuffisance du fait de l'absence ou du manque d'ambition de nombreux instruments de coopération qui ne sont plus adaptés. Les frontières subsistent et sont même exaltées dès qu'il s'agit d'exercer la justice pénale dans plus d'un Etat membre. La coopération judiciaire pénale, telle qu'elle fonctionne actuellement dans la pratique entre les Etats membres, est caractérisée par la défiance mutuelle dont profitent les criminels. La priorité est donnée aux impératifs de souveraineté étatique et à la défense des intérêts nationaux considérés comme essentiels par les Etats. Comme nous le verrons, plusieurs facteurs indiquent cependant que l'on aborde aujourd'hui un tournant. En effet, non seulement certains instruments essentiels ont été adoptés qui laissent augurer une nette amélioration de la coopération mais en outre le traité d'Amsterdam et le conseil européen de Tampere ouvrent de nouvelles perspectives qui permettent d'entrevoir la mise sur pied d'un embryon d'espace judiciaire pénal européen.

Nous examinerons dans un premier temps les rapports qu'entretient le droit communautaire avec le droit pénal. Dans un second temps, nous nous pencherons sur le développement de la coopération judiciaire pénale entre les Etats membres de l'Union européenne.

1. Droit pénal et droit communautaire

Le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit interne des Etats membres valant indistinctement dans tous les domaines, en ce compris la matière pénale, le droit communautaire a exercé une constante et croissante influence sur la procédure pénale et le droit pénal des Etats membres (Vervaele, 1990).

Concernant la procédure pénale, la Cour de justice des Communautés européennes, parfois relayée ou précédée par les autres institutions communautaires, s'est attachée à dégager des principes concernant l'ouverture et le déroulement des procédures juridictionnelles destinés à permettre l'exercice du droit au juge et à garantir une procédure équitable (Hagueneau, 1995). Elle a ainsi contribué au rapprochement des procédures pénales nationales.

Quant au droit pénal, tant les règles d'incrimination, qui mettent hors la loi certains comportements, que les règles déterminant les sanctions encourues par ceux

qui ne respectent pas les normes d'incrimination sont influencées par le droit communautaire. Cet impact est négatif ou positif (Vervaele, 1994).

Lorsqu'une règle de droit pénal national est considérée comme incompatible avec le droit communautaire, celui-ci exerce un effet négatif sur le droit pénal national. Conformément au principe de primauté et à l'article 5, alinéa 2 du traité CE qui stipule que les Etats membres doivent s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du traité, la règle interne doit alors s'effacer devant la norme communautaire (Pradel et Corstens, 1999). Elle est en quelque sorte « neutralisée » pour reprendre la terminologie de M. Delmas-Marty (Delmas-Marty, 1997). Une norme pénale nationale comportant une interdiction dans le domaine économique ou douanier peut, par exemple, constituer une entrave à la libre circulation des marchandises et doit, de ce fait, être écartée par les juridictions internes (Bouloc, 1992) ³. Quant aux sanctions, si elles sont trop élevées, elles peuvent être considérées par la Cour de justice des Communautés européennes comme portant atteinte à la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux ou des services ⁴.

Par « effet positif du droit communautaire sur le droit pénal national », on entend les mesures prises dans le domaine du droit pénal par les autorités nationales afin d'assurer l'exécution des obligations découlant du droit communautaire. L'importance de ces mesures « actives » à prendre par les Etats mérite d'être soulignée. La Communauté ne disposant pas des moyens – notamment de la force publique – pour imposer l'application du droit communautaire, c'est aux Etats qu'il appartient, en principe, de garantir l'exécution du droit communautaire. Certes, il est vrai qu'il existe quelques rares domaines, comme celui de la concurrence ⁵, où une institution communautaire peut prononcer elle-même des sanctions (Pradel et Corstens, 1999), mais de telles amendes sont présentées par les règlements du Conseil comme n'étant pas de nature pénale (Van den Wijngaert, 1982) – on peut toutefois se demander ce qui les en distingue réellement (Pradel et Corstens, 1999) – et en outre les Etats membres ne sont pas dépourvus de tout pouvoir puisqu'il leur revient malgré tout d'assurer l'exécution matérielle des sanctions prononcées par les institutions communautaires. Excepté ces quelques matières où les organes communautaires détiennent l'essentiel du pouvoir de sanction, c'est aux Etats membres qu'il appartient de sanctionner les violations du droit communautaire.

³ Cour de cassation française, Chambre criminelle, 22 octobre 1970, *D.* 1971, 221, note J. Rideau.

⁴ Arrêt du 25 février 1988, *Drexler*, aff. 299/86, *Rec.*, 1228, 1233-1234 ; arrêt du 14 juillet 1976, *Watson et Belman*, *Rec.*, 1185 ; arrêt du 14 juillet 1977, *Concetta Seguls*, *Rec.*, 1495 ; arrêt du 3 juillet 1980, *Regina*, *Rec.*, 2171.

⁵ L'article 83 du traité instituant la Communauté européenne dispose que le Conseil est compétent pour arrêter tous règlements ou directives utiles en vue de l'application des articles 81 et 82 du traité et que ces mesures ont notamment pour but d'assurer le respect de ces deux dispositions par l'institution d'amendes et d'astreintes. Sur la base de cette disposition, le Conseil a adopté divers instruments attribuant à la Commission le pouvoir d'infliger des amendes (voy. notamment les règlements 17/62, *JOCE*, 21 février 1962, 13, 204 ; 1017/68, *JOCE* du 23 juillet 1968, 175, 1, etc.)

Le pouvoir national de sanction est encadré par le droit communautaire. Cet encadrement résulte d'une délicate opération de conciliation entre la nécessité d'assurer l'effectivité du droit communautaire et la volonté des Etats membres de conserver le pouvoir de sanction (Hagueneau, 1995). Longtemps, c'est cette dernière préoccupation qui l'a emporté. Certes, en vertu de l'article 5 alinéa premier du traité CE ⁶, qui dispose que les Etats doivent prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de leurs obligations découlant du droit communautaire primaire et secondaire, les Etats membres sont liés par une obligation générale de pourvoir à l'exécution du droit communautaire laquelle inclut la sanction de tout manquement à ce droit. Néanmoins les Etats membres conservaient l'essentiel de leur autonomie institutionnelle, sous réserve de quelques prescriptions communautaires minimales imposées par la Cour de justice ou plus rarement par le Conseil (Hagueneau, 1995).

Sous l'impulsion de l'Acte unique, l'effectivité du droit communautaire est progressivement devenue de plus en plus cruciale pour le bon fonctionnement du marché unique. Ce fut particulièrement le cas en matière de fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes. Afin d'appuyer l'action des Etats membres contre ces fraudes, le 1^{er} juillet 1988, la Commission mit en place l'Unité de coordination de lutte anti-fraude (UCLAF), placée sous l'autorité directe du président de la Commission et rattachée au secrétariat général ⁷. Parallèlement au développement des fonctions de la Commission en la matière, les tâches de cette Unité ont progressivement évolué vers la définition de missions opérationnelles d'enquête. Les agents de l'UCLAF ont ainsi été chargés de conduire, en partenariat avec les Etats membres et dans le respect du principe de subsidiarité, des contrôles et vérifications spécifiques anti-fraude en vue de la recherche d'irrégularités auprès des opérateurs économiques ⁸. Dans la même logique, celle de la recherche d'une plus grande effectivité du droit communautaire, la nécessité s'est fait sentir de renforcer l'encadrement du pouvoir national de sanction. Les prescriptions communautaires minimales se sont en effet révélées insuffisantes pour faire disparaître les divergences entre systèmes nationaux et pour assurer une sanction efficace des manquements au droit communautaire. Dans ce contexte, on a assisté à une multiplication des prescriptions communautaires concernant le pouvoir national de sanction. Peu de temps après l'entrée en vigueur de l'Acte unique, dans son arrêt dit du « mais yougoslave », la Cour de justice des Communautés européennes a établi le principe d'assimilation des intérêts communautaires aux intérêts nationaux correspondants. Elle a jugé que les sanctions nationales des infractions touchant aux intérêts financiers

⁶ Devenu l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne.

⁷ Il est à noter que l'UCLAF a été remplacé par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF). Si l'Office reste organiquement dans les services de la Commission, il est fonctionnellement autonome.

⁸ Le règlement 2189/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités constitue la base juridique horizontale en la matière (JOCE, L 292, du 15 novembre 1996, 2).

des Communautés doivent, en ce qui concerne le fond et la procédure, être analogues à celles applicables aux violations du droit national, être d'une nature et d'une importance similaires et avoir un caractère effectif, proportionné et dissuasif ⁹. La même idée a été consacrée expressément par le traité de Maastricht dans son article 209 A ¹⁰. D'autres textes ont été adoptés tels que le règlement 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ¹¹ qui établit un cadre juridique prévoyant des conditions générales pour l'édition de sanctions applicables de manière uniforme sur tout le territoire de l'Union.

Le renforcement de l'encadrement du pouvoir national de sanction a toutefois connu d'importantes limitations provenant de la volonté des Etats de conserver le monopole de la matière pénale. C'est ainsi que les incriminations et sanctions que le législateur communautaire prescrit aux Etats d'adopter sont appelées « administratives » et non « pénales » ¹². On peut évidemment se demander ce qu'il faut entendre par sanctions administratives et ce qui les distingue des sanctions pénales. Le qualificatif « administratif » ne sert-il pas à masquer le caractère pénal de la sanction (Schutte, 1996) ou, comme W. Van Binsbergen l'exprimait d'une manière quelque peu imagée à propos des amendes communautaires en matière de concurrence, ne s'agit-il pas d'une sauce pour faire passer le poisson (Van Binsbergen, 1970) ou encore de « vrai faux pénal » (Delmas-Marty, 1994) ? Aux côtés d'un premier niveau de protection constitué par la mise en place de mécanismes de sanctions administratives, un deuxième niveau de protection visant cette fois le volet pénal a été mis sur pied, mais dans le cadre intergouvernemental du troisième pilier du traité de Maastricht. Le titre VI sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ouvrait en effet à la lutte antifraude de nouvelles possibilités d'action complétant celles existant déjà en vertu du traité CE. En particulier, l'article K 1, paragraphe 5 fournissait une base légale aux initiatives de la Commission ou des Etats membres en la matière, puisqu'il retenait la lutte contre la

⁹ Arrêt du 21 septembre 1989, *Commission c. Grèce*, aff. 68/88, *Rec.*, 2979. Il s'agissait d'une affaire de fraude aux intérêts financiers de la Communauté relative à du maïs qui était réellement d'origine yougoslave mais qui selon les documents avait été déclaré d'origine grecque. Suite à cette fraude, aucun prélèvement agricole n'avait été perçu alors que le produit provenait d'un pays tiers à la Communauté. La Grèce avait omis d'exiger le paiement des prélèvements et le recouvrement des sommes éludées et n'avait pas engagé de poursuites contre les fraudeurs.

¹⁰ Dans ce contexte, la disposition communautaire acquiert une fonction précise d'incrimination parce que, par le recours aux systèmes nationaux, elle rend punissable des comportements qui autrement échapperaient à la sanction pénale. Il est à noter que le principe d'assimilation était consacré dans d'autres domaines, par exemple, par l'article 194 du traité Euratom pour la sauvegarde des secrets découlant de la discipline Euratom ou par l'article 28 du statut de la Cour de justice pour garantir la véracité des témoignages et des expertises (de Angelis, 1996).

¹¹ *JOCE*, L 312, du 23 décembre 1995, 1.

¹² Il est à noter que dans son arrêt du 27 octobre 1992, la Cour de justice a reconnu la compétence de la Commission d'établir dans des règlements en matière agricole des sanctions administratives à appliquer par les autorités nationales mais qu'elle a évité de répondre à la question de savoir si elle disposait de cette compétence lorsqu'il s'agit de sanctions pénales (De Nauw, 1996).

fraude de dimension internationale comme une des questions d'intérêt commun. C'est dans ce cadre qu'a notamment été adoptée, à l'initiative de la Commission (Knudsen, 1995), la convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes¹³. La Commission a choisi un texte « troisième pilier » pour le pénal, considérant sans doute que le contexte post-Maastricht n'était pas le meilleur moment pour provoquer les Etats membres dans un domaine si sensible. Ce cadre est symptomatique de la volonté des Etats de placer le pénal coûte que coûte hors d'atteinte des compétences communautaires (di Lusignano, 1997 ; Vervaele, 1996). Il a fait l'objet de nombreux commentaires critiques. Outre le fait que l'instauration d'un double système de répression, administratif et pénal, partagé entre les premier et troisième piliers est problématique¹⁴, le volet pénal aurait pu, selon beaucoup, dont le Parlement européen, relever du premier pilier, dans la mesure où il est indispensable à la mise en œuvre du droit communautaire (di Lusignano, 1997). La nécessité de reconnaître à la Communauté une compétence normative dans le domaine pénal, lui permettant d'imposer des peines uniformes sanctionnant dans l'ensemble du territoire communautaire les infractions à ses réglementations, découlerait en effet de l'efficacité même que les sanctions prévues pour les infractions au droit communautaire doivent présenter.

Le traité d'Amsterdam a introduit un article 280 dans le traité instituant la Communauté européenne qui remplace l'article 209 A. Cette nouvelle disposition ne communautarise pas les aspects pénaux liés à la fraude contre les intérêts financiers des Communautés et n'est pas susceptible de servir de fondement juridique d'un droit pénal européen dans ce domaine (Monar, 1998). S'il dispose que le Conseil arrête les mesures nécessaires en matière de prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts

¹³ *JOCE*, C 316 du 27 novembre 1995, 48. Cette convention a pour objet, d'une part, de rapprocher les droits pénaux internes des Etats membres en uniformisant l'incrimination c'est-à-dire en établissant une définition commune de la notion de « fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes » et, d'autre part, d'assurer la répression par l'instauration de règles de compétence, de procédure et de coopération. Cette convention a été complétée par divers protocoles. Il s'agit des protocoles du 27 septembre 1996, du 29 novembre 1996 concernant l'interprétation à titre préjudiciel par la Cour de justice de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 19 juin 1997.

¹⁴ Le règlement 2988/95 et la convention de Cannes du 26 juillet 1995 a introduit deux types d'infractions, les unes appelées « irrégularités » réprimées par la voie administrative et les autres appelées « fraudes » réprimées par la voie pénale. Le risque d'une double poursuite pour les mêmes faits existe, qualifiés dans un premier temps d'une manière, puis de l'autre (Van Den Wyngaert, 1996). La distinction entre les premier et troisième piliers n'est par ailleurs pas toujours très nette et pourtant cette distinction est essentielle car elle a des conséquences pratiques très importantes. La répression, selon qu'elle est administrative ou pénale, opère en effet dans un contexte normatif différent. Si le règlement est d'application directe en vertu de l'article 189 CE, la convention est un instrument de droit international classique qui doit être ratifié par tous les Etats membres pour pouvoir entrer en vigueur. Il faut en outre signaler une différence quant au rôle attribué à la Cour de justice. Dans les instruments du premier pilier, le contrôle de la Cour existe de plein droit en vertu des dispositions du traité de Rome. Ainsi les pouvoirs de contrôle qu'exerce la Commission en application du règlement complétant le règlement 2988/95 sur les irrégularités sont soumis au contrôle de la Cour de justice. En revanche, les instruments du troisième pilier ne prévoient pas automatiquement un rôle pour la Cour de justice.

financiers de la Communauté et de lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les Etats membres, il précise néanmoins que « ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les Etats membres ». La fraude est d'ailleurs expressément mentionnée dans le nouveau troisième pilier du traité d'Amsterdam qui ne comprend plus désormais que la coopération policière et judiciaire pénale ¹⁵.

La pratique ayant démontré la nécessité d'une nette amélioration dans la lutte contre la fraude au budget communautaire, une étude a été lancée et coordonnée par la direction générale du Contrôle financier de la Commission et soutenue par le Parlement européen. Le *corpus juris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne est le document qui en est issu. Il s'agit d'un projet envisageant la disparition des frontières juridiques et la création d'un espace judiciaire pénal unifié dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Ces propositions sont destinées à assurer « dans un espace largement unifié une répression plus juste, plus simple et plus efficace ». Il s'agit d'un texte tout à fait novateur. Il comprend deux parties : la première rassemble les dispositions de droit pénal et la seconde les dispositions de procédure pénale. Ce sont ces dernières qui sont les plus intéressantes : elles sont fondées sur le principe de la « territorialité européenne », selon lequel « pour les besoins de la recherche, de la poursuite, du jugement et de l'exécution des condamnations (...), l'ensemble des territoires des Etats membres de l'Union constitue un espace judiciaire unique ». Il en résulte une compétence universelle communautaire (de Angelis et Sicurella, 1997). Un parquet européen devrait être mis sur pied, tandis que la phase de jugement continuerait d'être régie par les règles internes de chaque Etat ainsi que par la compétence *ratione materiae* du juge. Quant à la compétence *ratione loci* des juges nationaux, c'est le parquet qui la déterminera en fonction de l'intérêt de bonne administration de la justice en choisissant entre le juge qui détient la majeure partie des preuves, le juge de l'Etat de résidence ou de nationalité de l'accusé et le juge de l'Etat où l'impact économique de l'infraction est le plus important.

Le projet de *corpus juris* fait l'objet à l'heure actuelle d'une étude sur son suivi, à charge du Parlement européen et de l'OLAF/Commission. Dans les quinze Etats membres, une étude a été menée sur la mise en œuvre éventuelle du *corpus* en droit interne ¹⁶. Ses partisans estiment que, pour être réellement efficace, il doit faire l'objet d'un instrument communautaire directement applicable sur l'ensemble des territoires des Etats. L'obstacle principal à franchir pour l'adoption d'un tel instrument serait l'affirmation par ses détracteurs de l'absence d'une compétence communautaire à ce sujet, étant donné qu'il s'agit de normes et de sanctions dont la nature pénale n'est pas dissimulable en recourant au qualificatif « administratif ». Le

¹⁵ Article 29, paragraphe 2 du nouveau traité.

¹⁶ Les résultats de ces études ont été débattus lors d'un colloque organisé par le Parlement et la Commission européenne à Florence les 6 et 7 mai 1999. Un rapport de synthèse devrait bientôt être publié (Van den Wijngaert, 1999).

raisonnement que font valoir les défenseurs d'un *corpus juris* communautaire est semblable à celui tenu par ceux qui défendent l'existence de compétences communautaires en matière pénale. Les articles 95 et 308 combinés du traité instituant la Communauté européenne doivent, selon eux, pouvoir servir de base à la reconnaissance de compétences normatives de la Communauté en matière pénale dans la mesure où cette compétence est nécessaire à la mise en œuvre du droit communautaire. C'est le règlement qui semble devoir être privilégié. La directive laisse en effet les Etats libres de choisir les mesures qu'ils estiment les plus opportunes pour réaliser l'objectif visé, ce qui crée un risque d'inefficacité du système, dont le bon fonctionnement exige l'homogénéité.

2. La coopération judiciaire pénale entre les Etats membres de l'Union européenne

Alors que les Etats membres du Conseil de l'Europe et du Bénélux se sont penchés assez tôt sur la coopération judiciaire pénale ¹⁷, il a fallu attendre le milieu des années soixante-dix pour assister au lancement du débat sur ce thème entre Etats membres des Communautés européennes. De cette période date la prise de conscience de l'internationalisation des menaces criminelles et surtout de la menace terroriste. A cette époque, apparaît la crainte de voir se développer un *euro-terrorisme* issu des mouvements d'extrême gauche et du Moyen-Orient et dirigé contre les Occidentaux (Bigo, 1996). C'est dans ce contexte que le projet français de création d'un « espace judiciaire pénal européen » fut présenté par le président Giscard d'Estaing aux Conseils européens de 1976, 1977 et 1978 (Crabit, 1987 ; Charpentier, 1978 ; de Gouttes, 1992 ; Van den Wijngaert, 1981 ; Rouchereau, 1997). Ce projet comprenait cinq étapes ¹⁸ : l'élaboration d'une convention d'extradition simplifiée, l'amélioration et l'assouplissement de la procédure de l'entraide pénale internationale entre les Etats, la mise en œuvre d'une procédure de transmission des poursuites pénales d'un Etat à l'autre, la reconnaissance de la valeur internationale des jugements répressifs et la généralisation de la procédure de transfèrement des détenus

¹⁷ Voy. notamment, pour le Conseil de l'Europe, la convention sur l'extradition de 1957 ou celle sur l'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 et pour le Bénélux, le traité d'extradition et d'entraide judiciaire pénale qui date quant à lui de 1962.

¹⁸ On peut faire la comparaison entre ce projet et le projet de *corpus juris*. Ces deux projets ont une dimension totalement différente. Alors que le projet français des années 1970 tendait seulement à renforcer la coopération judiciaire en matière pénale entre les Etats membres des Communautés européennes et demeurait dans la logique traditionnelle de l'intergouvernementalité, le *corpus juris* de création dépasse la simple coopération répressive entre les Etats membres des Communautés et s'engage dans la voie d'une intervention communautaire claire en matière pénale. Mais tandis que le projet français des années 1970 visait la coopération judiciaire pénale en général, le *corpus juris* vise la création d'un espace judiciaire pénal limité au domaine de la fraude aux intérêts financiers de l'Union. L'éventualité d'une compétence pénale de la Communauté y repose non pas sur la défense des intérêts des Etats membres mais sur la défense des intérêts de la Communauté.

entre les Etats membres (de Gouttes, 1992). Chacune de ces étapes faisait déjà l'objet d'une convention conclue¹⁹ ou en voie d'élaboration au sein du Conseil de l'Europe²⁰. Il s'agissait de s'engager dans la voie d'un resserrement des liens dans le domaine pénal entre Etats membres des Communautés européennes considérés comme plus proches que les Etats membres du Conseil de l'Europe. Progressivement, le projet français d'espace judiciaire pénal est tombé dans l'oubli. Il n'a pu aboutir en raison de l'opposition de certains Etats membres, dont les Pays-Bas, qui souhaitaient maintenir ce domaine dans le cadre exclusif du Conseil de l'Europe. Dès le départ, l'idée d'une renégociation des mêmes thèmes « en comité restreint », c'est-à-dire entre Etats membres des Communautés européennes, avait d'ailleurs été considérée avec une grande méfiance par le Conseil de l'Europe lui-même²¹, le risque étant que l'existence parallèle de deux systèmes de coopération freine l'évolution de la coopération entre ses Etats membres.

Dans les années 1980, le débat fut relancé dans la perspective de la création du marché intérieur. Il s'agissait de développer la coopération judiciaire pénale en tant que condition nécessaire ou « mesure compensatoire » à la suppression des contrôles aux frontières intracommunautaires. Les travaux en la matière ont été réalisés à l'époque entre les Etats membres des Communautés européennes en dehors du cadre communautaire, au sein d'enceintes intergouvernementales nouvellement créées, parmi lesquelles figurait le groupe *CPE-coopération judiciaire-affaires pénales*. Ce groupe a élaboré, dans le cadre de la Coopération politique européenne, cinq conventions, dont l'objectif était de mettre en œuvre dans le cadre restreint des Douze des accords plus simples, plus opérationnels et mieux adaptés que ceux élaborés dans les mêmes matières par le Conseil de l'Europe²². Faute de nombre de ratifications nécessaires²³, aucune de ces conventions n'est entrée en vigueur entre tous les Etats membres de l'Union²⁴.

¹⁹ Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et ses deux protocoles additionnels du 15 octobre 1975 et du 17 mars 1978 ; convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 17 mars 1978 ; convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs du 28 mai 1970 et convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972.

²⁰ La convention sur le transfert des détenus était à l'époque en voie d'élaboration.

²¹ C'est ainsi notamment que le secrétaire général fit valoir devant la onzième conférence des ministres européens de la Justice du Conseil de l'Europe (Copenhague 21-22 juin 1978), que la coopération judiciaire envisagée par les neuf ne pouvait se limiter aux seuls pays du marché commun mais devait s'étendre à tous les Etats démocratiques européens (voy. conclusions et résolutions de la conférence, CMJ (78) Concl., 14 cité par Thomas, 1980 : 64).

²² Il s'agit de la convention du 25 mai 1987 relative à l'application du principe *non bis in idem*, l'accord du 25 mai 1987 relatif à l'application, entre les Etats membres des Communautés, de la convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées, l'accord du 26 mai 1989 relatif à la simplification et à la modernisation des modes de transmission des demandes d'extradition, l'accord du 6 novembre 1990 relatif à la transmission des procédures répressives, la convention du 13 novembre 1991 sur l'exécution des condamnations pénales (de Gouttes, 1992).

²³ Elles nécessitent la ratification par tous les Etats membres.

²⁴ Certaines d'entre elles sont néanmoins d'application entre certains Etats membres.

Prêts à coopérer davantage, certains Etats membres des Communautés européennes ont conclu les accords Schengen qui consacrent plusieurs dispositions à la coopération judiciaire pénale (Renault, 1995 ; Bonnefoi, 1995). Si on ne peut nier les conséquences pratiques de plusieurs de ces dispositions, d'autres présentent un caractère assez traditionnel, particulièrement celles relatives à l'entraide judiciaire, à l'inverse notamment de celles relatives à la coopération policière ²⁵.

Le traité de Maastricht a intégré la coopération judiciaire pénale dans le cadre de l'Union européenne (Schutte, 1994 ; Den Boer, 1995). S'il est vrai que les résultats produits à la veille de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam étaient décevants, plusieurs instruments contraignants de nature à améliorer et à accélérer fortement la coopération judiciaire pénale ont néanmoins été adoptés.

Certains d'entre eux sont d'application : il y a bien sûr la convention Europol qui concerne plus directement la coopération policière mais a un impact certain sur la coopération judiciaire ²⁶, l'action commune du 29 juin 1998 ²⁷ par exemple a permis de mettre sur pied un « réseau judiciaire européen » constitué de points de contacts nationaux destinés à servir d'intermédiaires afin de faciliter la coopération judiciaire entre Etats membres et en particulier les contacts directs entre leurs autorités judiciaires (Weyembergh, 1997). Une autre action commune mérite d'être citée. Il s'agit de l'action commune du 5 décembre 1997 qui instaure un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre par chacun des Etats membres de l'Union des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée ²⁸. Cet instrument se révèle extrêmement utile pour améliorer la coopération au sein de l'Union en ce qu'il permet d'identifier très exactement les lacunes et carences des systèmes nationaux.

D'autres textes ont été adoptés mais ne sont pas encore entrés en vigueur entre tous les Etats membres de l'Union. C'est notamment le cas de la convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition ²⁹ et de la convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre Etats membres de l'Union ³⁰. La seconde rénove profondément le droit de l'extradition entre Etats membres de l'Union. Elle est le fruit de la volonté de l'Union européenne et de ses Etats membres d'améliorer l'efficacité de la procédure d'extradition entre Etats membres afin de disposer des armes adéquates pour lutter efficacement contre le terrorisme et la criminalité organisée, dans la perspective d'un espace judiciaire européen (Bribosia et Weyembergh, 1997). Elle élargit considérablement le nombre de situations susceptibles de donner lieu à extradition en définissant largement les faits pouvant donner lieu à extradition, en consacrant une exception à la double incrimination dans

²⁵ Les dispositions Schengen en matière de coopération policière présentent un caractère fort innovateur. Il suffit pour s'en convaincre de songer aux droits de poursuite et d'observation transfrontalières, que nous examinerons dans la troisième partie de cette étude.

²⁶ JOCE, C 316, du 27 novembre 1995, 1 et ss.

²⁷ JOCE, L 191, du 7 juillet 1998, 4-7.

²⁸ JOCE, L 344, du 15 décembre 1997, 7 et ss.

²⁹ JOCE, C 78, du 30 mars 1995, 1 et ss. (Pereira, 1995 ; Rouchaud, 1995).

³⁰ JOCE, C 313, du 23 octobre 1996, 11 (Gautier, 1996).

l'hypothèse d'une conspiration ou d'une association de malfaiteurs, en supprimant la possibilité traditionnellement reconnue aux Etats de refuser l'extradition de leurs nationaux, en abolissant l'exception classique à l'extradition pour infraction politique (Bribosia et Weyembergh, 1997), etc.

Enfin les négociations visant à l'adoption d'instruments essentiels ont été lancées et sont dans plusieurs cas sur le point d'aboutir. Le Conseil devrait ainsi notamment adopter prochainement le texte définitif de la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union ³¹. Les travaux dans ce domaine ne sont pas exempts de lacunes et d'incohérences (Vermeulen, 1999). Les difficultés rencontrées montrent entre autres à quel point les Etats membres veulent conserver la justice pénale dans le giron de leur souveraineté. Certains résultats positifs ont néanmoins résulté des négociations (Vermeulen, 1999). Sur une série de points, en effet, les Etats membres se sont révélés réceptifs à la nécessité de dépasser leurs réflexes nationaux pour adapter la justice pénale entre autres aux nouvelles technologies ³² et aux contraintes nées de l'exploitation de celles-ci par les groupements criminels ³³.

Quant au traité d'Amsterdam, il est vrai qu'il ne passe pas à une logique d'intégration supra-étatique et continue de s'inscrire dans une logique de coopération interétatique (Flore, 1999), mais il apporte néanmoins d'importantes modifications dans le domaine spécifique de la coopération judiciaire pénale. Les objectifs en la matière sont fixés de manière à la fois plus globale et plus précise que dans le traité de Maastricht. Plus globale parce qu'il ne s'agit plus simplement de développer la coopération judiciaire pénale comme une simple mesure compensatoire à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. La mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice constitue un objectif en soi (Labayle, 1997) ³⁴ et le développement de la coopération judiciaire pénale est l'un des moyens de le réaliser ³⁵. Plus précise parce que certains domaines de la criminalité sont ciblés et qu'un catalogue de mesures à prendre est prévu.

Le nouveau traité introduit aussi d'importants changements institutionnels. La coopération judiciaire pénale demeure, aux côtés de la coopération policière, dans un nouveau titre VI intitulé « dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale » qui, s'il reste de nature principalement intergouvernementale, s'est néanmoins teinté d'une nuance communautaire : la Commission dispose dorénavant d'un droit d'initiative en matière de coopération pénale, le Parlement européen est plus étroitement associé aux travaux du troisième pilier, de nouveaux instruments sont introduits et la compétence de la Cour de justice des Communautés

³¹ Le projet d'acte du Conseil établissant la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union a été publié au *JOCE*, C 251, du 2 septembre 1999, 1 et ss.

³² Recours à la technique de l'audition par vidéoconférence ou téléconférence par exemple (articles 10 et 11 du projet).

³³ Mise sur pied d'un système d'interception des télécommunications par poste fixe, mobilophone ou satellite (articles 15 et ss. du projet).

³⁴ Article 5, paragraphe 4 du nouveau traité.

³⁵ Article 29, paragraphe 1^{er} du nouveau traité.

européennes qui, auparavant, avait, sauf exceptions, toujours été tenue à l'écart est désormais reconnue (Petite, 1997). Cette dernière nouveauté constitue assurément un progrès. Elle vise à réduire le déficit juridictionnel en la matière. Elle ne doit cependant pas faire illusion. La compétence de la Cour est en effet fortement limitée et soumise à de nombreuses conditions.

L'idée de différenciation ou de flexibilité a constitué un des thèmes principaux de la conférence intergouvernementale qui a débouché sur le traité d'Amsterdam. Le nouveau titre VI du traité en porte l'empreinte. L'article 40 permet aux Etats de recourir, dans le respect de certaines conditions, aux coopérations renforcées³⁶. Un cas de coopération renforcée est consacré : il découle de l'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union européenne³⁷. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas parties aux accords Schengen et ne participent donc pas à l'intégration de l'acquis dans le cadre de l'Union³⁸. Quant au Danemark, bien qu'il soit signataire des accords Schengen, une position particulière lui est réservée mais elle concerne surtout les matières qui ont été communautarisées et pas celles qui sont demeurées dans le titre VI du traité³⁹.

Amsterdam ouvre, en outre, la porte à de nouvelles avancées substantielles. Il ouvre la porte à la reconnaissance de compétences opérationnelles à Europol⁴⁰. La possibilité pour les autorités judiciaires et policières d'un Etat d'intervenir sur le territoire d'un autre Etat membre en liaison et en accord avec les autorités de ce dernier est envisagée par l'article 32 du traité et constitue une sérieuse entorse au sacro-saint principe de la souveraineté territoriale en matière pénale. L'article 31, lettre e) du traité, quant à lui, est essentiel en ce qui concerne le rapprochement des législations. Il prévoit en effet une action en commun en matière pénale qui vise entre autres à adopter des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogues.

Au-delà du nouveau traité, le conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre derniers, qui constituait le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement expressément consacré au domaine de la justice et des affaires intérieures, a ouvert de nouvelles perspectives en la matière. D'importantes nouvelles orientations ont été dégagées.

³⁶ A noter que l'ancien titre VI prévoyait déjà la possibilité pour les Etats membres de recourir à une coopération renforcée (article K 7).

³⁷ Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

³⁸ Ils se voient néanmoins reconnaître la possibilité d'adhérer à l'acquis Schengen en tout ou en partie. Cette adhésion est soumise à une série de conditions dont l'accord unanime des Etats signataires.

³⁹ Le Danemark reste tenu par ses obligations internationales découlant de l'acquis Schengen mais il différencie son engagement à suivre les autres Etats membres dans l'approfondissement de cet acquis selon qu'il s'organise dans le traité instituant les Communautés européennes ou dans le titre VI. Si certaines mesures se voyaient développées dans le titre III A auquel ne participe pas le Danemark, il aurait la faculté soit de transposer ces mesures dans sa législation nationale soit de rester en retrait. En ce qui concerne le développement de l'acquis Schengen dans le cadre du titre VI, il y participera pleinement (protocole sur la position du Danemark).

⁴⁰ Article 30, paragraphe 2.

Le conseil de Tampere consacre une nouvelle approche de la coopération judiciaire en matière pénale au sein de l'Union basée sur la confiance réciproque, dont la pierre angulaire est le principe de la reconnaissance mutuelle ⁴¹. Il précise que le principe devrait s'appliquer aux jugements, aux décisions émanant des autorités judiciaires qui précèdent la phase de jugement ainsi qu'aux preuves ⁴² et il demande au Conseil et à la Commission d'adopter d'ici décembre 2000 un programme de mesures destinées à mettre en œuvre le nouveau principe. Il ne s'agit donc plus de tendre à une harmonisation générale, la réalisation de celle-ci étant rendue extrêmement difficile par les profondes divergences entre les droits nationaux des différents Etats membres mais bien de combiner un niveau minimum d'harmonisation avec une reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des preuves.

Afin de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée, le conseil de Tampere a décidé de créer une unité dénommée « Eurojust » composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachés par chaque Etat membre conformément à son système juridique. Il demande au Conseil d'adopter l'instrument juridique nécessaire avant la fin de l'année 2001 ⁴³. Sur ce point, les conclusions du conseil européen sont particulièrement vagues. Elles ne précisent pas par exemple si cette nouvelle enceinte sera chargée de missions opérationnelles. La décision de créer « Eurojust », destiné à devenir le partenaire judiciaire naturel d'Europol et le complément du réseau judiciaire européen, est néanmoins essentielle. Elle renforcera l'efficacité de la coopération policière, celle-ci étant en effet condamnée à l'inefficacité si elle ne trouve pas un prolongement dans une coopération judiciaire renforcée. Elle devrait en outre permettre un contrôle judiciaire des activités d'Europol qui s'est vu ouvrir des perspectives opérationnelles limitées avec le traité d'Amsterdam ⁴⁴.

Tampere a également été l'occasion de pousser à la concrétisation rapide de certains apports du traité d'Amsterdam ou d'en préciser le cadre. Il demande ainsi que les équipes communes d'enquêtes soient mises sur pied sans délai, dans un premier temps pour lutter contre le trafic de drogue, la traite des êtres humains et le terrorisme. Il souligne, par ailleurs, que la participation d'Europol à ces équipes devrait être prévue à titre de soutien ⁴⁵. A propos de l'article 31, lettre e) du nouveau traité, Tampere identifie les matières sur lesquelles devraient porter les premiers efforts visant à trouver un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes ⁴⁶.

Même si elles ne constituent pas des engagements juridiques mais bien plutôt des orientations politiques, les conclusions du conseil européen de Tampere sont

⁴¹ Conclusions du Conseil européen, paragraphe 33.

⁴² Conclusions du Conseil européen, paragraphes 33 et 35.

⁴³ Conclusions du Conseil européen, paragraphe 46.

⁴⁴ Voy. article 30, paragraphe 2 du traité.

⁴⁵ Conclusions du Conseil européen, paragraphe 43.

⁴⁶ Conclusions du Conseil européen, paragraphe 48.

essentielles dans la mesure où elles confirment qu'en assignant à l'Union comme objectif général inédit la mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, le traité d'Amsterdam l'engage dans un processus dont il sera difficile de se départir.

L'examen qui précède montre à quel point les Etats membres ont du mal à se détacher du modèle de l'Etat nation qui conserve la pleine souveraineté en matière pénale. Que ce soit du point de vue de l'encadrement du pouvoir national de sanction par les institutions communautaires ou de la reconnaissance de compétences pénales communautaires dans le premier pilier ou encore de l'approfondissement de la coopération judiciaire pénale dans le troisième pilier, la mise sur pied d'un espace judiciaire pénal européen a buté sur la volonté des Etats membres de maintenir la matière pénale dans leur domaine réservé ; elle s'est heurtée à leur attachement indéfectible au principe de la territorialité et à l'hétérogénéité des systèmes nationaux (Barnes, 1997). Il est piquant de constater que certains développements présentés comme des progrès notables de la coopération judiciaire pénale entre Etats membres de l'Union, tels que la suppression de l'exception politique à l'extradition, ont en réalité été motivés par les réflexes protectionnistes de certains Etats membres, plus précisément par la volonté de mieux réprimer chez soi (Bribosia et Weyembergh, 1997).

De nombreux éléments révèlent cependant très clairement la volonté de dépasser cette logique. Le moteur principal de cette évolution est la prise de conscience de l'inadaptation des instruments actuels relevant du droit pénal international classique à la situation contemporaine de l'Union européenne ⁴⁷, qu'il s'agisse de lutter contre la criminalité transfrontière en général ou de protéger des intérêts communautaires caractérisés, comme le budget des Communautés.

On assiste à l'émergence de plus en plus nette d'un modèle caractérisé par une étroite coopération entre Etats membres dans la matière pénale. Nous l'avons vu, de nombreuses initiatives ont été prises afin d'améliorer la coopération judiciaire pénale. Le traité d'Amsterdam ouvre de nouvelles perspectives qui ont été très clairement confirmées par le sommet européen de Tampere. Il convient en outre de remarquer que les nouvelles technologies constituent en la matière un facteur puissant de changement. Non seulement c'est un domaine où une plus grande coopération voire une harmonisation est plus facilement réalisable, puisque rien ou presque rien n'existe à cet égard dans le droit interne des Etats membres, mais surtout mieux que tout autre élément, l'exploitation par les criminels des nouvelles technologies marquent les limites des notions classiques de territoire et de frontière.

Enfin, l'on voit poindre un troisième modèle, celui d'un pouvoir pénal centralisé dans des domaines qui mettent en jeu des intérêts communautaires essentiels. Si de véritables compétences pénales communautaires n'ont jusqu'ici pas encore été reconnues, le *corpus juris* constitue un des éléments majeurs sur la voie d'une telle

⁴⁷ Pour illustrer la prise de conscience des praticiens, voy. notamment l'appel de Genève lancé le 1^{er} octobre 1996 par sept magistrats. Voy aussi les interventions de ces magistrats devant le Parlement européen reproduites dans Parlement européen, Direction générale des études, *Pour un espace judiciaire européen*, Série Libertés publiques, LIBE-101FR, 02-1998.

reconnaissance. La nécessité de protéger efficacement l'euro des contrefaçons pourrait jouer un rôle important dans la reconnaissance de compétences pénales à la Communauté. Les enjeux que représente la protection de la monnaie unique pourraient en effet inciter les Etats membres à assouplir leurs réflexes identitaires (Weyembergh, à paraître).

Ainsi, qu'il s'agisse du renforcement du deuxième modèle ou de l'apparition du troisième, une dynamique paraît avoir été amorcée qui laisse entrevoir la mise sur pied d'un embryon d'espace judiciaire pénal européen.

Bibliographie

- BARNES, E. (1997), « Criminal Law and Procedure in the European Union », in G. BARRETT (ed.), *Justice Cooperation in the EU*, Dublin, Institute of European Affairs, pp. 61-67.
- BIGO, D. (1996), *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BONNEFOL, S.A. (1995), *Europe et sécurité intérieure. Trevi – Union européenne – Schengen*, Paris, Delmas.
- BOULOC, B. (1992), « L'influence du droit communautaire sur le droit pénal interne », in *Droit pénal, droit européen, Mélanges offerts à G. Levasseur*, Paris, Gazette du Palais, Litec, pp. 103-120.
- BRIBOSIA, E. et WEYEMBERGH, A. (1997), « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen ? », *Revue belge de droit international*, pp. 69-98.
- CHARPENTIER, J. (1978), « Vers un espace judiciaire européen », *Annuaire français de droit international*, pp. 927-941.
- CRABIT, E. (1987), *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Thèse dact., Bordeaux, 2 vol.
- DE ANGELIS, F. (1996), « La lutte contre la fraude : premier et troisième piliers de Maastricht », in PAULY, A. (sous la dir. de), *De Schengen à Maastricht : voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, pp. 97-116.
- DE ANGELIS, F. et SICURELLA, R. (1997), « Vers un espace judiciaire européen ? Un corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne », *Revue du marché unique européen*, pp. 121-137.
- DE GOUTTES, R. (1992), « De l'espace judiciaire pénal européen à l'espace judiciaire pénal pan-européen », in *Droit pénal, droit européen, Mélanges offerts à G. Levasseur*, Paris, Gazette du Palais, Litec, pp. 3-22.
- DELMAS-MARTY, M. (1997), « Union européenne et droit pénal », *Cahiers de droit européen*, pp. 610-653.
- DELMAS-MARTY, M. (1994), *Pour un droit commun*, Paris, Seuil.
- DE NAUW, A. (1996), « Le caractère nécessaire, opportun ou superflu de l'attribution de compétences pénales à la Communauté », in TULKENS, F. et BOSLY, H.D. (sous la dir. de), *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, pp. 221-230.
- DEN BOER, M. (1995), « Police, Custom and Judicial Cooperation in the Treaty on European Union », in BIEBER, R. & MONAR, J. (ed.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Bruges, European Interuniversity Press, pp. 191-200.
- DI LUSIGNANO, A.M. (1997), « Faut-il un droit communautaire pénal ? », in DEN BOER, M., *The Implementation of Schengen : First Widening, Now the Deepening*, Maastricht, European Institute of Public Administration, pp. 71-84.
- FLORE, D. (1996), « Vers une justice pénale européenne : l'apport de l'Union européenne », in TUI KENS, F. et BOSLY, H.D. (sous la dir. de), *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, pp. 373-386.
- FLORE, D. (1999), « Une justice pénale européenne après Amsterdam », *Journal des Tribunaux de droit européen*, pp. 121-129.
- GAUTIER, Y. (1996), « La Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne », *Juris-Classeur, Europe*, 11, pp. 1-3.

- HAUENAU C (1995) *L'application effective du droit communautaire en droit interne*, Bruxelles, Bruylant
- KNUSSLIN, P B (1995) « La fraude au détriment du budget de la Communauté », *Revue de sciences criminelles*, pp 65-74
- LABAYE, H (1995), « L'application du Titre VI du traité sur l'Union européenne et la matière pénale », *Revue de sciences criminelles*, pp 35-64.
- LABAYE, H (1997), « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *Revue trimestrielle de droit européen*, pp 813-880.
- MONAR, J (1998) « Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam : Reform at the Price of Fragmentation » *European Law Review*, pp 320-335.
- PERRIERA, F R P (1995) « Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 391, pp 521-524
- PLITTE, M (1997), « Le Traité d'Amsterdam : ambition et réalisme », *Revue du Marché unique européen*, pp 17-52
- PRADEL, J et CORSTENS, G (1999), *Droit pénal européen*, Paris, Dalloz.
- RENAULT, G (1995), *Schengen un modèle pour l'Europe pénale ?*, *Dossiers du Journal des Tribunaux*, 6, Bruxelles, Larcier
- ROBERT, D (1996), *La justice ou le chaos*, Paris, Stock.
- RUCHAUD, A M (1995), « Convention relative à la procédure d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne », *Agon*, pp 3-5.
- ROUCHIERAU, F (1997), « L'espace judiciaire européen », *Regards sur l'actualité*, 235, pp. 12-30.
- SCHUTTL, J J E (1994), « Judicial Cooperation Under the Union Treaty », in MONAR, J. & MORGAN, R. (ed.), *The Third Pillar of the EU Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruges, European Interuniversity Press, pp. 181-191.
- SCHUTTL, J J E (1996) « L'application du Titre VI et la matière pénale », in TULKENS, F. et BOSLY, H.D. (sous la dir de) *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, pp. 239-244.
- THOMAS, F (1980), *De Europese Rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gand, Story Scientia.
- VAN BINSBERGEN, W (1970), « Le droit pénal des Communautés européennes », in *Droit pénal européen*, Bruxelles, PUB, pp 203-225
- VAN DEN WIJNGAERT, C. (1981), « L'espace judiciaire européen : vers une fissure au sein du Conseil de l'Europe ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, II, pp. 511-543.
- VAN DEN WIJNGAERT, C (1982), « Droit pénal et Communautés européennes », *Revue de droit pénal et de criminologie*, pp 837-862.
- VAN DEN WIJNGAERT, C (1996), « Etude espace judiciaire européen. Groupe thématique n. 2 Règles de compétence et extra-territorialité », Premier rapport. Bilan et perspectives.
- VAN DEN WIJNGAERT, C (1999), « *Corpus juris*, parquet européen et juge national vers une chambre préliminaire européenne ? », *Agon*, 23, pp 2-6
- VERMULLEN, G (1999), *Wederzijdse rechtshulp in strafzaken in de Europese Unie : naar een volwaardige eigen rechtshulp ruimte voor de Lid-Staten ' Kritische analyse en evaluatie van vijf jaar onderhandelingen in het kader van de derde pijler (1 november 1993 – 31 oktober 1998)*, Antwerpen Apeldoorn, Maklu
- VERVAEIJ, J (1990), « La Communauté économique européenne face à la fraude communautaire. Vers un « espace pénal communautaire » ? », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, pp 29-41
- VERVAEIJ, J (1994), « Compétences en matière de sanctions administratives de et dans l'Union européenne Vers un système de sanctions administratives européennes ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, II, pp 933-974
- VERVAEIJ, J (1996), « L'application du droit communautaire la séparation des biens entre le premier et le troisième pilier », *Revue de droit pénal et de criminologie*, pp. 5-22.
- WEYEMBERGH, A (1997), « Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée », *Revue de droit pénal et de criminologie*, pp. 868-900
- WEYEMBERGH, A. « La protection de l'euro contre les contrefaçons », *Studia Diplomatica*, à paraître.

La politique de l'Union européenne en faveur des régions moins favorisées : théorie et pratique

Micael CASTANHEIRA et Georges SIOTIS

1. Introduction

L'actualité récente fait apparaître clairement que des pays constitués de régions trop différentes en termes de richesses connaissent d'importants problèmes de solidarité économique. Les mécanismes de redistribution interrégionale y sont de plus en plus remis en cause. Les exemples les plus frappants sont ceux de la Belgique, bien sûr, mais aussi de l'Italie, de l'Espagne ou même du Royaume-Uni et de l'Allemagne réunifiée.

L'actuelle Union européenne s'est formée par vagues d'élargissements successifs qui ont accentué les disparités interrégionales, augmentant ainsi l'hétérogénéité de l'Union. En parallèle, ces développements s'accompagnèrent d'une intégration économique plus poussée. Il est vite apparu que ces différences de revenu, jointes à l'intégration, nécessitaient des transferts importants en faveur des régions moins développées. Au sein de l'Union européenne, ces transferts ne sont pas encore ouvertement contestés. Pourtant, l'Europe est constituée de régions encore plus hétérogènes et potentiellement moins solidaires que les pays susmentionnés.

Dès lors, afin de maintenir une cohésion politique et économique suffisante à travers l'Union européenne, il est primordial que les transferts européens soient les plus efficaces possible. En effet, un impact accru permettrait de les *légitimiser* et d'en limiter l'*ampleur* et la *durée*. Au delà de ces problèmes d'opportunité politique, le processus d'intégration européenne *nécessite* de tels transferts d'un point de vue strictement économique. En effet, l'Europe ne pourra mener des politiques macro-économiques centralisées par delà la politique monétaire commune que si les parties constituantes sont suffisamment homogènes.

La problématique sur laquelle nous nous penchons est donc celle de la convergence du revenu par habitant des régions moins développées vers celui des régions plus avancées. La section suivante présente brièvement l'évolution des revenus par habitant dans les régions moins favorisées (RMF) et les études empiriques qui ont tenté de mesurer le processus de convergence. La troisième section passe en revue la littérature théorique susceptible d'expliquer les évolutions

observées. La quatrième partie décrit les efforts financiers en faveur des régions moins favorisées au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, nous tenterons d'évaluer ces politiques à la lumière des contributions théoriques présentées dans la section précédente. La dernière partie sert de conclusion.

2. Evolution du processus de convergence

Les régions moins favorisées (RMF), ou régions objectif 1 dans le jargon communautaire ¹, comportent l'Irlande, la Grèce, et le Portugal, ainsi que certaines régions de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne réunifiée et de la Belgique. Dans ce texte, nous nous concentrerons sur l'Irlande, la Grèce, le Portugal et les régions concernées de l'Espagne.

L'évolution des pays ibériques et de la Grèce fut quasi identique jusqu'au début des années quatre-vingt, suivant un processus de démocratisation mené avec l'appui d'une croissance parmi les plus élevées de l'OCDE, permettant ainsi une diminution des écarts de revenus par habitant. Les chocs pétroliers appelèrent des politiques expansionnistes qui furent mises en œuvre dans les trois pays ; les dirigeants considéraient en effet à l'époque qu'elles étaient nécessaires pour consolider le processus de transition démocratique. Des demandes formelles d'adhésion à la Communauté émanèrent de ces pays, et la Grèce devint le dixième Etat membre en 1981.

A partir de cette période, l'expérience de ces pays commença à se différencier. La politique économique grecque demeura « laxiste » et renforça les déséquilibres macro-économiques du pays. La croissance fut donc suivie d'un ralentissement économique notoire à la fin des années quatre-vingt. A l'opposé, les pays ibériques avaient adopté des politiques d'assainissement avant leur adhésion aux Communautés, en 1986. La deuxième moitié de la décennie fut, pour ces pays, une période de croissance forte caractérisée par un afflux massif d'investissements directs. L'Espagne fut fortement touchée par la crise entre 1991 et 1994 ; elle semble repartie depuis lors sur une trajectoire de croissance élevée. L'évolution du Portugal fut similaire mais les fluctuations macroéconomiques y furent plus douces. En Grèce, les perspectives ne se sont améliorées que récemment, suite à la mise en place de programmes d'assainissement.

L'expérience de l'Irlande se différencie de celle des pays du Sud. Le processus de convergence fut apparemment plus stable depuis les années 1960, même s'il s'accéléra suite à l'adhésion de ce pays aux Communautés. La raison en est la dépendance excessive de l'Irlande vis-à-vis du marché britannique avant l'adhésion.

¹ Les fonds structurels sont destinés aux régions qui satisfont au moins à l'un des cinq critères d'éligibilité suivants : Le premier objectif couvre les régions dont le revenu par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Le deuxième, celles qui sont en déclin industriel. Le troisième vise les régions souffrant d'un chômage de long terme élevé. Le quatrième objectif vise à l'insertion professionnelle des jeunes. Le cinquième est subdivisé en deux parties : 5 a, l'ajustement des régions agricoles ; 5 b, le développement des régions rurales (proche de l'objectif 1).

Durant les années 1980, le gouvernement adopta une politique d'austérité budgétaire et le processus de convergence s'en trouva quelque peu ralenti. De plus, ce pays souffrit de déséquilibres structurels importants dus à la dualité de son économie (coexistence de secteurs traditionnels et de secteurs à haute intensité technologique). Les deux axes principaux de la politique économique de ce pays portèrent néanmoins leurs fruits. Des impôts nettement plus faibles que dans le reste de l'Europe, des subsides à l'investissement (européens ou irlandais) attirèrent un flux d'investissement considérable. L'Irlande retira aussi les gains associés à son investissement en capital humain. Elle bénéficia de plus de deux avantages « exogènes » : l'usage de l'anglais et la distribution sectorielle des investissements étrangers (concentration dans le secteur de l'électronique en forte expansion au cours des années quatre-vingt-dix). La performance de ce pays au cours des années quatre-vingt-dix fut spectaculaire à tel point que l'on peut parler d'un véritable « miracle irlandais ».

A. Les implications du marché unique pour les RMF

Une des conséquences du programme du marché unique a été de cristalliser le débat sur la convergence : l'ouverture totale au commerce est une épée à double tranchant pour les régions périphériques. D'un côté, le marché unique leur offre la possibilité d'exploiter leurs avantages comparatifs, et par conséquent, de rattraper les pays plus riches : dans cette perspective, les RMF seraient les principales bénéficiaires du grand marché. D'un autre côté, les forces concurrentielles risquent d'affaiblir des économies caractérisées par une faible productivité et d'importants problèmes structurels. La Commission était consciente de ce danger. On lit dans son rapport, « Les régions de la Communauté élargie », qu'il « peut y avoir cependant quelques risques, le premier étant que les régions en difficulté ne réagissent pas avec le dynamisme souhaitable à ce nouveau défi. Le second risque, qui n'est pas à exclure, est que la suppression recherchée des obstacles qui s'opposent encore à la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux, profite en premier lieu aux régions les mieux placées et les plus attractives » (CCE, 1987). Le propos est prudent mais il illustre bien les craintes associées à la libéralisation complète des échanges pour les RMF.

La Communauté, depuis ses débuts, met à la disposition des Etats membres des ressources destinées à faciliter les ajustements structurels liés à l'intégration. L'existence de tels transferts est une des caractéristiques de l'Union, qui la différencie d'autres associations régionales (par exemple, l'ALENA). Ils existent de longue date mais ont pris une place importante au sein de la Communauté au cours des années quatre-vingt, en termes tant de volume que d'ambition des objectifs de la politique régionale. Ces développements sont directement liés au « projet 1992 » et à son impact escompté sur les RMF. En d'autres termes, l'augmentation des ressources disponibles était une condition nécessaire pour que les pays périphériques signent l'Acte unique. Un phénomène similaire s'est reproduit au cours des négociations du traité sur l'UEM. En effet, les pays « objectif 1 », menés par l'Espagne, ont exigé la création d'un Fonds de cohésion, destiné à faciliter la transition vers l'UEM.

Cette dynamique, engendrée par le « projet 92 », eut de profondes répercussions. Tout d'abord, l'Acte unique institutionnalisa l'objectif de cohésion économique et sociale. Dans la foulée, le traité sur l'Union européenne prévoit de renforcer la cohésion. Le protocole sur la cohésion économique et sociale stipule que « (Les hautes parties contractantes) réaffirment leur conviction que la promotion de la cohésion économique et sociale est vitale pour le développement intégral et le succès durable de la Communauté (...); réaffirment leur conviction que la BEI doit continuer à consacrer la majorité de ses ressources à la promotion de la cohésion économique et sociale (...) ».

Deuxièmement, les ressources financières destinées à promouvoir le rattrapage économique des régions périphériques représentent une part importante du budget communautaire depuis la réforme des fonds structurels (adoptée en 1988). Troisièmement, la politique régionale européenne touche de nouveaux domaines (R&D, environnement, formation professionnelle etc.).

Les fonds structurels (FS) sont le FEDER (Fonds européen de développement régional), le FSE (Fonds social européen), et la partie orientation du FEOGA. S'y ajoute le Fonds de cohésion. La réforme des fonds structurels, mise en œuvre à partir du mois de janvier 1989, représente un changement qualitatif et quantitatif. L'intervention communautaire est désormais organisée autour d'une procédure en quatre étapes. Tout d'abord, la Commission prépare des plans de développement régionaux où sont exposés les domaines prioritaires de l'intervention et les principaux objectifs. La deuxième étape est l'élaboration d'un cadre communautaire d'appui (CCA). Celui-ci résulte d'une consultation entre les Etats membres concernés et la Commission. Troisièmement, l'action est organisée autour de programmes opérationnels et non plus de simples projets, l'objectif étant d'intégrer les différentes politiques communautaires. La quatrième et dernière étape est une évaluation *ex-post* des CCA.

Au niveau quantitatif, il était prévu un doublement des ressources disponibles. En 1988, dernière année avant la réforme, les fonds structurels représentaient 7,8 milliards d'écus sur un budget total de 45,3 milliards (c'est-à-dire, 17,2% des dépenses). En 1993, le total était passé à 20,5 milliards, soit plus de 30% du budget communautaire (tableau 1). De fait, l'action structurelle est le deuxième poste budgétaire, après la PAC, qui continuait d'absorber plus de 50% des ressources en 1993. La réforme a aussi institué un système d'éligibilité basé sur des critères prédéfinis (régions objectifs 1 à 5 b).

Nous nous focaliserons sur les régions objectif 1 (c'est-à-dire, dont le niveau de revenus est inférieur à 75% de la moyenne CE). La totalité du territoire grec, portugais, irlandais, et une bonne partie de l'Espagne sont éligibles à ce titre.

Tableau 1
Allocations financières du budget CE, en millions d'euros

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
FEOGA, garantie	19 728 (68%)	22 118 (62%)	22 950 (63%)	26 395 (68%)	24 401 (58%)	25 605 (56%)	31 103 (57%)	31 255 (51%)	34 936 (52%)
Mesures structurelles	3 703 (13%)	5 665 (16%)	5 860 (16%)	6 419 (15%)	7 945 (19%)	9 591 (21%)	13 971 (25%)	18 378 (30%)	20 479 (31%)
Autres dépenses	5 403 (19%)	8 037 (22%)	7 425 (20%)	9 681 (23%)	9 938 (24%)	10 412 (23%)	9 942 (18%)	11 211 (18%)	11 319 (17%)
Total	28 833	35 820	36 235	42 495	42 284	45 608	55 016	60 844	66 733

Source : CCE.

Les montants globaux mentionnés ci-dessus se réfèrent aux cinq objectifs. L'objectif 1 absorbe la plus grosse partie des fonds de cette enveloppe budgétaire totale (plus des deux tiers)². Pour les pays concernés, ces montants sont considérables. En 1987, ils représentaient déjà 1,27%, 0,6% et 0,7% du PIB du Portugal, de l'Irlande et de la Grèce. Les ordres de grandeur pour la formation brute de capital fixe (FBCF) étaient de 5,3%, 3,6% et 3,9% respectivement. Si l'on considère les seuls investissements publics (la FBCF comprend les investissements publics et privés), cette proportion augmente fortement. En d'autres termes, une proportion toujours croissante des investissements en infrastructure des pays objectif 1 dépend de financements communautaires. Entre 1989 et 1993, la contribution des fonds structurels à l'économie de ces pays variait entre 1,1% et 3,4% du PIB (tableau 2). Ces valeurs ont encore augmenté pour la période 1994-1999, avec un doublement en termes réels entre 1992 et 1999.

Quelle que soit la perspective adoptée, ces montants sont énormes, particulièrement pour les pays les plus en retard de développement (Grèce, Portugal). A titre de comparaison, le plan Marshall représentait en moyenne 2,1% du PIB annuel des pays concernés entre 1948 et 1952.

² De plus, les sommes allouées au titre de l'objectif 1 sont souvent complétées par des dépenses destinées aux objectifs 2 à 5 b.

Tableau 2

Fonds alloués aux régions objectif 1 et PIB des pays receivers, en millions d'euros

<i>Pays</i>	<i>Montants alloués, 1989-1993</i>	<i>Transferts CE en % du PIB, moyenne annuelle 1989-1993</i>
Portugal	7 368	3,4%
Grèce	7 193	2,9%
Irlande	3 672	2,1%
Espagne (régions objectif 1)	9 779	1,1%
Total	28 012	

Source : Beutel (1993).

Les décisions prises au conseil d'Edimbourg devaient faire augmenter ces ordres de grandeur (tableau 3). Une des raisons avancées pour cette nouvelle augmentation est que ces fonds étaient nécessaires pour permettre la participation des pays moins riches à l'UEM.

Tableau 3

Allocations financières décidées au conseil d'Edimbourg (décembre 1992), en millions d'euros

	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
FEOGA, garantie	32 953 (54%)	34 490 (50%)	39 324 (50%)	40 423 (50%)	39 133 (47%)	40 940 (47%)	41 401 (45%)
Mesures structurelles	15 872 (26%)	19 223 (28%)	24 624 (31%)	26 285 (32%)	28 766 (35%)	30 659 (35%)	32 167 (35%)
Autres dépenses	12 654 (21%)	14 696 (21%)	14 657 (19%)	14 784 (18%)	14 900 (18%)	15 615 (18%)	18 430 (20%)
Total	61 479	68 409	78 605	81 492	82 799	87 214	91 998

Source : CCE.

Les fonds structurels absorbent donc à l'heure actuelle plus d'un tiers du budget (35%) et dépassent les trente milliards d'euros. Néanmoins, l'augmentation des dix dernières années est arrivée à son terme. Les perspectives financières 2001-2006 suggèrent une stabilisation autour de 37% du budget (35 milliards d'euros par an, tableau 4). Un des défis les plus importants pour les années à venir est de concilier les intérêts des Etats membres actuels avec ceux des pays candidats à l'adhésion.

Tableau 4
Perspectives financières, 2001-2006, en millions d'euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FEOGA, garantie	39 250 (41%)	40 361 (42%)	40 219 (42%)	39 178 (42%)	38 321 (41%)	38 036 (41%)
Mesures structurelles	36 482 (38%)	35 891 (37%)	35 309 (37%)	34 617 (37%)	34 627 (37%)	34 203 (37%)
Autres dépenses	19 539 (21%)	19 513 (20%)	19 486 (21%)	19 709 (21%)	19 933 (21%)	20 167 (22%)
Total	95 271	95 765	95 014	93 504	92 881	92 406

Source : CCE.

A l'évidence, la contribution des mesures structurelles à l'économie des pays objectif 1 est considérable. Mais aucune analyse systématique de l'efficacité de ces dépenses n'a été menée. Nous devons donc nous contenter de passer en revue les arguments théoriques qui indiquent comment renforcer cette convergence. Ceci ne peut remplacer une analyse empirique plus complète, mais cette dernière requerrait une collecte de données régionales indisponibles à l'heure actuelle.

B. Mesurer la convergence : méthodologie et résultats

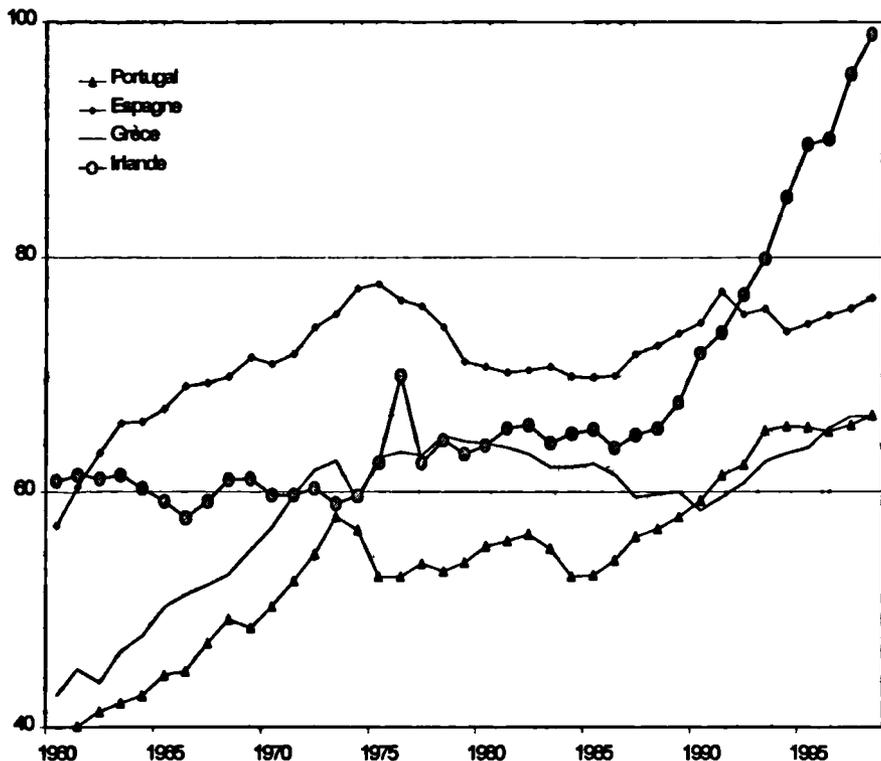
Mesurer la convergence peut mener à des controverses. En effet, il n'existe de méthodologie standard ni à propos du choix de l'échantillon, ni à propos de la méthode statistique. Le point de départ se base sur les arguments néoclassiques de la convergence, selon lesquels le revenu par habitant devrait converger grâce à l'influence du capital par habitant sur la détermination des rendements de l'investissement (Solow, 1956). Ce concept mena à l'analyse de la β -convergence et de la σ -convergence (voy. Barro, 1991 et Barro et Sala-i-Martin, 1991), soit la convergence moyenne et celle de la variance.

Cependant ce concept même de mesure, qui se base sur l'évolution moyenne de la croissance à travers une période très longue (trente ans) et un grand nombre de pays est contestée à cause des restrictions implicites qu'elle impose. Cette méthode imposerait alors une convergence fictive due à l'agrégation de processus trop différents (Quah, 1993). De plus, le choix de la période de référence influence la nature des résultats (Neven et Gouyette, 1993). C'est vrai aussi pour la sélection de l'unité de base (pays, régions, ou groupements régionaux). En d'autres termes, le choix *ex-ante* de l'échantillon déterminera les résultats *ex-post* (De Long, 1988). La prudence s'impose donc lorsque l'on évalue l'étendue de la convergence.

Le graphique 1 illustre l'évolution des revenus par habitant entre les Etats membres depuis les années 1960. Au vu de ce graphique et d'études empiriques, le processus de convergence est pro-cyclique et généralement observé.

Graphique 1

*Evolutions des revenus par habitant dans quelques pays périphériques d'Europe
(en PPA, 100 = moyenne européenne)*



Les études économétriques de ce phénomène de convergence s'accordent en général pour confirmer l'impression laissée par ce graphique et mesurent une vitesse de convergence/rattrapage de 2% l'an environ (Barro et Sala-i-Martin, 1991 ; Neven et Gouyette 1993 – mais ceux-ci mesurent une convergence de l'ordre de 0,5% par an). Si l'on rentre plus dans le détail des différences régionales du processus de convergence, le processus de convergence apparaît nettement plus robuste pour les régions du Nord, alors que peu de résultats nous permettent de tirer les mêmes conclusions pour le Sud. De plus, à en juger par les ordres de grandeur du taux de convergence, le processus serait lent, particulièrement en Europe.

Afin de mieux cerner l'efficacité potentielle des aides européennes à la convergence, notons aussi que la contribution à la croissance des industries basées sur les ressources naturelles n'a pas été déterminante au cours de la période étudiée. Sans

doute les facteurs spécifiques à chaque pays relèvent-ils plus de leur réseau d'infrastructure (transport, communication etc.). Les infrastructures *institutionnelles* pourraient aussi expliquer ces performances différenciées.

3. Convergence et théorie économique

A. L'approche du commerce international et de la géographie économique

La référence classique est la théorie Samuelson-Heckscher-Ohlin du commerce international : en concurrence parfaite et avec des rendements d'échelle constants, le commerce international ou interrégional s'explique par les avantages comparatifs des régions. C'est-à-dire qu'une région (un pays) comparativement plus riche par exemple en pétrole/capital/forêts devrait être exportateur net de produits pétroliers/biens manufacturés/bois. Ventura (1997) a appliqué avec succès ce type de modèle au cas des tigres asiatiques. Sur la base de cette théorie des avantages comparatifs, l'ouverture des frontières et la libre circulation des biens en Europe devrait générer une forte convergence des revenus par habitant.

Dans cette perspective, on comprend pourquoi les théoriciens ont longtemps considéré que la divergence des revenus par habitant devait être passagère ou un accident provoqué par les distorsions que connaît l'économie dans la réalité. Certains ont pourtant contesté ce point de vue et expliqué qu'une telle divergence n'avait rien d'accidentel ou de passager. Hirschman (1958), Myrdal (1957) ou Kaldor (1970, 1971) ont basé leur raisonnement sur le marché du travail. Pour eux, la spécialisation en tant que telle est une source d'avantage comparatif, en raison de l'accumulation de qualifications et de connaissances tacites qui en découle. Dans ce cas, un pays ou une région qui ne bénéficie pas d'une telle spécialisation perd constamment en compétitivité sur ce marché et les revenus de ce secteur diminuent.

Plus récemment, c'est l'ensemble de la théorie du commerce international qui s'est réorientée vers la prise en compte de rendements croissants externes (Krugman et Helpman, 1985 ; Krugman, 1991). Dans ce nouveau cadre conceptuel, les rendements croissants externes sont la base d'un nouveau type d'avantage comparatif qui accorde de l'importance à la *taille du secteur* dans le pays ou la région (Krugman et Venables, 1990). Une entité économique *plus grande* peut mieux exploiter les économies d'échelle externes et *augmenter ceteris paribus sa productivité* ; la *taille économique du pays* devient une source d'avantage comparatif.

De plus, les coûts de transport ont un effet inverse de celui que véhiculait l'idée classique : ces coûts permettent d'isoler les marchés et limitent la capacité d'exploiter les économies d'échelle. La création du marché intérieur peut, en ce cas, avoir un effet pervers : en permettant la meilleure exploitation des rendements d'échelle, elle donne l'avantage aux régions déjà plus développées à l'origine. L'effet de l'ouverture au commerce est donc de renforcer la convergence entre certaines régions déjà avantagées, mais aussi de renforcer la divergence entre les régions les plus avancées et celles les plus en retard sur leur développement. Rodríguez et Rodrik (1999) passent en revue la littérature qui analyse la relation entre ouverture commerciale et croissance. Ces auteurs arrivent à la conclusion qu'il n'est pas possible d'affirmer que l'abolition des barrières au commerce favorise la croissance des pays moins avancés.

L'ouverture du marché aux mouvements de capitaux renforce encore ce mouvement : comme le fait remarquer Robson (1987 : 170) : « Le mouvement des facteurs en lui-même peut générer des rendements croissants ; de ce fait, les flux de travail, capital, biens et services des régions pauvres vers les régions riches ne vont pas servir à la réduction des disparités entre revenus par habitant et taux de croissance comme la théorie néo-classique semble le suggérer, mais vont plutôt les accentuer ». L'ouverture des frontières, aux biens ou aux facteurs de production ne semble donc pas pouvoir réduire ces disparités de revenus inter-régionales que l'on attribuait à de simples distorsions qu'il fallait corriger.

B. Une vue plus dynamique : celle de la croissance endogène

La théorie de la croissance était aussi parvenue à la conclusion que le laissez-faire devrait mener à une convergence des revenus par habitant. La référence « historique » la plus souvent citée aujourd'hui est Solow (1956), qui propose un modèle où la production provient de l'utilisation de capital et de travail. Dans une telle situation, la croissance de la production nationale ne peut provenir que de l'accroissement du stock de capital et de la population. On qualifie les modèles de ce type, de façon générique, de *modèles de croissance exogène* pour la raison suivante : si l'on « mesure » la croissance, on constate que le revenu par habitant croît plus rapidement que la contribution des facteurs travail et capital. La croissance est donc principalement expliquée par une évolution technologique *exogène*.

P. Romer (1986, 1990a et 1990b) a voulu corriger cette faiblesse en partant de l'*a priori* inverse de celui de Solow. Pour lui, s'il y a croissance, c'est parce qu'il y a des non-convexités dans l'économie, celles-ci provenant d'économies d'échelle externes. Pour Solow, la détermination du revenu ne pouvait s'expliquer que par des rendements constants.

De ce fait, le même type de considérations permet de renverser les prédictions des modèles. Suivant Romer, la croissance d'une économie est déterminée par l'accumulation de savoir-faire technologique. Contrairement au modèle de Solow, ce progrès technique est *endogène* à l'économie ; il résulte de la maximisation du profit par les entreprises (d'où le nom de *théories de la croissance endogène*). Le progrès alimente donc la croissance économique qui à son tour rend profitable l'accumulation de nouvelles connaissances technologiques.

En y réfléchissant, on voit l'importance de cette théorie pour expliquer la convergence des régions d'Europe : qu'est-ce qui permet la création de connaissance ? En général, on a besoin d'ingénieurs, de chimistes, etc., de main-d'œuvre qualifiée, donc, de *capital humain*. Or, les régions qui croissent le plus, ou du moins qui convergent vers un niveau de revenu élevé, sont précisément celles qui sont dotées de ressources d'éducation et de pôles de développement plus grands. Grossman et Helpman (1991) ont étudié les liens entre la concurrence internationale et la croissance endogène. Il ressort de leur étude que ce phénomène de convergence dépend crucialement de la *diffusion technologique* entre les pays. La divergence est provoquée par le fait que les découvertes nationales ont tendance à rester *dans* le pays. La convergence est provoquée par le transfert de technologie *entre* pays. Or, différentes études, dont celles d'Audretsch et Feldman (1993) et Feldman et Florida

(1993), démontrent empiriquement que, sans un transfert de technologie explicite, la diffusion géographique de la connaissance est très limitée. Beaucoup plus limitée, même, que la taille d'un pays. Le progrès technologique, de ce fait, se met au service des régions les plus avancées mais contribue aussi à l'augmentation des disparités interrégionales.

Dans le cadre de l'Union européenne, ceci donne une justification théorique importante à la politique de transferts technologiques et de recherche et développement européenne spécialement orientée vers les RMF. Une politique de R&D européenne augmente la base de chercheurs qui travaillent sur un projet mais écarte souvent les régions moins favorisées puisqu'elles sont souvent désavantagées dans la R&D de pointe. Il était donc aussi nécessaire de créer des programmes explicitement orientés vers ces régions.

De plus, cette analyse théorique appelle à une politique européenne d'aide à l'accumulation de capital humain et de réduction des coûts d'apprentissage (Lucas, 1988). Conséquence : la capacité d'un pays à absorber la technologie qui lui est « offerte » lors des transferts technologiques dépendra elle aussi du niveau d'éducation du pays. Il est donc crucial d'accompagner la politique de transfert technologique d'une amélioration du niveau de capital humain des pays récipiendaires.

4. Une évaluation de l'action européenne en faveur des régions objectif 1

Après avoir suivi l'évolution du processus de convergence dans le temps et examiné comment expliquer ce phénomène par la théorie, entrons dans les détails de l'action communautaire. Nous l'avons vu, l'effort communautaire est d'une ampleur considérable. L'objectif 1 a mobilisé 36,4 milliards d'écus entre 1989 et 1993. Les flux annuels ont doublé en termes réels entre 1988 et 1993 et ensuite entre 1994 et 1999. Dès la moitié de la décennie, le Portugal recevait en aides au développement une somme équivalent à 3,4% de son PIB ; la Grèce à 2,9% ; l'Irlande à 2,1% et les régions objectif 1 d'Espagne à 1,1%.

La théorie de la localisation géographique de l'activité économique a démontré l'importance des économies d'échelle externes. Si les coûts de transport sont faibles, les firmes préfèrent se concentrer là où se trouve la demande principale, desservant seulement à distance les régions périphériques. Ce mouvement est renforcé par la mobilité des travailleurs, qui iront chercher un emploi dans la région la plus productive, accroissant ainsi la concentration de la demande dans les villes et les régions les plus avancées. Pour contrecarrer cette tendance des firmes à l'agglomération, il est donc nécessaire d'éviter une égalisation des salaires trop rapide entre les régions, tout en maintenant la main-d'œuvre dans les régions moins favorisées par des subsides adaptés à l'amélioration de l'infrastructure.

Les théories de la croissance, pour leur part, nous montrent qu'il faut également renforcer la dotation technologique des RMF, afin d'améliorer non seulement le revenu à un moment donné, mais aussi les perspectives d'évolution du revenu. En d'autres termes, tant que la politique régionale ne s'attaque pas directement au *potentiel de croissance* des régions moins favorisées, le besoin de subsides persistera.

Si tel est le cas, ces régions continueraient à dépendre de la bonne volonté des pays donateurs.

Si le but des transferts est d'amener la périphérie vers un nouvel équilibre dynamique qui doit permettre la réduction des fonds structurels à long terme, il est nécessaire d'améliorer dans un avenir proche la dotation de la périphérie en facteurs nécessaires à la croissance. Ces facteurs ont été identifiés par ces théories comme la base technologique et les qualifications de la main-d'œuvre (la dotation en capital humain).

Les transferts européens favorisent-ils cette vue de long terme ?

Sur les fonds de 37,3 milliards d'écus de la période 1989-1993, « la plus grande partie des dépenses va être attribuée à l'investissement dans une nouvelle infrastructure physique (bâtiments, autres constructions, machinerie, équipement). Une partie substantielle est allouée aux salaires et transferts pour développer les ressources humaines. (...) En moyenne, 73% de l'aide devrait être dépensée pour l'infrastructure et les usines et l'équipement, donnant en particulier une poussée considérable au secteur de la construction des économies récipiendaires puisque 52% des aides affectent directement ce secteur. A côté de la concentration substantielle des ressources financières sur la formation brute de capital, les priorités des CCA envisagent également une amélioration de la qualification de la main-d'œuvre » (Beutel, 1993 : 6) (tableau 5).

Tableau 5
Ventilation des dépenses structurelles

Aux prix de 1989	Total 1989-1993, en milliards d'écus	Bâtiments (% du total)	Machinerie (% du total)	Salaires (% du total)
Fonds communautaires	37,3	52	21	27
Portugal	7,4	45	24	31
Grèce	7,2	51	23	27
Irlande	3,7	54	7	39
Espagne (objectif 1)	9,8	57	22	21

Source : Beutel, 1993.

27% des dépenses semblent donc être attribuées à l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre. Pourtant, Martin et Rogers (1994) rappellent que « ce qui est considéré comme l'infrastructure en ressources humaines n'est pas homogène et est beaucoup plus large que l'infrastructure en éducation (...). Cette catégorie d'infrastructure, dans le vocabulaire européen, inclut les mesures de réduction du chômage de long-terme, la formation des jeunes chômeurs et les incitations à l'engagement autant que l'infrastructure d'enseignement en tant que telle ».

Nous pensons que cette diversité de l'action communautaire dans le domaine des ressources humaines est une bonne chose, puisque c'est cette diversité qui devrait aussi permettre à la périphérie de s'adapter rapidement. Cela lui apporte une souplesse d'ajustement qui est indispensable. Mais, et ceci contredit notre argument,

l'ampleur des fonds alloués au développement d'une infrastructure n'est pas « qualifiante » technologiquement et pousse au contraire à la concentration de l'activité dans des « bulles » de développement isolé.

Beutel (1993) fournit des chiffres sur la part de différents secteurs dans l'économie des régions d'objectif 1. Les signes d'un effet bénéfique de ces fonds se retrouvent dans la réduction de la part de l'agriculture (8,4% du PIB en 1989 et 7,0% en 1993) et l'augmentation de la part du tertiaire (la part des services privés passe de 41,8% à 43,2% durant la même période). Mais on peut aussi en voir les effets secondaires : la part de l'industrie s'est réduite de 18,4% à 18% tandis que le secteur du bâtiment et de la construction connaît la plus grande progression, il passe de 8,9 à 9,6% du PIB. S'il est indéniable que les fonds européens provoquent un ajustement structurel significatif, on peut cependant douter de la nécessité d'une croissance aussi forte du bâtiment, qui n'est certainement pas un secteur créateur de croissance et est largement pro-cyclique. D'autre part, l'affaiblissement du secteur manufacturier n'est pas plus encourageant : c'est ce secteur qui connaît la croissance de la productivité la plus soutenue dans les pays industrialisés.

Toujours en suivant l'analyse numérique de Beutel (1993), nous pouvons encore préciser notre argument : en utilisant les tables *input-output* harmonisées de la Communauté européenne, il est possible d'évaluer l'importance des CCA dans la croissance de la périphérie. Par cette méthode, Beutel (1993) peut comparer la croissance observée de ces régions et la croissance qui aurait pu être observée si la Communauté n'avait pas organisé ces transferts (tableau 6).

Tableau 6
Taux de croissance réalisés et simulés, moyenne annuelle, 1989-1993

	Irlande	Portugal	Grèce	Espagne (régions objectif 1)
Croissance observée (incluant les FS)	4,3%	3,3%	0,7%	2,8%
Croissance estimée en l'absence de FS	2,7%	0,1%	-1,7%	1,8%
Contribution des FS à la croissance	1,6%	3,2%	2,4%	1%

Source : Beutel, 1993.

La croissance de la Communauté européenne dans l'ensemble étant de 2,1% par an en moyenne sur la même période, on voit que l'Irlande, le Portugal et le Sud de l'Espagne convergent bien vers la moyenne communautaire. La deuxième ligne du tableau évalue par contre la croissance économique qui aurait pu être observée sans les aides en provenance du reste de la Communauté. Un pays qui est déjà sur une trajectoire de croissance plus rapide devrait encore converger, même sans l'aide de la Communauté. Si c'est l'aide de la Communauté qui détermine la convergence, cela pourrait signifier que l'aide n'a en fait qu'un effet transitoire de consolidation de la demande sans améliorer la structure d'offre de l'économie et partant sa croissance.

On déduit deux choses de ces chiffres. Premièrement, en l'absence des fonds structurels, la convergence fait place à une divergence substantielle pour les pays du

Sud. Deuxièmement, on voit que le seul pays qui puisse encore converger vers la moyenne communautaire sans les aides communautaires est l'Irlande. Or ce pays est le seul à avoir un niveau d'éducation élevé (il est supérieur à celui de la moyenne communautaire, surtout pour l'enseignement supérieur). Ceci corrobore donc notre argument basé sur les théories de la croissance : la convergence de long terme dépend fortement de la capacité locale à absorber de nouvelles technologies et cette capacité dépend à son tour du niveau d'éducation de la population locale et des liens avec le reste du monde. Or, l'Irlande a depuis longtemps adopté une politique favorable aux investissements directs étrangers et investi des sommes importantes dans son système éducatif. Elle semble en retirer les fruits aujourd'hui.

Si les fonds structurels sont réellement destinés à améliorer la structure des RMF, il serait utile d'envisager un redéploiement des fonds en faveur de la formation de capital humain. Les effets d'un tel redéploiement ne se font sentir qu'après plusieurs années. Mais si ce redéploiement est nécessaire, son application peut s'avérer très problématique. Lorsque l'on bâtit une route ou un bâtiment, il est aisé de contrôler l'utilisation des fonds et de montrer aux bailleurs l'utilisation qui en est faite.

Dans le cas de la formation de capital humain, il sera très facile de contrôler la qualité des bâtiments ou l'achat de matériel. Mais le contrôle de l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre est peu aisé et les résultats n'apparaîtront qu'après plusieurs années. En effet, gérer un système de formation continue est certainement plus complexe que gérer une route bitumée. Les faiblesses des structures locales auraient encore plus d'impact sur l'efficacité des dépenses que par le passé.

Dans ce contexte, une partie du discours portant sur la subsidiarité pourrait accentuer encore le problème. Trop de pouvoirs discrétionnaires aux Etats membres pourrait avoir des effets pervers. L'évidence empirique suggère en effet que les gouvernements privilégient les dépenses « visibles » par l'électorat, au détriment de mesures axées sur le moyen ou le long terme. L'expérience récente tendrait aussi à suggérer que certaines administrations publiques souffrent d'une incapacité à absorber efficacement ces fonds.

5. Conclusions

Cette étude a tenté d'analyser la problématique de la convergence au niveau européen. Deux éléments ressortent du bref aperçu historique et des études empiriques. Premièrement, la convergence semble être un fait établi entre les régions (et donc les pays) « riches » à l'origine, mais les résultats disponibles ne nous permettent pas d'inférer une telle conclusion pour le Sud, moins riche. Deuxièmement, le processus de convergence est plus lent en Europe qu'aux Etats-Unis, surtout lorsque les régions périphériques sont incluses. Au cours de la période 1989-1993, les régions objectif 1 convergent vers la moyenne communautaire ; ce n'aurait sans doute pas été le cas en l'absence des transferts structurels (sauf en Irlande).

D'un point de vue théorique, nous avons tenté d'identifier les facteurs qui sont à la base du processus de convergence/divergence. Il ressort de l'analyse qu'une infrastructure adéquate est une condition *nécessaire* au rattrapage à long terme des régions périphériques. Néanmoins, les théories de la croissance montrent que de tels

investissements ne représentent pas une condition *suffisante* au rattrapage de ces régions : celui-ci dépend aussi de la capacité de ces régions à absorber les innovations technologiques.

Dans ce contexte, nous avons voulu utiliser ces outils théoriques pour évaluer l'action européenne en faveur des régions objectif 1. Ces transferts, sans précédent dans l'histoire, favorisent avant tout les investissements en infrastructure physique et moins les infrastructures d'éducation ou de formation de la main-d'œuvre. Ceci peut se comprendre par la facilité de contrôle pour un investissement physique, mais est moins justifié par la théorie. Nous pensons que ce choix risque d'orienter les entreprises locales vers des secteurs qui apportent moins de possibilités de croissance à long terme. Le même argument milite en faveur d'une ventilation sectorielle des dépenses structurelles qui favoriserait plus l'investissement en capital humain et en technologie (en dépit des difficultés qu'une telle orientation représente). Il est encourageant de noter que les décisions prises au sommet européen de Lisbonne vont dans cette direction.

Nous concluons en soulignant l'ampleur des transferts intra-européens. A elle seule, la période 1989-1993 a drainé des fonds qui, par leur importance, représentent parfois près du double du plan Marshall en proportion du PIB des pays récipiendaires. L'effort global, en comprenant les dépenses déjà effectuées ainsi que celles planifiées pour les années 2000, devient donc non seulement plus intense que le plan Marshall, mais aussi plus prolongé. On est donc en droit d'attendre une efficacité similaire des fonds structurels.

Bibliographie

- ARROW, K. (1962), « The economic implications of learning by doing », *Review of Economic Studies*, 29(2), pp. 155-173.
- AUDRETSCH, D., FELDMAN, M. (1996), « R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production », *American Economic Review*, 86(3), pp. 630-640.
- BARRO R. (1991), « Economic growth in a cross section of countries », *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 407-443.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X. (1991), « Convergence across states and regions », *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 107-180.
- BEUTEL, J. (1993), « The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions, 1989-93 », *Report to the Directorate-General for Regional Policies*, Commission of the European Communities.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Les Régions dans les années 1990*, Direction générale des politiques régionales.
- DE LONG, B., (1988), « Productivity Growth, Convergence and Welfare : A Comment », *American Economic Review*, 78(5), pp. 1138-1154

- FELDMAN, M. et FLORIDA, R. (1993), *The geographic sources of innovation : Technological infrastructure and product innovation in the US*, Mimeo.
- GROSSMAN, G., HELPMAN, E. (1991), *Innovation and growth in the global economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- HIRSCHMAN, A. (1958), *The strategy of economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale UP
- KALDOR, N. (1970), « The case for regional policies », *Scottish Journal of Political Economy*, 17, pp. 337-348.
- KALDOR, N. (1971), « The dynamics effects of the Common Market » in D. EVANS (ed.), *Destiny or delusion . Britain and the Common Market*, London, Gollancz, pp. 59-91.
- KRUGMAN, P., HELPMAN, E., (1985), *Market Structure and Foreign trade*, MIT press, Cambridge Massachusetts
- KRUGMAN, P and VFNABLES, A. (1990), « Integration and the competitiveness of peripheral industry » in C. BLISS and J. BRAGA DE MACEDO ed., *Unity with diversity in the EC. The Community's southern frontier*, CEPR, Cambridge University Press, Cambridge.
- LUCAS, R. (1988), « On the mechanics of economic development », *Journal of Monetary Economics*, 22, pp 3-42.
- MARTIN, P and ROGERS, C (1994), « Trade effects of international aid », *CEPR Discussion Paper* 910.
- MYRDAI, G (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Duckworth.
- NEVEN, D, GOUYETTE, C. (1993), « Regional Convergence in the European Community », *Cahiers de Recherches Economiques*, 9311, DEEP, Université de Lausanne.
- QUAH, D. (1993), « Empirical cross-section dynamics in economic growth », *European Economic Review*, 37, pp. 426-434.
- ROBSON, P. (1987), *The economics of international integration*, 3rd edition, London, Allen and Unwin publishers.
- RODRIGUEZ, F., RODRIK, D. (1999), « Trade policy and economic growth : a skeptic's guide to the cross-national evidence », *NBER Working Paper* 7081.
- ROMER, P (1986), « Increasing returns and long-run growth », *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037
- ROMER, P., (1989), « Capital Accumulation in the theory of long-run growth », in *Modern Business Cycle Theory*, Basil Blackwell.
- ROMER, P., (1990a), « Are non-Convexities important for understanding growth ? », *American Economic Review*, 80(2).
- ROMER, P., (1990b), « Endogenous Technological Change », *Journal of Political Economy*, 98(5).
- SOLOW, R., (1956), « A contribution to the theory of Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, 70, pp. 65-94.
- VENTURA, J., (1997), « Growth and interdependence », *Quarterly Journal of Economics*, février, pp. 57-84.

Strategic Games Between National Governments and the European Central Bank : the Case of Labor Market Policies *

Gilles SAINT-PAUL and Etienne WASMER

The Maastricht treaty has set as a prerequisite for monetary union a convergence of inflation performance and macroeconomic policies. By doing so, it has correctly anticipated that country-specific disturbances (whether coming from shocks or policies), would generate tension within the monetary union, where a country-specific response of policy is precluded. However, the Maastricht treaty has ignored one important source of asymmetric shocks : the disparities in member countries' unemployment experience and the heterogeneity of approaches to reduce unemployment. For example, following the 1997 elections France's major policy experiment is the introduction of the 35-hour work week, which is presented to the public as the *fer de lance* of unemployment policy. Because we do not expect any offsetting movement in monthly wages, the move represents a considerable increase in labor costs ; when similar measures were under taken under Mitterand in 1982, they triggered sharp balance of payments crises and the subsequent devaluation of the franc eventually offset the adverse effects on the price level. A similar devaluation also had eventually off-set the large wage hikes of the May 1968 Grenelle agreement. Such a devaluation is no longer possible under EMU. The loss of competitiveness of the French economy, and the resulting employment losses, will alter the support for monetary union in France from both workers and businessmen. The incentives for the French government to exert pressure on the ECB to loosen the monetary stance will be stronger. At the same time, part of the inflationary pressure of the 35-hour week will be felt elsewhere in the union, as French imported goods are more expensive and the demand for home goods is larger. The ECB will be torn between bowing to French pressure or on the contrary fighting incipient inflation by tightening the monetary grip. Each option has large political costs.

* This note is based on a paper by the first author, presented at the ECARE/CEPR workshop « Minimum Wage » in March 1999 and on the discussion of this paper by the second author. We thank the participants of the Francqui-IEE workshop for their thoughtful comments.

This example illustrates how labor market policies will remain set by national governments under EMU, and how different perceptions about the cure to unemployment will lead to different policies being undertaken, with the associated pressure on EMU. This brings the following set of questions : how do nationally set labor market policies spill over to other participants of the monetary union? How do they affect union-wide macroeconomic performance? And how does participation to a monetary union affect the design of labor market policies and of labor market reforms ?

This paper provides some answers to these questions. We develop a simple macroeconomic model of the Mundell/Fleming type, which allows to compare the effects of a country's labor market policy on its performance and its neighbor's performance, both under flexible exchange rate and under a monetary union. We then introduce governments' preferences about LMPs, which therefore become endogenous. We are lead to distinguish between two types of governments, having opposite attitudes with respect to LMPs in a recession : some governments will increase the intensity of LMPs in recession, some other, on the contrary, will make more reforms ¹. Government of the first type will be labelled « *L*-governments », whereas governments of the second type will be called « *R*-governments ». What matters is in fact the degree of substitutability leisure-output of the welfare function of these governments.

Our main conclusions are as follows.

- National labor market policies (such as minimum wage, firing regulations or reduction in working hours) share two characteristics with monetary policy : a) they tend to have more benefits in the short-term than in the long-run, leading to time-inconsistent choices ; b) they have an impact both domestically and abroad.
- It follows that, when LMPs are decided at the country level, there are strategic interactions between governments. It is found here that *L*-governments, substituting leisure to output, act as strategic substitutes, and thus lead moderate LMPs, whereas *R*-governments for which leisure and output are complements act as strategic complements and lead, *ceteris paribus*, more extreme policies.
- A tough European Central Bank, in leading an unanticipated contractionary policy, will reinforce the intensity of LMPs of *L*-governments, but will reduce it for *R*-governments.
- Anticipated contractionary policies of the ECB, in contrast, will reduce LMPs for both types of governments.

An unanswered question is whether a European social optimum can be reached without coordination of the main actors (national governments and ECB).

¹ Although the title and the analysis refer to governments as determining national labor market policies, one could easily adapt our model to more complex (within-country) decisions rules, implying notably unions and employers. What matters for our purpose is the existence of an aggregate welfare function reflecting an arbitrage between output and labor market policies, whatever its foundations.

1. Basic model

All variables are in logs, except the capital letters which represent the levels of the variables. In production, hours and employment are perfect substitutes. Denote by η the degree of returns to scale in the labor inputs. Then, one has : $y = \eta(e + h)$ where e is employment, h are hours and y is output. Our starting point is a basic supply curve

$$y + \sigma = \lambda p \quad (1.1)$$

where p is the log of prices, λ is a parameter, equal to zero in the long-run and strictly positive in the short-run, reflecting a short-run Phillips curve.

The parameter σ is a policy shift variable, reflecting a specific labor market policy, such as a reduction in working hours or an increase in minimum wage. This parameter thus reflects rigidities of various types on the labor market : an increase in σ has, in the long-run, only adverse effects on the supply curve, whereas a reduction in σ can be interpreted as a labor market reform. There are however possible redistributive effects of higher σ , in both the long and the short-run, such as an increase in wages or employment. Those points are proved in Appendix, where Eq. (1.1) is derived from a wage setting/price setting model. In Section 2, we will consider the political economy of the determination of the optimal σ : a general principle here is that a government increasing σ will reveal a preference for both redistribution and the short-run, as opposed to aggregate efficiency in the long-run.

A. IS/LM in a small open economy

The IS/LM block consists of the two following equations :

$$m - p = y - \gamma i \quad (1.2)$$

$$y = f - \alpha i + \phi(e - p) \quad (1.3)$$

where m is nominal money, i the nominal interest rate, f an index of fiscal policy, and e the nominal interest rate. Finally, the interest parity condition is :

$$i = i^* = 0 \quad (1.4)$$

The solution to that model is, under flexible exchange rates and assuming hereafter $f = 0$:

$$y = \frac{\lambda m - \sigma}{1 + \lambda} \quad p = \frac{m + \sigma}{1 + \lambda}$$

$$e - p = \frac{\lambda m - \sigma}{\phi(1 + \lambda)} \quad e = \frac{-\sigma(1 - \phi)}{\phi(1 + \lambda)} + \frac{m(\lambda + \phi)}{\phi(1 + \lambda)}$$

The fiscal and monetary variables have the usual textbook effect. A labor policy shift (increase in σ) depresses output and increases the price level. The real exchange rate appreciates as net exports must fall to accommodate the decrease in productive capacity. The nominal exchange rate may either appreciate or depreciate, depending on the value of ϕ that is the degree of openness of the economy. In a very open economy the loss of competitiveness triggers a large decline in aggregate demand, which tends to lower nominal interest rates, thus leading to an incipient capital

outflow and an exchange depreciation. In a relatively closed economy the dominant effect is the contraction in real balances implied by the inflationary burst, so that interest rates tend to go up and the nominal exchange rate appreciates. Hence the above equations tell us that for $\phi > 1$ the nominal exchange rate depreciates while it appreciates for $\phi < 1$.

Under fixed exchange rates at $e = 0$ the solution is

$$y = -\frac{\phi\sigma}{\phi + \lambda} \quad p = \frac{\sigma}{\phi + \lambda}$$

A policy shift σ has similar effects but the magnitude is different as well as the parameters involved. The effects are now chiefly driven by the loss of competitiveness.

It is also possible to compare the effects of the policy shift under the two regimes. We get :

$$y_{flex} - y_{fix} = \frac{-\lambda(1-\phi)\sigma}{(1+\lambda)(\phi+\lambda)}$$

$$p_{flex} - p_{fix} = \frac{-(1-\phi)\sigma}{(1+\lambda)(\phi+\lambda)}$$

Therefore, if $\phi > 1$ working time reduction is more contractionary, but less inflationary, under fixed exchange rates than under flexible exchange rates.

B. Monetary union

We now modify the model to analyze what is going on when one country within a monetary union reduces working time. We assume the monetary union consists of two countries, denoted by $i = 1, 2$. Country 1 carries a weight ρ while country 2's weight is $1 - \rho$. Unionwide aggregates will be denoted with a bar, while country-specific aggregates are denoted with the corresponding country's subscript. Differences between country 1 and country 2 are denoted with a Δ . Thus for any variable x we have $\bar{x} = \rho x_1 + (1 - \rho)x_2$ and $\Delta x = x_1 - x_2$. Variables have to be understood in per capita, or per units of GDP, terms.

The model is now as follows

$$m - p_i = y_i - \bar{y} \quad y_i + \sigma_i = \lambda p_i$$

$$y_i = \alpha \bar{y} + \theta(\bar{e} - p_i) + k_i(p_{3-i} - p_i) \quad \bar{i} = i^* = 0$$

The IS curve is now modified as follows : we distinguish between net exports to the country in the union, captured by the last term, and net exports to the rest of the world, captured by the third term. We assume $k_1 = \phi/\rho$ and $k_2 = \phi/(1 - \rho)$. This ensures that in volume terms net exports from 1 to 2 are equal to minus net exports from 2 to 1.

It should be noted that we are assuming that the two economies have an identical behavior : all the fundamental parameters such as the slope of the aggregate supply curve are the same across the two countries. This is an assumption one would want to relax ; the two countries may have two different values of λ , either because price-

fixing mechanisms differ or because the Phillips curve is not linear and they are at different positions in their business cycle.

A clean way to solve for the monetary union's solution is to note that the monetary union, as a whole, behaves like the flexible exchange rate economy, while the *difference* between the two countries behaves as a fixed exchange rate economy. Thus we get

$$\bar{y} = \frac{\lambda \bar{m} - \bar{\sigma}}{1 + \lambda} \quad \bar{p} = \frac{\bar{m} + \bar{\sigma}}{1 + \lambda}$$

$$\bar{e} = \frac{-\bar{\sigma}(1 - \theta)}{\theta(1 + \lambda)} + \frac{\bar{m}(\lambda + \theta)}{\theta(1 + \lambda)}$$

The impact of working time reduction on the exchange rate is now determined by the union's openness, rather than the country's one. There is appreciation in response to working time reduction if and only if $\theta < 1$ Furthermore :

$$\Delta y = - \frac{\Delta \sigma (\phi + \theta \rho (1 - \rho))}{\phi + (\lambda + \theta) \rho (1 - \rho)}$$

$$\Delta p = \frac{\Delta \sigma \rho (1 - \rho)}{\phi + (\lambda + \theta) \rho (1 - \rho)}$$

The above equations allow to compute the response of output and the price level in each country to working hours, fiscal policy, and the union-wide money stock. This response is summarized by the following equations :

$$y_1 = a_0 \bar{m} + a_{11} \sigma_1 + a_{12} \sigma_2 \quad (1.5)$$

$$y_2 = a_0 \bar{m} + a_{21} \sigma_1 + a_{22} \sigma_2 \quad (1.6)$$

with $a_0 = \frac{\lambda}{1 + \lambda}$ and

$$a_{11} = - \frac{\rho}{1 + \lambda} - \frac{(1 - \rho)(\phi + \theta \rho (1 - \rho))}{\phi + (\lambda + \theta) \rho (1 - \rho)} < 0 \quad a_{12} = - \frac{1 - \rho}{1 + \lambda} + \frac{(1 - \rho)(\phi + \theta \rho (1 - \rho))}{\phi + (\lambda + \theta) \rho (1 - \rho)} ?$$

$$a_{21} = - \frac{\rho}{1 + \lambda} + \frac{\rho(\phi + \theta \rho (1 - \rho))}{\phi + (\lambda + \theta) \rho (1 - \rho)} ? \quad a_{22} = - \frac{1 - \rho}{1 + \lambda} - \frac{\rho(\phi + \theta \rho (1 - \rho))}{\phi + (\lambda + \theta) \rho (1 - \rho)} < 0$$

where with « ? » we indicate that the sign of the coefficient is indeterminate.

Policy shift in country 1 reduces output in country 1 but may either increase or reduce it in country 2. Country 2 benefits from the loss of competitiveness of country 1 but it may lose from the appreciation of the monetary union's currency, whenever it takes place. Note that $a_{12} < 0$ if and only if $\theta < 1 - \phi / (\rho(1 - \rho))$. It is necessary that the union's exchange rate appreciates by enough for country 2's output to fall.

As for prices, we get :

$$p_1 = c_0 \bar{m} + c_{11} \sigma_1 + c_{12} \sigma_2 \quad (1.7)$$

$$p_2 = c_0 \bar{m} + c_{21} \sigma_1 + c_{22} \sigma_2 \quad (1.8)$$

with $c_0 = \frac{1}{1+\lambda}$ and

$$c_{11} = \frac{\rho}{1+\lambda} + \frac{\rho(1-\rho)^2}{\phi + (\lambda + \theta)\rho(1-\rho)} > 0 \quad c_{12} = \frac{1-\rho}{1+\lambda} - \frac{\rho(1-\rho)^2}{\phi + (\lambda + \theta)\rho(1-\rho)} ?$$

$$c_{21} = \frac{\rho}{1+\lambda} - \frac{\rho^2(1-\rho)}{\phi + (\lambda + \theta)\rho(1-\rho)} ? \quad c_{22} = \frac{1-\rho}{1+\lambda} + \frac{\rho^2(1-\rho)}{\phi + (\lambda + \theta)\rho(1-\rho)} > 0$$

Policy shift is unambiguously inflationary in the country where it takes place. In the other country it is inflationary if and only if output rises there. The inflationary impact is always lower in the other country than in the country where it originally takes place.

It is useful to put some numbers in the above formulae. In particular, the parameter λ can be varied to control for the time span of the effect. In the short run prices don't move much so we expect λ to be large ; in the long run prices adjust fully which corresponds to the $\lambda = 0$ case.

The first scenario we consider is a union which is pretty integrated $\phi = 1.5$ but has little exchanges with the rest of the world $\theta = 0.5$. The following table describes the response of the union to a policy shift of 10 %, corresponding, for instance, to a reduction in working time from 39h to 35h in half of the union. That may happen if working time is reduced in France and Italy, and maybe Spain too.

Table 1
 $\rho = 0.5, \phi = 1.5, \theta = 0.5$

	Short run ($\lambda = 10$)	Medium run ($\lambda = 2$)	Long run ($\lambda = 0$)
y_1	-2.4	-5.5	-10.0
y_2	+1.5	+2.1	0.0
p_1	+0.75	+2.2	+5.7
p_2	+0.15	+1.0	+4.2
e	-0.4	-1.7	-5.0

The initial impact is a substantial slump in country 1 and a boom in country 2. Inflation increases by a little less than 1% in country 1 while it barely increases in country 2. The exchange rate slightly appreciates. In the medium run inflation is higher and country one further sinks into recession, while country 2 fully benefits from its gain of competitiveness with respect to country 1. Finally, in the long-run the price increase in country 2 is almost as high as in country 1, which, along with the exchange rate appreciation, implies a large loss of competitiveness vis-à-vis the rest of

the world. Simulations with other parameters values for σ , ϕ and θ can be found in Saint-Paul (1999).

2. Endogenous labor market policies

A. Under exogenous monetary policy

As it was seen in the previous section, a specific national labor market policy has some effects on other countries (higher inflation, higher output). In this second part, we will argue that national labor market policies are in fact endogenous. As such, the result is a two-country Nash equilibrium, which leads to an inefficient outcome.

The difficulty here is that there is no obvious nor consensual way to represent preferences of national governments with respect to labor market policies. We argued in Section 1. A, that labor policy shifts appear as *a trade-off between short-run redistribution to labor and long-run aggregate efficiency*. To represent this trade-off, we propose the following flexible welfare function of the government. Noting that $\sigma = -h$ is an index for leisure, we assume

$$W_i = \left(Y_i^{\frac{v_i-1}{v_i}} + \gamma_i L_i^{\frac{v_i-1}{v_i}} \right)^{\frac{v_i}{v_i-1}} \tag{2.1}$$

with $0 \leq v_i$ where $L_i = 1 - H_i$ is leisure. The parameter γ_i represents a preference for leisure.

With this specification, governments are willing to increase leisure (higher σ) to compensate a loss in income when $v_i > 1$, whereas when $v_i < 1$, the converse happens : a loss of income will be compensated by a lower σ_i . This is summarized by the governments' reaction functions :

$$\sigma_1 = -\ln \frac{|a_{11}|}{\gamma_1} + \frac{1-v_1}{v_1} (a_{12}\sigma_2 + a_0\bar{m}) \tag{2.2}$$

$$\sigma_2 = -\ln \frac{|a_{22}|}{\gamma_2} + \frac{1-v_2}{v_2} (a_{21}\sigma_1 + a_0\bar{m}) \tag{2.3}$$

derived in Appendix.

Definition : We will denote by *L* a government ready to substitute leisure to output, i.e. when $v_i > 1$, and *R* a government which reduces leisure when output is reduced, i.e. for which $0 < v_i < 1$ ².

Hereafter, we assume that a_{12} and a_{21} are positive : such is the case when the members countries are well-integrated, but the Union exchanges less with the rest of the world : in this case, the real exchange appreciation of the common currency

² An interpretation of *L* and *R* is, respectively, « leftist » à la française, i.e. reducing hours worked when unemployment is high, and « rightist » à la Thatcher, i.e. reducing labor market rigidities in recessions. Since the choice of LMPs also reflects the preference for market-goods with respect to non-market activities, an alternative, more interdisciplinary typology refers to *R*-governments as « materialists » and the *L*-governments a « post materialists ». Obviously, we place no judgment values in these terms !

following an increase in, say, σ_2 has a smaller negative impact on GDP in country 1 than has the positive impact of the gain in competitiveness in country 1 with respect in country 2. It follows from this distinction that, in a two-country game, there are three possible cases, represented by figures 4.1 to 4.3 :

- a typical case of strategic complementarity if $v_1 < 1$, $v_2 < 1$, i.e. with two *R*-governments ;
- a typical case of strategic substitutability if $v_1 > 1$, $v_2 > 1$, i.e. with two *L*-governments ;
- finally, when governments have opposite preferences, their reaction functions have opposite slopes, when $v_1 > 1$, $v_2 < 1$.

These three cases allow us to discuss the impact of a change in foreign labor market policy on the domestic economy : what happens, for instance, if a country like France does reduce its working time (increase its σ) in Germany (*L*?) and in Spain (*R*?). The answer is that, facing a reduction in working time, *R*-governments tend to reduce their working time too, whereas *L*-governments tend to reduce σ . The intuition being that, if reduction in working time abroad increases domestic output, complementarity in output and leisure makes domestic country increase leisure, whereas the converse happens if there is substitutability in output and leisure.

Of course, in the polar case where $a_{12} < 0$, $a_{21} < 0$, the strategic complementarities are inverted : this is because, in such a case, a reduction in working time abroad will actually reduce my output. The previous discussion about these strategic interactions is therefore contingent to the various degrees of integration.

Before describing how the ECB interacts with the member countries in each of these situations, one can first define the aggregate « governmental » welfare function, $W = \rho_1 W_1 + (1 - \rho_2) W_2$. Doing so, one has the usual result that, at the Nash-equilibrium,

$$\frac{\partial W}{\partial \sigma_1}(\sigma_1^*, \sigma_2^*) \neq 0 \quad \text{and} \quad \frac{\partial W}{\partial \sigma_2}(\sigma_1^*, \sigma_2^*) \neq 0$$

where (σ_1^*, σ_2^*) represent the intersection of the reaction functions on Figures 4-1 to 4-3. Thus, the decentralized equilibrium is inefficient from the governments' point of view, which suggests gains from coordination of LMPs.

B. The Interaction with the European Central Bank

1. Central Bank's objectives

The Central Bank may react, in a first order approximation, in weighting the loss function of individual countries, itself depending on national prices and output :

$$L = \rho L_1 + (1 - \rho) L_2$$

$$L_i = (p_i - p)^2 + \mu (y_i - y^*)^2$$

p^* and y^* being targets for prices and output. A nice feature of this assumption is that the reaction function of the central bank only depends on the aggregates : Saint-Paul (1999) shows that the optimal response of the ECB is to set ¹

$$\bar{m} = \frac{\mu\lambda - 1}{1 + \mu\lambda^2} \bar{\sigma} \quad (2.4)$$

and one immediately sees a distinction between the « hard central bank » for which preferences are biased towards price stability ($\mu < \lambda^{-1}$) and which, in response to a supply shock σ , reacts in contracting money supply. By contrast, the « soft central bank » reacts in raising money supply. However, as noticed in Saint-Paul (1999), to the extent that λ captures the time horizon, the central bank will always be tough in the long-run ($\lambda^{-1} \rightarrow +\infty$).

Let us first assume that governments cannot anticipate the reaction of the central bank to their own changes in σ . Through \bar{m} , the central bank has an impact on the intercept of both reaction curves of national governments (see Eqs. (2.2) and (2.3)), and thus can shift the Nash-equilibrium to any point. The paradoxical result here is that, a contraction in \bar{m} will shift the reaction function of a L -government outwards, thus reinforcing the labor market policy, and will shift the reaction function of a R -government to the origin, thus attenuating the labor market policy.

2. The influence of the ECB on the 2-country equilibrium

Hereafter, the discussion interprets any increase in σ , as a decrease in hours h_1 , without loss of generality.

The LL case

Let us start with two L -governments in the Union (the LL case). If those governments decrease hours and thus increase inflation, the central bank, if it is tough ($\mu\lambda > 1$, which is the generic case) will lead a contractionary policy which will reinforce the decrease in hours, since again, governments will compensate the decrease in output. If by chance the ECB is soft enough ($\lambda\mu < 1$), it will on the contrary expand money supply to smooth the decrease in output, and then governments will react in reducing the intensity of their LMP. Of course, everything happens simultaneously in this model, since the timing of events is not explicit.

Now, still in the LL case, consider an increase in γ_1 which shifts the reaction function 1 outwards, thus decreasing hours worked h_1 but raise hours worked in country 2. The overall result is a mixed effect on both inflation and output. This will leave the central bank without much reaction.

¹ In further assuming $p^* = y^* = 0$, without loss of generality.

The RR case

On the contrary, in the case of two *R*-governments (RR case) who would increase hours worked, the strategic complementarity will lead to a dramatic rise in hours, thus leading to deflation and increased production. The tough central bank will increase money supply, which will shift the reactions functions of the governments outwards, such that hours are actually reduced. But a soft central bank will do the opposite, and reinforce the increase in hours.

This actually illustrates the complex interrelations between the governments and the ECB : a tough ECB may reinforce the intensity of LMP of *L*-governments ; a soft monetary policy will help *L*-governments to conduct more median labor policies. The opposite holds in the case of *R*-governments : a tough ECB will lead them to regulate more their labor markets.

Another interesting result is that, given the strategic substitutability, many *L*-governments within the union will lead to a rather median labor policy, whereas many *R*-governments, giving rise to a strategic complementarity, will conduct policies leading to extremely flexible labor market ⁴.

The LR case (or the Franco-Spanish case?)

This naturally leads us to the intermediate case, with one *L*-government (1) and one *R*-governments (2), the LR case : suppose that h_1 falls, along the reaction function of country 2, which thus has incentives to reduce its hours too. In this event, we obtain some complementarity induced by the reduction in hours worked. Irrespective of the ECB reaction, an increase in σ will create tensions in the σ -countries which have incentives to increase their LMPs too. In this context, the reaction of the tough ECB should be to fight inflation, but a reduction in \bar{m} will have diverging effects on individual countries : it will raise hours in the *L*-country, and decrease them in the *R*-country, giving both countries the incentives to being more median. By contrast, a liberal ECB will reinforce the polarization of countries along the dimension of LMP.

3. The 3-player Game

The analysis so far is only partial, since the reaction of the ECB is not taken into account by national governments. The next step is thus to study the 3-player game ⁵.

⁴ It is tempting, though dangerous since out of the model, to deduce that many *L*-governments within the Union form a stable political configuration, whereas many *R*-governments will lead to such a flexible labor market that this may not be sustained in the long-run, given voters' choices. There is perhaps here an interesting extension of the model.

⁵ This does not necessarily mean that this analysis was irrelevant : it may be a realistic case when national government try to learn about ECB preferences, or when the latter voluntarily hides these preferences.

We have here two theoretical possibilities : first, to study the 3-player Nash-equilibrium ; or alternatively, to introduce an asymmetry between countries and the ECB. More specifically, we may assume that the ECB is a Stackelberg leader in the game, and credibly sets \bar{m} as a function of governments decisions. We study the latter case here, leaving the former case to future works.

When both governments take into account that \bar{m} is a function of their own σ_i through the reaction function of the ECB in equation (2.4), one can easily see that governments' reaction function includes an additional term, due to

$$\frac{\partial \gamma_i}{\partial \sigma_i}$$

which leads to new reaction functions of governments :

$$\sigma_1 = -\ln \left(\frac{1 - \mu\lambda}{1 + \mu\lambda^2} a_0 \rho - a_{11} \right) + \frac{1 - v_1}{v_1} (a_{12} \sigma_2 + a_0 \bar{m}) \tag{3.1}$$

$$\sigma_2 = -\ln \left(\frac{1 - \mu\lambda}{1 + \mu\lambda^2} a_0 (1 - \rho) - a_{11} \right) + \frac{1 - v_2}{v_2} (a_{21} \sigma_1 + a_0 m) \tag{3.2}$$

With respect to the previous reaction functions in Eqs. (2.2) and (2.3), there is now a new term in the intercept, which is

$$a_0 \frac{\partial \bar{m}}{\partial \sigma_i} = \frac{1 - \mu\lambda}{1 + \mu\lambda^2} a_0 \rho \quad (\text{or } \frac{1 - \mu\lambda}{1 + \mu\lambda^2} a_0 (1 - \rho)).$$

Since, in the long-run, $1 - \mu\lambda > 0$, i.e. a tough ECB, the anticipation by governments of the choice of money supply by the ECB always leads to a shift in the intercept of the reaction curves towards the origin : anticipating that their labor market policy leads to a contractionary monetary policy, governments attenuate it, *ceteris paribus*. In the case of *L*-governments, for instance, this leads to a further moderation of labor market policies.

Thus, our model predicts that, in the context of many *L*-governments and a credible central bank with a strong preference for price stability, two factors should lead to a relative softness of labor market policies : 1) the strategic interactions between governments ; 2) the anticipation of the response of a credible ECB to their own choice. However, the contractionary policy of the ECB will lead those *L*-governments to compensate for the loss in output by an increase in LMPs.

4. Conclusion

This analysis has shown that, when analyzing the impact of labor market policies such as a reduction in working time, it is important to take account of cross-country

externalities : there is a large set of insights related to the strategic complementarities/substituabilities between national governments and the ECB, some of them being explored in this present paper. An interesting extension would be to endogenize the choice of the parameter reflecting country-preferences for leisure and output, i.e. the choice of a *L*- or *R*-government (for instance, see Persson and Tabellini, 1992). This would lead to another type of country externalities (voters' decisions would be influenced by the nature of governments abroad).

We are however left with two important and unanswered questions.

- Is there a monetary policy which, if internalized by the two countries, will solve the coordination problem ? A partial answer is that, except for specific values of the parameters of the ECB, this is not likely, given the nature of the equilibrium, a Nash-equilibrium with three players.
- If not, is there a need for a coordinated labor policy, i.e. a European Employment Agency (EEA), which would be the natural counterpart of the ECB ? Indeed, the EEA will first solve the coordination problem at the country level, and second will be more likely to be engaged in a long-term relation with the ECB, thus reinforcing the likelihood of a cooperative solution.

References

- PIRSSON, T. and TABELLINI, G. (1992), « The Politics of 1992 : Fiscal Policy and European Integration », *Review of Economic Studies*, 59(4), October, pp. 689-701.
- SAINT-PAUL G. (1999), « The 35 hour week and the EMU : How should Euro-Policy makers react to large asymmetric shocks ? », paper presented at the ECARE/CEPR workshop on Minimum Wage.

APPENDIX

To Section 1 : Wage Setting/Price Setting block

We assume a competitive good market, with the hourly wage, then :

$$p - w = \frac{1 - \eta}{\eta} y$$

Proof : $h + w = \log(P\partial Y/\partial E) = \eta(EH)^{\eta-1} PH = \eta PHY^{\frac{1-\eta}{\eta}}$.

The wage equation is conveniently assumed to be

$$w - p^e = \beta + e\lambda^{-1}$$

In other words, that wage pressures result from the level of employment irrespective of the hours worked ⁶. Eliminating w from the two equations and replacing e by $y/\eta - h$, one gets the supply curve :

$$y + \frac{\eta}{1 + \lambda(1 - \eta)} (\beta\lambda - h) = \lambda(p - p^e) \frac{\eta}{1 + \lambda(1 - \eta)}$$

When $\eta = 1$ which represents the long-run with respect to capital adjustment, the equation becomes

$$y + (\beta\lambda - h) = (p - p^e)\lambda$$

The long-run with respect to price anticipations implies $p = p^e$ i.e. $\lambda = 0$. Normalizing price expectations, we rewrite the supply curve as

$$y + \sigma = \lambda p$$

where σ is a shift in labor policies, due to a reduction in working time h , or an increase in wage pressures β . When one of those two parameters changes, leading to higher σ , this is equivalent to a short-term redistribution to labor. Indeed, the employment level is given by $e = y/\alpha - h$, and using (4.1)

$$e = \lambda p / \alpha - \frac{(1 - \eta)\lambda}{1 + \lambda(1 - \eta)} h - \beta \frac{\lambda}{1 + \lambda(1 - \eta)}$$

which raises with a decrease in h , and the monthly wage $w + h$ increase if β increases or if h decreases (if $\lambda^{-1} > \eta$) :

$$h + w = \frac{(\beta\lambda - h)(1/\lambda - \eta) + p}{1 + \lambda(1 - \eta)}$$

⁶ Introducing wage setting with monthly wages $w + h$ only affects the results at the margin, so we chose the hourly wage specification for convenience.

In other words, the supply shocks represented by σ will always shift down the supply curve, and the gain is a short-term increase in employment or wages, which always disappears in the long-run. In the same spirit, one could link σ to employment protection, such as legislation on severance payment.

To Section 2, B. : Governments' reaction functions

The first order condition of the government is, taking \bar{m} as given :

$$y_i^{-v_i} \frac{dY_i}{dL_i} + \gamma_i L_i^{-v_i} = 0$$

Using $dY_i/dL_i = (Y_i/H_i) dy_i/d\sigma_i$, one then obtains :

$$v_i \sigma_i + \ln\{1 - \exp(-\sigma_i)\} = -v_i \ln \frac{|a_{ii}|}{\gamma_i} - (v_i - 1)y_i$$

The left-hand side is increasing with σ_i , so that the sign of $\partial\sigma_i/\partial y_i$ is the sign of $1 - v_i$.

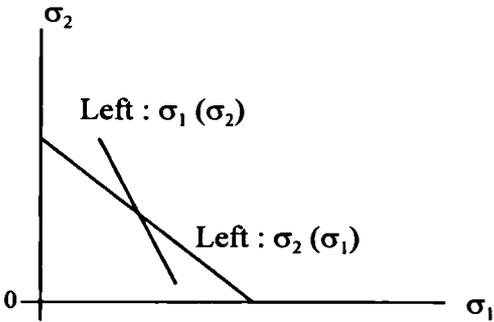
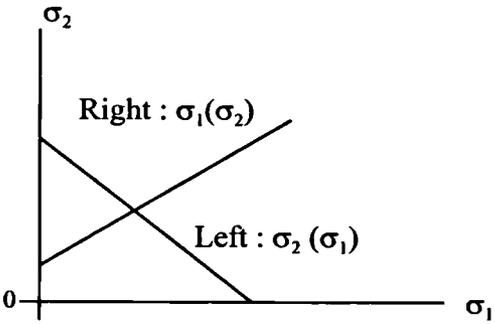
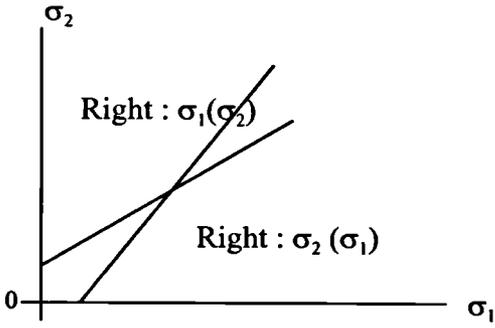
Noting that a_{ii} tends to zero when λ tends to infinity (the long-run), that $\ln\{1 - \exp(-\sigma_i)\}$ tends to zero when σ_i rises, and that y_i is linear in σ_1, σ_2 , we simplify the unnecessary terms and compute the reaction functions of national governments in replacing y_i by Eqs. (1.5) and (1.6) as :

$$\sigma_1 = -\ln \frac{|a_{11}|}{\gamma_1} + \frac{1 - v_1}{v_1} (a_{12}\sigma_2 + a_0\bar{m}) \quad (4.2)$$

$$\sigma_2 = -\ln \frac{|a_{22}|}{\gamma_2} + \frac{1 - v_2}{v_2} (a_{21}\sigma_1 + a_0\bar{m}) \quad (4.3)$$

Further, one now restricts the analysis to values of the parameters ρ, θ and ϕ such that the cross-elasticities are positive : $a_{12} > 0$ and $a_{21} > 0$, except in the long-run where those two coefficients are zero. When this is the case, an increase in σ_2 abroad raises domestic demand : so, if the government is ready to substitute output to leisure (in the case of a *L*-government), it will be able to reduce the intensity of LMP by decreasing σ_1 . Otherwise, in the case of a *R*-government in the domestic economy, the covariation of labor market policies across countries is positive.

Nash- Equilibrium



Regards croisés sur la stratégie européenne de l'emploi

Janine GOETSCHY et Philippe POCHET

1. La genèse de la stratégie européenne de l'emploi

La stratégie européenne de l'emploi (SEE) dont le cheminement remonte au livre blanc de Jacques Delors de 1993 et au sommet d'Essen¹ a été institutionnalisée par le traité d'Amsterdam (1997) dans le cadre d'un nouveau titre sur l'emploi. On en rappellera trois grandes caractéristiques : d'une part, le contenu même de ce nouveau titre reflète largement les pratiques déjà en vigueur de la surveillance multilatérale de l'emploi amorcée à Essen ; d'autre part, sur le plan de la procédure, il emprunte pour une grande part au modèle de la coordination des politiques économiques mises en place, elles, lors du traité de Maastricht ; enfin, si l'emploi doit rester pour l'essentiel de la compétence des Etats membres, le rôle du niveau européen consiste à définir le cadre des grandes orientations générales.

La question de l'emploi et plus spécifiquement la stratégie européenne de l'emploi ont abouti à l'agenda européen à l'issue d'un quadruple mécanisme :

- sous la pression du rôle clé d'instances européennes, principalement la Commission européenne et le Parlement européen ;
- suite au *lobbying* d'acteurs sociaux européens, en priorité la CES (Confédération européenne des syndicats) ;
- sous l'effet d'une convergence d'intérêts de gouvernements nationaux d'obédience sociale-démocrate ou de gauche : ces derniers, rappelons-le, furent soumis entre 1995 et 1997 à des réactions fortes de leurs opinions publiques respectives en raison du niveau élevé du chômage, réactions accentuées par l'affaire Renault ;
- à l'issue d'un effet d'engrenage (*spillover effect*) suite aux conséquences attendues de l'UEM en matière d'emploi et de protection sociale.

¹ Voy. les antécédents de l'instauration de la surveillance multilatérale de l'emploi décidée à Essen en 1994 dans Goetschy et Pochet, 1998.

La SEE telle qu'inscrite dans le traité d'Amsterdam constitue le résultat d'un mélange complexe de forces à la fois intergouvernementales et supranationales, ainsi que d'effets de *spillover*. Si les principaux développements en matière d'emploi au plan communautaire eurent lieu dans les années 1990, des éléments épars remontent aux années 1970 ². Aussi, pour saisir l'origine, les potentialités et la dynamique interne, mais aussi les limites de la SEE, il convient de se référer à la fois aux théories néoréalistes, néo-fonctionnalistes et néo-institutionnalistes de l'intégration européenne.

Parmi cet ensemble de théories, la « théorie de la fusion » de Wessels (1997) nous est particulièrement utile pour comprendre la SEE : appliquée à l'exemple concret de l'emploi, elle nous permet de comprendre comment le chapitre emploi du traité d'Amsterdam, loin de dépouiller les Etats membres de leurs prérogatives en matière d'emploi, renforce au contraire leur capacité d'agir en mettant à leur disposition quelques atouts (communautaires) supplémentaires pour mieux résoudre les problèmes au plan national ; sous cet angle, à la fois les lignes directrices annuelles, les recommandations et plus largement la procédure de comparaison et de coordination des politiques nationales de l'emploi, sont des atouts susceptibles de rendre les politiques nationales de l'emploi plus efficaces. En acceptant le chapitre emploi du traité d'Amsterdam, les Etats membres, tout en restant responsables en dernier ressort de leurs performances en matière d'emploi, estiment ainsi que le processus communautaire de coordination des politiques de l'emploi lancé par des instances supranationales pourrait constituer un outil précieux et indispensable pour la réalisation de leurs objectifs spécifiquement nationaux.

Les « nouveaux institutionnalistes » (Marks *et al.*, 1996) estiment qu'à la faveur d'un processus interactif mené au fil des années, les instances européennes influencent et modifient les préférences nationales des acteurs politiques et sociaux, et ainsi les résultats négociés par eux. Deux types de mécanismes sont ici à l'œuvre.

On voit, d'une part, se développer un *processus de socialisation mutuelle* où les acteurs procèdent à des ajustements dans leurs systèmes de valeur respectifs et où s'opère une européanisation graduelle de leurs points de vue respectifs. Un tel apprentissage et une telle démarche n'impliquent en aucune manière que les acteurs (Etats membres ou acteurs sociaux) verraient alors moins bien où réside leur intérêt national : au contraire, c'est à travers cet exercice de confrontation permanente des points de vue qu'ils arrivent à spécifier davantage, à expliciter, à mettre en exergue leur propre point de vue national. D'autre part, l'impact des instances européennes et des comités techniques afférents sur la formation des préférences et résultats des acteurs nationaux émane de leur maîtrise de processus décisionnels complexes, de leur capacité à *orienter la multi-gouvernance* et le jeu des acteurs (dans le cas de l'emploi, les instances qui contribuent à la « formation des préférences » sont essentiellement la Commission, le Comité de l'emploi, les comités du dialogue social européen, le Comité permanent de l'emploi, les instances émanant du processus de Cologne sur la coordination de politiques économiques et de l'emploi).

² Voy. notamment le fonds social européen. Pour une analyse plus historique des antécédents, voy. Goetschy, 1999.

2. Atouts et dynamique de la stratégie européenne de l'emploi

A. La procédure

Enoncée brièvement et de manière générale, la procédure de la SEE prévue par le traité d'Amsterdam est la suivante.

Chaque année le Conseil (à savoir le Conseil affaires sociales et le Conseil Ecofin) statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi, élabore des lignes directrices, dont les Etats membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi. Il est précisé en outre que ces lignes directrices doivent être compatibles avec les grandes orientations sur les politiques économiques ; d'aucuns, et notamment la CES, estiment qu'il s'agit là d'un lien de subordination regrettable des enjeux de l'emploi de l'UE par rapport à ceux d'ordre économique. Ces lignes directrices pour l'emploi s'appuieront sur l'analyse menée au préalable dans le cadre d'un « rapport annuel conjoint » sur l'emploi de la Commission et du Conseil (Conseil affaires sociales et Conseil Ecofin) soumis au Conseil européen contenant une évaluation des mesures prises par les Etats membres dans le prolongement des lignes directrices précédentes.

Le traité prévoit également que le Conseil passe au crible chaque année les politiques de l'emploi des Etats membres pour voir dans quelle mesure ils ont effectivement tenu compte des lignes directrices de l'emploi fixées par l'UE. Si nécessaire, « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut, s'il le juge approprié à la suite de son examen, adresser des recommandations aux Etats membres ». Cela signifie en clair des recommandations individuelles adressées aux Etats membres défaillants. Cette évaluation du Conseil s'effectuera sur la base du *rapport annuel que chaque Etat membre doit faire parvenir au Conseil et à la Commission et s'appuiera sur l'avis du Comité de l'emploi*.

Le traité institue aussi un comité de l'emploi et du marché du travail (CEMT) à caractère consultatif devant jouer un rôle de soutien pour la coordination des politiques de l'emploi des Etats membres. Sa mission est double : suivre l'évolution de l'emploi et des politiques de l'emploi dans les Etats membres et l'UE, formuler des avis (à la demande de la Commission, du Conseil ou de son propre chef) et préparer le travail du Conseil relatif à l'élaboration des lignes directrices sur l'emploi ou des recommandations plus spécifiques à l'endroit des Etats membres. Il appartient au Comité de l'emploi de consulter les partenaires sociaux. Les Etats membres et la Commission nomment chacun deux membres du comité.

Ce Comité se substitue au Comité de l'emploi créé en décembre 1996 et qui fonctionne depuis janvier 1997 dans le cadre de la stratégie de l'emploi préalable dite « d'Essen ». Le rôle de ce comité qui est d'apporter un soutien logistique au conseil ne doit pas être confondu avec le Comité permanent de l'emploi, instance du dialogue social européen. D'aucuns (notamment la CES et le PE) eussent souhaité (en vain) que ce nouveau comité de l'emploi puisse avoir le même rang que le comité monétaire regroupant les directeurs du trésor et des banques centrales des quinze.

Enfin, d'après le traité, le Conseil peut adopter à la majorité qualifiée et selon la procédure de codécision, des *actions d'encouragement* sur l'emploi visant la

coopération entre Etats membres à travers les échanges de meilleures pratiques, d'évaluation des expériences et le lancement de projets pilotes.

Trois facteurs limitent la portée de ces actions d'encouragement, dans le traité même. Une première restriction précise que « ces mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ». Suivent ensuite, deux autres déclarations limitatives. La première a pour but de contrôler le recours à de telles actions en prévoyant des conditions limitatives quant à leur bien-fondé, leur durée et leur montant financier. La deuxième spécifie que les dépenses relatives aux actions d'encouragement ne peuvent émarginer des fonds structurels et en réfère à une rubrique budgétaire faiblement dotée où l'emploi entre en concurrence avec d'autres domaines sociaux (cette rubrique représente environ 6% des crédits communautaires alors que les fonds structurels comptent pour un tiers environ du budget communautaire). Ces restrictions s'avèrent nécessaires pour que l'Allemagne accepte le principe même des actions d'encouragement, qui plus est (et contre toute attente), votées à la majorité qualifiée. Le nouveau gouvernement travailliste refusait également de voir augmenter les ressources financières en faveur de l'emploi au plan communautaire.

B. Dynamique et atouts de cette procédure

La SEE signifie que désormais des questions sociales importantes, *d'urgence nationale tel l'emploi pourront également être traitées au plan communautaire*, alors que jusqu'ici on avait souvent le sentiment que l'Europe sociale n'était pas saisie des questions centrales pour les systèmes sociaux et relations professionnelles nationales, précisément pour ne pas trop empiéter sur des domaines chers à la souveraineté nationale.

Le processus *itératif* de la SEE impliquant un processus de va-et-vient entre niveau national et communautaire inscrit dans la durée présente de nombreux avantages :

- il rend possible un engagement accru des Etats membres au plan communautaire parce que ces derniers sont de ce fait davantage à *même de mieux contrôler le contenu des dispositions* adoptées à Bruxelles et de maîtriser le rythme des avancées ;
- il devrait occasionner des décisions « meilleures », mieux ajustées à la diversité nationale et plus légitimes : en effet, plus les Etats seront capables de devenir parties prenantes dans la durée à ce mécanisme de coordination subtilement orchestré, plus les résultats attendus s'avèreront « réalistes », laisseront préjuger d'une meilleure mise en œuvre et moins ils prêteront le flanc aux politiques de vœux pieux (« *would be policy* ») ;
- il permet l'implication et la mobilisation d'une multitude d'acteurs (politiques, sociaux, économiques) aux différents niveaux (supranational, national, régional) et donc des décisions plus légitimes ;
- il induit deux types de conséquences qui n'ont rien de contradictoire, à savoir une européanisation graduelle de certains éléments des politiques nationales de l'emploi, en même temps qu'une certaine renationalisation des politiques (notamment les pactes sociaux pour l'emploi en recrudescence dans certains

Etats membres qui connaîtront de ce fait une plus grande pérennité) : européanisation et renationalisation des politiques de l'emploi sont des tendances concomitantes et d'autant plus accentuées que la capacité d'apprentissage mutuel des acteurs politiques et sociaux nationaux s'avère importante à travers la comparaison des « bonnes pratiques », des cohérences nationales, de la diversité nationale, etc.

Le fait d'inscrire la SEE *dans la durée* permet par ailleurs de se départir de politiques d'emploi à court terme, souvent largement empruntées de considérations politiciennes et électoralistes (d'où le foisonnement des dispositifs sur l'emploi conduisant à une réelle anarchie des mesures et dérégulation du système s'aides à l'emploi). L'idée au fond est de « dépolitiser » la question de l'emploi, d'éviter les mesures électoralistes, de l'isoler des contingences nationales à court terme, comme ce fut le cas pour la mise en place de l'union monétaire, en externalisant les contraintes (à travers les lignes directrices communautaires et des objectifs chiffrés) afin de traiter les problèmes de façon plus fondamentale, plus durable.

Au demeurant, l'inscription dans la durée associée au rythme relativement soutenu de la fréquence des rencontres prévu par la SEE implique que la nature des transactions entre Etats membres s'avère bien différente de celles qui se nouent dans le cas de directives sociales ponctuelles : dans ce dernier cas, où pour aboutir s'échangent des utilités qui dépassent souvent le simple volet social, les négociations prennent un tour de nature plus diplomatique que dans le cas de la SEE où l'on peut davantage traiter du fond.

La SEE a été conçue pour accroître l'efficacité des politiques nationales de l'emploi de quatre manières :

- par la méthode elle-même : la procédure implique des objectifs chiffrés, assortis d'un calendrier de mise en œuvre et d'une guidance étroite de la part de la Commission quant à chaque situation nationale pour évaluer si les engagements pris ont effectivement été réalisés ;
- elle externalise la contrainte, sous forme de lignes directrices et d'objectifs chiffrés, une méthode qui avait bien réussi dans le domaine monétaire ;
- elle publie chaque année les résultats des politiques de l'emploi, en les soumettant au test de la comparaison nationale, à l'examen et au verdict de certaines institutions communautaires directement (Commission, Conseil des ministres des Finances, Conseil affaires sociales, désormais la BCE) et indirectement (PE, Comité économique et social, Comité des régions, dialogue social, Comité permanent de l'emploi) ;
- ce processus d'évaluation reposera sur la mise en place d'un dispositif statistique approprié au plan communautaire permettant la comparaison et le *benchmarking* ; en retour, ceci devrait inciter chacun des Etats membres à développer ses propres outils statistiques et à évaluer davantage le coût et l'impact de ses différentes politiques de l'emploi.

Pour conclure, la recherche d'une légitimité et d'une efficacité accrue des mesures adoptées au plan communautaire sont au cœur même de la SEE : en cela, elle apporte une ébauche de solution aux reproches que l'on formulait par le passé à

l'encontre de la politique sociale européenne, déplorant son manque de légitimité, sa faible efficacité et son incapacité à traiter des enjeux sociaux d'urgence nationale.

3. Les faiblesses de la stratégie européenne pour l'emploi

Nous souhaiterions rappeler par ailleurs quelques-unes des faiblesses plus fondamentales du dispositif.

Comparée à la coordination des politiques macro-économiques, la coordination concernant les politiques de l'emploi se situe dans un registre moins contraignant, car aucune sanction n'est envisagée.

Les ressources financières communautaires disponibles pour l'emploi demeurent faibles et soumises à condition. Nous sommes loin à cet égard des intentions du livre blanc de Jacques Delors (1993). C'est en raison de cette difficulté que la SEE met l'accent sur des changements dans les politiques de l'emploi de nature qualitative (davantage de politiques actives plutôt que passives, changements dans les comportements de la main-d'œuvre, anticipation et évaluation des politiques...) et sur la réduction des coûts directs et indirects du travail.

Toutefois, dans le domaine des fonds structurels, en particulier pour ce qui concerne le fonds social européen, un effort a été fait depuis 1996 pour orienter les ressources financières davantage vers les objectifs de la stratégie européenne de l'emploi (COM (96) 109)³. Mais l'évaluation de l'impact effectif des fonds structurels sur l'emploi reste largement inachevé. Actuellement, une série de projets de réformes sur les fonds structurels de l'UE sont en cours pour préparer la période allant de 2000 à 2006 ; elles visent à articuler encore plus étroitement l'octroi de ces fonds (et surtout le fonds social) avec les quatre piliers des lignes directrices pour l'emploi.

La subordination des lignes directrices pour l'emploi à l'égard des politiques monétaires et des grandes orientations de politique économique a souvent été critiquée par certains Etats membres, le Parlement européen et la Confédération européenne des syndicats. Afin d'être couronnées de succès, ces lignes directrices et les plans d'action nationaux pour l'emploi doivent être coordonnés avec les politiques macro-économique, fiscale, de protection sociale, les autres politiques communautaires, les politiques sectorielles (nationales et européennes)..., une direction d'ensemble vers laquelle s'est orienté le sommet de Cologne qui a adopté un pacte pour l'emploi visant à mieux coordonner la politique monétaire, budgétaire et salariale afin d'avoir un *policy mix* favorable à l'emploi (voy. section suivante).

La multiplicité des acteurs impliqués dans la SEE (les institutions européennes, les Etats membres, les partenaires sociaux européens, nationaux...) fait certes de l'emploi un sujet dit de « *high politics* » et augmente la légitimité des décisions. Mais en même temps cela accroît la lourdeur et la complexité de tout le processus.

³ Voy. les objectifs 3 et 4 visant à combattre et prévenir le chômage à long terme notamment des jeunes, à adapter la main-d'œuvre aux mutations industrielles et aux changements dans les systèmes de production.

La complexité de ce processus permet une fois de plus à la Commission d'orienter le système de façon plutôt directive. Comme par le passé, et encore davantage pour l'emploi, face à la grande diversité d'intérêts des Etats membres, la Commission continue de jouer un rôle d'aiguillon : elle maîtrise le mieux l'agenda ainsi que les jeux institutionnels et procéduriers possibles et possède la mémoire des dossiers face aux présidences tournantes tous les six mois. Elle infléchit en quelque sorte le comportement des acteurs, canalise les conflits, « organise » la structuration des alliances, socialise les acteurs avec les enjeux et objectifs à atteindre.

Plus concrètement, le rôle de la Commission en matière d'emploi sera d'affronter les dilemmes et défis suivants. Premièrement, il lui faudra éviter que le processus de la SEE s'inscrivant dans la durée ne devienne un exercice de routine bureaucratique en instillant des idées nouvelles et en maintenant le « momentum », mais en même temps le dispositif doit, afin de pouvoir s'installer dans les pratiques, garder une grande continuité et stabilité de contenu et de méthode. C'est pourquoi les lignes 99 et 2000 insistent tant sur la continuité et la consolidation des quatre piliers. Deuxièmement, la Commission devra rationaliser le contenu des plans d'action nationaux pour l'emploi, inciter les Etats membres à plus de rigueur dans leur présentation et leur mise en œuvre (encourager la quantification des objectifs, la mise en place d'échéances, de ressources financières les concernant, l'instauration d'outils statistiques permettant de mesurer l'impact et l'efficacité des mesures, veiller à la pertinence des mesures nationales adoptées par rapport aux problèmes à résoudre, assurer l'implication des partenaires sociaux dans le processus, comparer les politiques des différents Etats membres et leur efficacité respective...), mais il lui faudra ce faisant ne pas trop « harceler » les Etats membres afin de ne pas diminuer l'engagement volontariste et l'enthousiasme de ces derniers.

Il faudra surmonter les difficultés politiques et techniques pour aboutir à un ensemble de critères et indicateurs communs. La difficulté de se mettre d'accord sur ceux-ci (à ce jour, seuls huit critères de base ont été agréés) illustre le caractère périlleux de cet exercice. A ce propos, soulignons les précautions méthodologiques des tenants de l'approche soutenue (*radar chart*) par la Commission ⁴. Ils soulignent que le choix des indicateurs influence les classements des pays, la nécessité d'ajouter des dimensions plus qualitatives, les problèmes méthodologiques liés à la standardisation, au poids relatif de chaque critère et aux corrélations entre les indicateurs. Enfin, ils rappellent la nécessité de distinguer les facteurs conjoncturels liés au cycle économique d'aspects structurels (Mosley et Mayer, 1999 ; voy. aussi Tronti, 1997).

On peut s'interroger plus largement sur la capacité effective des Etats à contrôler la montée du chômage et de la précarité, à encadrer et réguler la précarité. En France, depuis une vingtaine d'années, les instruments de politiques publiques telles les politiques de l'emploi sont pour une grande part frappées d'impuissance. Pour une dépense de 300 milliards de FEF en 1997, 2,3 millions de personnes ont pu bénéficier

⁴ Pour sa mise en œuvre, voy. CCE, *Joint employment report*, 1999.

de dispositifs spécifiques (un peu moins que les années précédentes), mais le chômage n'a que faiblement reculé de ce fait ⁵. Les effets pervers auxquels elles donnent souvent lieu à travers les effets d'aubaine ou de substitution, conduisent souvent à prolonger la période de stage pour les chômeurs ou simplement à inverser les priorités dans les files d'attente entre différentes catégories de chômeurs (les jeunes, les chômeurs de longue durée, les peu qualifiés, les travailleurs âgés etc.).

Au demeurant, la multiplicité des mesures contribue parfois à accélérer la déstructuration du marché du travail et, par leur nombre et leur complexité, rend le code du travail difficilement applicable. Les garants de l'application du droit et les services administratifs de l'Etat ont de plus en plus de mal à trancher, d'autant que les prescriptions légales et celles négociées peuvent dans la pratique se trouver en contradiction. D'aucuns estiment que les pouvoirs publics seraient pris de vitesse par la déréglementation telle qu'elle s'inscrit dans la réalité des faits.

Enfin, s'agissant du *contenu* proprement dit de la SEE, deux risques doivent être évités. Premièrement, l'accent mis sur l'urgence des problèmes de l'emploi à résoudre et la volonté à tout prix d'aboutir aux objectifs quantifiés (trois objectifs quantifiés sur l'insertion professionnelle, ainsi que les objectifs fixés par les Etats membres eux-mêmes) ne doivent pas faire fi de la nature des emplois créés. En effet, d'aucuns craignent que la SEE ne conduise à des emplois au rabais (mal rétribués, très précaires, temps partiel non choisi, emplois de mise au travail se situant loin du marché du travail classique) à faible potentiel d'intégration et peu de reconnaissance sociale, exacerbant en outre l'inégalité entre genres.

Deuxièmement, la SEE tend à « banaliser », « normaliser », « légitimer » les notions de précarisation des emplois, de flexibilité du marché du travail, de mise au travail des chômeurs pour éviter des comportements passifs, en leur conférant une estampille communautaire comme allant de soi et les vidant ainsi de leurs présupposés idéologiques. En effet, les lignes directrices pour l'emploi ne sont pas des véhicules innocents face au nouvel ordre productif en train d'être mis en place au plan européen et mondial.

4. Evaluations

L'exercice d'évaluation par la Commission des lacunes des plans d'action nationaux pour l'emploi telles qu'elles ressortent à la fois de l'évaluation de la CE de mai 1998 et du rapport conjoint de décembre 1998 offrent déjà une série d'informations utiles.

Les plans d'action nationaux pour l'emploi restent principalement centrés sur les deux premiers axes, à savoir la capacité d'insertion et l'esprit d'entreprise, et moins sur l'adaptabilité et l'égalité des chances. L'adaptabilité relève certes davantage de la négociation des partenaires sociaux alors que la capacité d'insertion et l'esprit d'entreprise peuvent appeler des incitatifs étatiques plus immédiats (notamment fiscaux ou de baisse des charges sociales) ; quant à l'égalité des chances, ses effets

⁵ DARES, note pour la CES.

prendront davantage de temps et se prêtent moins à une panoplie de mesures multiples à effet d'annonce.

Le juste équilibre entre mesures préventives pour empêcher la dérive vers le chômage de longue durée et la tâche importante de réinsertion reste à trouver. La majorité des mesures se concentrent sur les chômeurs plutôt que sur la prévention. Les pays avec un stock de chômeurs important à traiter ont insisté pour que le dosage entre réinsertion et prévention reste équilibré (France, Irlande, Espagne, Italie, Allemagne). Certains Etats membres intègrent les politiques préventives à un stade précoce dans leurs systèmes éducatifs (Allemagne, Autriche). Dans d'autres, la prévention est déjà bien ancrée dans les politiques du marché du travail (Suède, Danemark) ou a commencé à l'être très sérieusement dans les dernières années (Royaume-Uni, Finlande). On le voit, les situations nationales sont diverses ; en général, les actions préventives à l'endroit des jeunes chômeurs ont la priorité sur celles visant les adultes.

Un autre élément vient encore diversifier davantage le tableau. Quand démarre l'intervention individualisée face à un chômeur : lors du premier entretien ou lors du plan d'insertion proprement dit ?

L'objectif des 20% de chômeurs qui devraient bénéficier d'une formation, a été retenu par la très vaste majorité des Etats membres : seuls trois d'entre eux sont en décalage en la matière (Irlande, Belgique, Pays-Bas). Cependant, les pays divergent sur le type de mesures et de populations que concerne la ligne directrice des 20% à former, ce qui rend l'évaluation comparative très difficile.

On constate aussi un manque d'informations et de clarté des plans d'action nationaux pour l'emploi sur les implications globales de leurs mesures en terme de ressources et de budget. Quatre groupes de pays sont identifiés dans le rapport conjoint : la France et l'Espagne sont les seuls à fournir des données claires sur les budgets globaux affectés au plans d'action nationaux pour l'emploi ; les pays du Bénélux évaluent les dépenses supplémentaires requises par les plans d'action nationaux pour l'emploi en % de leur PIB ; certains indiquent le coût de certaines actions sans estimation globale ; d'autres Etats membres ne donnent aucune information précise sur leurs engagements budgétaires (Danemark, Finlande, Italie, Irlande). L'estimation du coût des différentes mesures pourrait alors être mis en relation avec leur efficacité respective et justifier ou non leur maintien éventuel. Toutefois, de façon générale, les actions les plus souvent chiffrées sont celles relatives au chômage des jeunes et des chômeurs de longue durée ainsi que le volet des mesures dites actives. Au demeurant, il conviendrait de faire concorder les lignes directrices et la rédaction des plans d'action nationaux pour l'emploi avec la procédure budgétaire.

Souvent les plans d'action nationaux pour l'emploi restent un long catalogue de mesures dont on ne saisit pas bien les priorités et dont on voit mal si elles correspondent à une approche nationale intégrée ou non ; en outre, le délai dans lequel elles sont susceptibles de produire des résultats n'est pas clair (à court, moyen ou long terme ?). De façon générale, la trop grande multiplicité des mesures est préjudiciable à l'efficacité des politiques de l'emploi (le hiatus dans le cas français entre le grand

nombre de mesures et leur efficacité globale relativement faible en est une illustration).

Au demeurant, les plans d'action nationaux pour l'emploi sont essentiellement la retranscription de mesures déjà en œuvre dans les Etats membres auxquelles les lignes directrices ne donnent pas forcément une impulsion nouvelle. C'est le cas notamment pour les dispositions sur la formation ou l'apprentissage tout au long de la vie qui reflètent avant tout le résultat des négociations permanentes telles qu'elles se déroulent à travers le dialogue social habituel. C'est le cas aussi en matière de négociations sur l'organisation du travail et du temps de travail et les révisions législatives afférentes à la flexibilité des systèmes de production dont le processus avait démarré avant les plans d'action nationaux pour l'emploi. Preuve : les réformes de certains aspects de l'emploi (formation, temps de travail, organisation du travail...) dépendent avant tout des caractéristiques et de la dynamique propres de chacun des systèmes nationaux de relations professionnelles.

Dans les plans d'action nationaux pour l'emploi, le lien entre fonds structurels et les différents programmes mis en œuvre n'est pas suffisamment explicité : la ventilation tant qualitative que quantitative du soutien financier dont bénéficie chacune des mesures nationales dans le cadre des quatre piliers reste absente ou insuffisante dans la plupart des plans d'action nationaux pour l'emploi.

Par ailleurs, les plans d'action nationaux pour l'emploi quantifient insuffisamment leurs objectifs et mesures, ne spécifient pas le montant des ressources allouées à ces mesures, ne les inscrivent pas dans un calendrier précis et ne fournissent guère d'indicateurs susceptibles d'évaluer les progrès effectués. Ces lacunes sont plus gênantes lorsqu'elles concernent les trois objectifs chiffrés des lignes directrices.

Plus généralement pour une efficacité réelle des plans d'action nationaux pour l'emploi, on a relevé la nécessité d'instaurer une double coordination au sein de chaque Etat membre et au plan communautaire : entre les politiques sectorielles et la stratégie de l'emploi d'une part, entre les politiques économiques et la stratégie de l'emploi, d'autre part.

S'agissant de l'implication des partenaires sociaux dans les plans d'action nationaux pour l'emploi au plan national, une première évaluation de la Confédération européenne des syndicats avait abouti à la conclusion que celle-ci était fort variable selon les pays : ils étaient le plus consultés en Autriche, en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas. Dans ces trois derniers pays, des contributions communes de la part des partenaires sociaux ont même été intégrées dans les plans d'action nationaux pour l'emploi. Toutefois, ces derniers restent partout essentiellement l'affaire des gouvernements.

Ces consultations qui eurent lieu le plus souvent au niveau central n'impliquaient pas cependant les échelons les plus élevés de la hiérarchie syndicale ou patronale (exception faite de la Belgique, de l'Irlande, du Luxembourg) ; ce constat est particulièrement frappant dans les pays où furent discutés des pactes sociaux autour de l'emploi : l'appareil syndical de niveau supérieur était engagé dans la négociation de ces pactes plutôt que dans le processus de rédaction des plans d'action nationaux pour l'emploi (en Autriche, au Danemark, en Finlande, en Suède, en Grèce, en Italie,

en Espagne, au Portugal). En général, conclut ce bilan, les plans d'action nationaux pour l'emploi n'ont pas été l'objet d'initiatives novatrices de la part des partenaires sociaux ⁶.

Pour le second exercice d'évaluation ⁷, la Commission a identifié huit domaines dans lesquels les actions nationales lui paraissent insuffisantes. Pour chaque Etat elle a mentionné les progrès qu'il devrait réaliser.

Les domaines identifiés sont :

- la lutte contre le chômage des jeunes (Belgique, Grèce, Espagne, Italie) ;
- la prévention du chômage de longue durée (Belgique, Allemagne, Espagne, Italie) ;
- les réformes des systèmes d'imposition et d'indemnisation (Allemagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Autriche...) ;
- la création d'emplois dans les services (Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Portugal) ;
- la réduction de la pression fiscale sur le travail (Belgique, Allemagne, France, Italie, Autriche, Finlande, Suède) ;
- la modernisation de l'organisation du travail (Grèce, France, Portugal, Royaume-Uni) ;
- la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes (Allemagne, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Autriche, Royaume-Uni...) ;
- l'amélioration des indicateurs et des statistiques (Allemagne, Grèce, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni).

Un neuvième domaine est également mentionné : la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie (celui-ci fera l'objet d'une évaluation spécifique en l'an 2000).

5. La stratégie de l'emploi et le cadre macro-économique : éléments d'analyse

C'est dans ce domaine que les critiques avaient été les plus vives (voy. *supra*) et que les changements récents sont les plus marquants. Tout d'abord, le contexte économique dans lequel les lignes directrices sont mises en œuvre s'est amélioré ; ensuite de nouvelles procédures de coordination entre acteurs (gouvernements, banquiers centraux et partenaires sociaux) se mettent en place suite au sommet de Cologne (juin 1999) afin d'atteindre un bon *policy mix* et particulièrement entre la politique salariale et la politique monétaire ; enfin une inventivité institutionnelle peut être constatée.

La baisse des taux d'intérêts a largement favorisé la croissance dans une série de pays particulièrement ceux qui n'appartenaient pas à la zone D-mark (Portugal, Espagne, Italie, Finlande, Irlande) et qui devaient jusqu'alors payer une prime de risque aux marchés des capitaux. L'Espagne est un bon exemple de cette nouvelle dynamique. Si l'Espagne s'était opposée à l'établissement de critères chiffrés et avait voulu être dispensée de l'obligation d'atteindre un quota de 20 % de personnes

⁶ Voy., par exemple, document de la CES de mai 1998.

⁷ Voy. recommandations de la Commission et rapport conjoint 1999.

suivant une formation ou une mesure équivalente dans le cadre des lignes directrices de Luxembourg, depuis lors, 400 000 nouveaux emplois y sont créés chaque année. Un mécanisme analogue est à l'œuvre en France, où la confiance des consommateurs (rassurés par la politique volontariste de l'équipe Jospin) permet de renforcer la croissance. Dès lors, les marges de manœuvre (dues à une réduction des taux d'intérêt et à une croissance plus forte) peuvent être utilisées pour réduire le coût du travail (fiscalité ou sécurité sociale) (ce qui est conforme à la ligne directrice 14), et dans certains cas, pour relancer des investissements publics qui étaient, de l'aveu même de la Commission ⁸, tombés à un niveau très bas.

Dans ce mouvement d'ensemble, deux pays se distinguent néanmoins : l'Allemagne et l'Italie qui ont tous deux un déficit budgétaire élevé et n'ont pas encore réussi à relancer la confiance (en raison d'une politique hésitant entre différents modèles conflictuels en Allemagne, et de l'ajustement budgétaire rapide en Italie). Finalement, le scénario défendu par MM. Fitoussi ou P.-A. Muet prévoyant qu'une baisse des taux favoriserait la croissance et la création d'emploi dans le prolongement de la monnaie unique, s'est bien vérifié. Ce changement de contexte a un effet positif sur les lignes directrices qui devraient pour certaines d'entre elles bénéficier d'une plus grande efficacité. En effet, comme le montrent la plupart des études scientifiques (voy. OCDE, 1997 ; Calmfors, 1994 ; Pochet et Paternotte, 1998), la formation n'a qu'une valeur ajoutée marginale dans l'hypothèse d'un chômage croissant ou stagnant, ce qui n'est plus le cas lorsqu'on se trouve en situation de quasi-plein-emploi (Danemark, Irlande, Autriche, Pays-Bas, Luxembourg ou Portugal) ou en rapide décroissance (Espagne, Finlande ou même France).

La principale innovation tient au pacte pour l'emploi (processus de Cologne) qui instaure un nouveau dialogue entre autorités budgétaires, responsables de la formation de salaires et de la politique monétaire. Deux réunions par an sont prévues (voy. *infra*).

L'Union monétaire avait déjà eu des effets au plan national et avait favorisé la signature de pactes sociaux nationaux (Pochet, 1998, Rhodes, 1997) ainsi que l'adoption de normes d'augmentation salariale modérée. La question posée ici vaut moins au niveau des Etats membres que pour la zone euro considérée dans son ensemble. Dans ce cadre, les questions sont multiples. Quelle interaction devrait exister entre la BCE et les partenaires sociaux européens ? Quel type de coordination est plus favorable à l'emploi ? L'hypothèse explicite d'une série de recherches économiques récentes est que l'interaction entre la politique monétaire de la Bundesbank et la politique salariale menée par IG Metall explique les bonnes performances en termes d'inflation et d'emplois de l'Allemagne (Soskice, 1997 ; Hall et Franzese, 1998). En schématisant, il existe une relation de signalement (*signaling process*) entre la Bundesbank et les syndicats (et particulièrement IG Metall) qui

⁸ Communication de la Commission, « L'investissement public dans le cadre de la stratégie économique », COM (1998) 682 du 2 décembre 1998

entraîne une prise en compte des objectifs macro-économiques par les syndicats. En cas de non-respect (selon les règles de la Bundesbank), cette dernière jouera des taux d'intérêt pour discipliner les syndicats. Inversement, une politique de modération salariale ⁹ peut permettre une politique monétaire plus souple. Notons que cette notion n'est pas partagée par l'ensemble des pays de l'eurozone (Pochet, 1999a). Les interrogations portent sur la nouvelle cohérence qui devrait être trouvée au niveau de l'eurozone (Boyer, 1998). Deux questions émergent. La première a trait au niveau de centralisation/décentralisation des négociations collectives dans cet espace nouveau que constitue la zone euro qui donnent les meilleurs résultats en terme d'inflation et de chômage en fonction d'une politique monétaire plus ou moins restrictive. La seconde a trait au référent en matière salariale qui sera utilisé par la BCE. En d'autres termes, comment se recréera une relation au niveau européen de même nature que celle qui existait entre IG Metall (*as main wage setter*) et la Bundesbank ? Elle s'interroge aussi sur l'impact potentiel sur le comportement des acteurs. L'évolution récente des acteurs notamment syndicaux indique par les diverses initiatives prises (Fédération européenne des métallurgistes, Fédération du textile, initiative de Doorn regroupant les syndicats allemands, belges, hollandais et luxembourgeois, IG Metall, CES) la tentative de faire face à ce nouveau défi. Bien que les diverses analyses soulignent les limites de ces initiatives de coordination au niveau sectoriel, régional ou européen, toutes estiment qu'il est trop tôt pour émettre un jugement définitif.

En matière d'effets sur l'emploi et la croissance, l'interaction dynamique entre les différents acteurs et les effets en terme de coordination sont certainement une des pistes de recherches futures les plus prometteuses. Comme l'indique Hall et Franzese (1998 : 529), « la création d'une union monétaire en Europe engendrera de nouveaux problèmes de coordination qui ne seront pas automatiquement résolus par la présence d'une banque centrale relativement autonome ».

Finalement, du point de vue institutionnel, différents changements significatifs méritent d'être brièvement mentionnés. Trois types de configurations coexisteront. La première, la plus large, regroupe les ministres de l'Economie et des Finances, de l'Emploi et du Travail, des représentants de la Commission, les partenaires sociaux et des représentants de la BCE. Les rencontres du groupe technique regroupent, dans le cadre du comité sur la politique économique en collaboration avec le comité du marché de l'emploi, des représentants de la BCE et du groupe macro-économique du dialogue social.

La deuxième configuration réunit les mêmes sans la BCE au sein du Comité permanent pour l'emploi. Ce dernier aura deux rencontres, la première se centrera sur les lignes directrices de politique économique et la seconde sur la stratégie de l'emploi.

Enfin un dialogue plus direct entre partenaires sociaux (et la Commission) se déroulera dans le cadre du dialogue macro-économique.

⁹ La notion de modération salariale a elle-même évolué, passant d'une norme implicite de l'inflation plus les gains de productivité moyens à celle de l'inflation plus une partie des gains de productivité. Rappelons également que les gains de productivité du secteur métal sont généralement supérieurs aux augmentations de la productivité moyenne.

Nous vivons, semble-t-il, une période de créativité institutionnelle intense mais il est impossible de dire quelle forme survivra.

6. La diversité des systèmes sociaux nationaux : les cohérences et spécificités nationales sont-elles incontournables ?

La méthode de la « pression des pairs » et des recommandations européennes pose un certain nombre de questions. Elles portent notamment sur la diversité des systèmes sociaux et de leur histoire, sur les contextes différents où ont été construits les systèmes de redistribution entre générations, entre groupes sociaux, etc., mais aussi, plus simplement, sur les possibles divergences des cycles économiques des Etats. Comment ces diversités mais aussi les cohérences internes à chaque système peuvent-elles coexister avec une politique de l'emploi coordonnée au plan européen et qui présente un ensemble de mesures non différenciées dans le temps et des priorités non clairement hiérarchisées ? Cet ensemble de mesures doit davantage à un consensus politique qu'à une cohérence scientifique ¹⁰.

Il n'est pas possible d'examiner chaque Etat membre dans sa spécificité et nous aurons recours, pour avancer dans cette réflexion, aux catégories devenues classiques d'Esping-Andersen (1990). Si son analyse porte principalement sur la formation du *Welfare State*, la deuxième partie de son ouvrage examine l'influence de la protection sociale dans la structure de l'emploi ; il nous servira à déchiffrer les cohérences nationales. Il distingue trois types de *Welfare State*. Rappelons brièvement les grands traits de ces trois modèles en nous appuyant sur une synthèse récente réalisée par Scharpf (1999).

A. Le régime scandinave ou « social-démocrate »

La Suède, le Danemark et la Finlande se caractérisent par de hauts niveaux d'emploi, de hauts niveaux de participation des femmes au marché du travail, de hauts niveaux de taxation, des politiques sociales généreuses ainsi que de bas niveaux de différenciation salariale. Une des conséquences majeures de cette configuration est que le secteur de l'emploi public dans les pays scandinaves se trouve sur-représenté (près du double de la moyenne) par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les Etats providence de type scandinave sont fragilisés par rapport à leur dimension fiscale.

B. Le modèle anglo-saxon ou « libéral » d'Etat providence

Des pays aussi divers que les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni ou encore, par certains aspects, la Suisse l'illustrent. Ces pays peuvent se caractériser par des taux élevés d'emploi, une participation relativement importante des femmes dans le marché du travail, des niveaux faibles ou modérés de

¹⁰ Il est symptomatique que les rapports de la Commission ne fassent jamais référence à la littérature académique, ce qui limite tout débat contradictoire. Ceci n'est pas le cas des documents issus de l'OCDE où existe aussi un débat parfois vif et public entre différentes cellules de l'organisation internationale. Enfin, aucune analyse critique des mesures proposées n'a vu le jour. Seule une évaluation des mesures d'Essen a été publiée (Bossier, 1998) au moment où les lignes directrices étaient adoptées à Luxembourg.

taxation ainsi que de dépenses sociales, des taux relativement élevés de différenciation salariale et d'inégalité de revenu. Etant donné les faibles niveaux de fiscalité, ces pays ont de faibles niveaux d'emploi dans le secteur public, tandis que les taux d'emploi privé sont au-dessus de la moyenne OCDE. Dans l'ensemble, les Etats providence libéraux ont pu atteindre de hauts niveaux d'emploi dans le secteur privé, tant qualifiés que non qualifiés. Dans le même temps, ils présentent des niveaux de fiscalité relativement faibles et un Etat providence peu développé. L'accroissement de l'inégalité sociale et la paupérisation des travailleurs occupés dans des emplois faiblement rémunérés constituent le principal problème.

C. Les Etats providence continentaux

Le dernier groupe de pays OCDE est plus hétérogène que les précédents. Appelé groupe d'Etats providence continentaux ou « chrétiens-démocrates », il présente des taux d'emploi et de participation des femmes au marché du travail bas ou très faibles, des niveaux modérés de taxation et de dépenses sociales ainsi que des niveaux faibles de différenciation salariale et d'inégalité de revenus. A l'exception de l'Autriche et de la France, les Etats providence continentaux ne semblent pas avoir converti leur niveau intermédiaire de fiscalité et de dépenses sociales en des niveaux correspondants d'emploi public. Dans la tradition du « modèle bismarkien », ces Etats se caractérisent par des niveaux intensifs de transferts mais non de services. Cependant, les modèles continentaux présentent également des taux d'emploi privé plus faibles qu'attendu étant donné leur niveau intermédiaire de fiscalité.

L'analyse, résumée ci-dessus, permet à Iversen et Wren (1998) de mettre en avant un triangle d'incompatibilité : on ne peut atteindre simultanément l'égalité, un haut niveau de participation et une restriction (*restraint*) budgétaire. Chaque modèle poursuit avec succès deux de ces trois objectifs. Les modèles sociaux-démocrates atteignent le haut taux de participation et l'égalité mais au détriment d'un contrôle budgétaire. Les systèmes anglo-saxons atteignent un haut taux de participation, un budget modéré mais une inégalité forte ; les modèles dits continentaux, un budget modéré, une égalité forte mais un taux de participation faible. Le défi pour chaque groupe de pays est d'essayer de réduire son point faible, à savoir le taux de participation pour les modèles continentaux, le coût budgétaire pour les pays scandinaves, l'inégalité pour les pays anglo-saxons.

Dans ce cadre, les lignes directrices peuvent effectivement contribuer à favoriser les évolutions jugées souhaitables des systèmes nationaux. Toutefois, cette approche souple se trouve confrontée à la « rationalité » de la Commission qui détermine les priorités au niveau européen et notamment au travers des projets de recommandations. Elle a aussi une relative maîtrise de l'agenda.

On peut remarquer à la lecture du projet de recommandations de la Commission européenne que les pays scandinaves et le Royaume-Uni semblent plus à l'abri des critiques. La cause en est simple : la Commission a donné la priorité au taux de participation par rapport aux autres objectifs tels que l'égalité (quoique le sommet de Lisbonne de mars 2000 ait décidé de s'attaquer à la pauvreté ou à l'exclusion sociale) et dans une moindre mesure, le coût budgétaire. Dans ce cadre, la faiblesse du taux de

participation dans les modèles continentaux explique le nombre de critiques qui leur sont adressées.

Si l'on examine les remarques de la Commission, on constate que les pays scandinaves ne sont cités qu'une fois pour le coût du travail et le Royaume-Uni uniquement pour l'égalité hommes/femmes : ce qui confirme notre analyse. Dans le dernier plan d'action nationale belge, les autorités belges tentent de mettre en avant la réussite du modèle belge en soulignant la faible inégalité salariale (meilleure performance dans les pays scandinaves) et le faible taux de pauvreté. La France avait proposé un revenu minimal (de subsistance) au plan européen. Ces initiatives (non couronnées de succès) indiquent le souhait d'ajouter comme élément d'évaluation un certain degré d'égalité. Ceci se retrouve également dans les discours autour de la nature des emplois créés. Un indice *a contrario* à l'appui de notre hypothèse est l'absence de recommandation à l'Espagne pour les faibles progrès dans l'amélioration de la fragmentation de son marché du travail (plus de 30 % d'emplois à durée déterminée).

Une conclusion est que le processus de Luxembourg en matière d'emploi a un impact plus important sur les pays du groupe défini comme « libéral-anglo-saxon » par Esping-Andersen. Ceci peut permettre aux gouvernements de ces pays d'utiliser les recommandations communautaires pour favoriser une solution (augmentation du taux d'activité) qui constitue le point faible de ces modèles et qui est un enjeu particulièrement important dans le cadre du financement futur des retraites. Toutefois, les critiques de la Commission, centrées sur le court terme, peuvent également produire des effets contreproductifs s'il s'avère qu'elles entraînent des réactions nationales négatives (de rejet) rendant plus difficiles des évolutions qui ne peuvent se mesurer qu'à moyen terme (voy. par exemple, l'augmentation du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans).

7. Conclusion

Depuis ses débuts qui remonte au processus d'Essen (1993), antérieur au traité d'Amsterdam, la stratégie européenne de l'emploi s'est élargie et comprend désormais quatre processus : le processus concernant la coordination des politiques publiques de l'emploi (ou processus de Luxembourg), le processus relatif à la coordination des politiques macro-économiques et des politiques de l'emploi (ou processus de Cologne), le processus relatif à la réforme des politiques structurelles sur le marché des biens et services (ou processus de Cardiff) et celui plus récent de Lisbonne visant à une approche intégrée de l'ensemble des politiques (économiques, sociales, de protection sociale, d'innovation technologique, etc.). Ce texte portait principalement sur les deux premiers volets.

Quels sont les principaux *effets* de ces processus ? On peut s'attendre à ce que cette stratégie de l'emploi contribue à accroître la *légitimité* de l'Union européenne de trois manières différentes. *Primo*, par les résultats favorables en matière d'emploi qu'elle est supposée engendrer, elle est susceptible d'apporter un surplus de légitimation à l'ensemble du projet européen souvent taxé d'être avant tout un processus de libéralisation du marché et une union monétaire. *Secundo*, le processus retenu par la stratégie de l'emploi qui relève à la fois de la logique

intergouvernementale et de la logique supranationale-communautaire et qui implique les partenaires sociaux aux différents niveaux (européen, national, régional), devrait permettre aux Etats membres et aux acteurs sociaux nationaux de s'engager davantage dans les décisions adoptées en matière d'emploi à Bruxelles, et accroître ainsi la légitimité des décisions prises. Depuis une dizaine d'années, les sociologues du droit parlent à ce sujet de « procéduralisation » de la société et les praticiens, plus trivialement de « *soft legislation* ». Le fait que le traité réserve un rôle plutôt discret au Parlement européen dans la définition des lignes directrices, peut laisser entrevoir en revanche une faiblesse dans ce processus, eu égard à la légitimité démocratique classique. *Tertio*, le fait de traiter au plan communautaire d'un sujet de « *high politics* » et d'urgence nationale, tel que l'emploi, range désormais la politique sociale européenne au rang des politiques importantes.

Au demeurant, les *effets de spillover* de la stratégie européenne de l'emploi s'annoncent appréciables : les effets induits concernent la politique salariale (les politiques de création d'emplois posent la question du coût du travail), les politiques de protection sociale (les politiques d'activation de l'emploi impliquent une révision de la question des politiques et niveaux d'indemnisation du chômage ; la baisse du coût indirect du travail pose le problème du financement de la protection sociale), les politiques familiales (il faut des crèches et des services aux familles si l'on souhaite accroître le taux d'activité des femmes) et les politiques fiscales (les politiques publiques de l'emploi requièrent des moyens fiscaux supplémentaires). Plus largement, les effets induits toucheront par bribes l'ensemble des politiques redistributives des Etats membres et exerceront des effets en retour sur les résultats économiques et la croissance. Pour le moment, ces effets de *spillover* s'exercent déjà au sein même des Etats membres du fait de leurs politiques publiques de l'emploi propres. A l'avenir, ces politiques induites se poseront de plus en plus au plan communautaire ; la politique salariale est déjà discutée à travers le processus de Cologne ; les débats sur protection sociale et les politiques fiscales sont bien entamés au niveau communautaire dans leurs aspects liés à l'emploi.

Les *effets sur le volume des emplois créés* ou maintenus par la stratégie européenne de l'emploi sont pour le moment difficiles à évaluer, d'une part parce que le processus est encore trop récent, d'autre part parce qu'on discerne mal la proportion des emplois créés du fait d'une donne économique conjoncturelle favorable et ceux liés plus spécifiquement aux lignes directrices pour l'emploi. Au demeurant, il ne sera désormais plus guère possible de faire la différence entre les effets induits par les politiques nationales de l'emploi en propre (que les Etats membres auraient mises en œuvre de toute manière) et les effets des lignes directrices européennes. Qu'en est-il de la qualité des emplois créés ? Les lignes directrices accentuent-elles encore la précarité des emplois créés dans les Etats membres ? Difficile, voire impossible de répondre à ce stade.

Toutefois, il ressort assez nettement que les lignes directrices portent prioritairement sur des politiques actives du marché du travail et visent un taux d'emploi élevé au sein des marchés du travail nationaux, autant de choix qui sont plus familiers aux traditions et pratiques des politiques de l'emploi de certains pays (les pays nordiques, par exemple) plutôt qu'à d'autres. Nous l'avons mis en évidence,

certains pays privilégient des taux d'emploi élevés parfois au détriment de l'égalité salariale, de l'égalité en matière de qualité des emplois occupés et au prix de l'existence d'une certaine pauvreté (comme en Grande-Bretagne par exemple). D'autres pays, en revanche, misent davantage sur la recherche et le maintien d'une relative égalité au sein de la société, quitte à accepter un taux d'emploi plus bas. On le voit, les lignes directrices européennes risquent de bouleverser des cohérences nationales bien établies entre égalité, niveau d'emploi et poids de la charge fiscale, cohérences et équilibres nationaux fort différents pour le moment d'un pays à l'autre de l'UE.

Bibliographie

- BARBIER, J. C. (1998), « A la recherche de la politique européenne de l'emploi », *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, 37, pp. 357-380.
- BOSSIER, F. et al. (1998), *Les priorités d'Essen en matière d'emploi*, Bruxelles, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper 84.
- BOYER, R. (1998), *An Essay on the Political and Institutional Deficits of the Euro, The Unanticipated Fallout of the European Monetary Union*, Paris, CEPREMAP, 9813.
- CALMFORS, L. (1994), *Active labour market policy and unemployment – framework for the analysis of crucial design feature*, Paris, OECD Labour market and social policy, occasional paper, 15.
- DARES (1997), *La politique de l'emploi*, Paris, La Découverte.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press.
- FALKNER, G. (1999), « European social policy : towards multilevel and multi-actor governance » in KOHLER-KOCH, B. and EISING, R. (ed) *The transformation of governance in the EU*, Routledge, pp. 142-164.
- FODEN, D. (1998), « Amsterdam and After : Europe's Emerging Employment Policy », in E. GABAGLIO and R. HOFFMANN (ed.), *European Trade-Union Yearbook 1998*, Brussels, ETUI.
- GAUDU, F. (1993) « L'influence du droit communautaire sur la politique de l'emploi », *Droit social*, septembre-octobre, pp. 801-810.
- GOBIN, C. (1997), *L'Europe syndicale : Entre désir et réalité. Essai sur le syndicalisme et la construction européenne à l'aube du XXI^e siècle*, Bruxelles, Labor.
- GOETSCHY, J. (1997) « Quelle place pour l'emploi dans la politique sociale communautaire ? », *L'année Sociale 1996*, pp. 375-397.
- GOETSCHY, J. (1998), « L'emploi et le social dans le traité d'Amsterdam : rattrapage, consolidation ou percée ? », in M. TILD and P. MAGNI PPI., éd., *De Maastricht à Amsterdam : l'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, pp. 139-163.
- GOETSCHY, J (1999), « Forces et faiblesses de la stratégie européenne de l'emploi » *L'année Sociale 1998*, pp. 351-369.

- GOETSCHY, J. (1999), « The European Employment Strategy : Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, 2, pp. 117-137.
- GOETSCHY, J. et POCHEP, P. (1997), « The Treaty of Amsterdam : a new approach to employment and social affairs ? », *Transfer*, vol. 3, 3, pp. 607-620.
- GREENWOOD, J. (1997), *Representing Interests in the EU*, London, Macmillan.
- HAAS, E. (1964), *Beyond the Nation-State : Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press.
- HALL, P. et FRANZESI, R. (1998), « Mixed Signals : Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining and Monetary Union », *International Organization*, 52, 3, pp. 505-535.
- IVERSEN, T. et WREN, A. (1998) « Equality, Employment, and Budgetary Restraint, The Trilemma of the Service Economy », *World Politics*, 50, pp. 507-546.
- JADOT, M. (1998), *Rapport sur l'emploi*, Bruxelles, Ministère du Travail
- MAJONE, G. (1996), *La Communauté européenne : un Etat régulateur ?*, Paris, Montchrestien
- MARKS, G., SCHARPF, F. W., SCHMITTER, P. C. et STRIECK, W. (1996), *Governance in the European Union*, London, Sage.
- MOSLEY, H. et MAYLR, A. (1999), Benchmarking National Labour Market Performance : A radar Chart Approach, Report prepared for European Commission, WZB Discussion Paper 202, Berlin.
- OCDE (1997), *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi, l'expérience des pays membres*, Paris.
- POCHET, P. (1998), « Les pactes sociaux en Europe dans les années 1990 », *Sociologie du travail*, février.
- POCHET, P. et PATERNOTRE, M. (1998) « Employabilité » dans le contexte des lignes directrices de l'Union européenne sur l'emploi, Rapport réalisé pour le ministère belge de l'Emploi et du Travail, octobre.
- POCHET, P. (éd.) (1999a), *Union monétaire et négociations collectives en Europe*, Berne-Bruxelles, Collection « Travail & Société », 22, Peter Lang-PIE.
- POCHET, P. (1999b), « The New Employment Chapter of the Amsterdam Treaty », *Journal of European Social Policy*, vol 9, 3, pp. 271-278.
- RHODES, M. (1997), « Globalisation, Labour market and Welfare States : A Future of Competitive Corporatism ? », *EUI Working Paper*, 97/36.
- SCHARPF, F. W. (1999), « The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy : Vulnerabilities and Options », *Working Paper*, 99/9, Köln, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- SOSKICE, D. (1997), *The future political economy of EMU – Rethinking the effects of monetary integration on Europe*, Berlin, mimeo.
- STRIECK, W. (1995), « From Market to State Building ? Reflections on the Political Economy of European Social Policy », in S. LUBJERILD and P. PILERSON (ed), *European Social Policy : Between Fragmentation and Integration*, New York, Brookings, pp 389-431
- TRONTI, L. (ed.) (1997), *Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies*, Final Report 1997, Employment Observatory Research Network.
- WESSELS, W. (1997), « An Ever Closer Fusion : a Dynamic Macropolitical View on Integration Processes », *Journal of Common Market Studies*, 35(2), pp. 267-299
- WULF-MATHIJS, M. (1995), « The Structural Funds and Employment », *Transfer*, 1(4), pp. 533-539.

Les services publics au centre du modèle européen L'exemple des services publics de radiodiffusion

Marianne DONY

1. Introduction

Les services d'intérêt général ou services publics – pour reprendre l'expression utilisée en droit administratif français – sont, comme l'a affirmé la Commission européenne dans la communication qu'elle leur a consacrée le 11 septembre 1996 « au cœur du modèle européen de société ».

Par cette expression, la Commission désigne toutes les activités de service, marchand ou non marchand, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour ces raisons à certaines obligations spécifiques. Les considérations d'intérêt général en cause ont trait d'une part à l'égalité de traitement entre les citoyens, à la qualité et à la permanence du service rendu au consommateur mais aussi et d'autre part à la protection de l'environnement, à la sécurité des approvisionnements, à l'aménagement équilibré du territoire, ou encore à la cohésion économique et sociale.

Le traité d'Amsterdam a tenu à rappeler la place que les services d'intérêt général occupent parmi les valeurs communes de l'Union, et le rôle qu'ils jouent dans la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Il a invité la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leur compétence respective, à veiller à ce que ces « services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accepter leurs missions » (article 15 du traité CE).

2. La Communauté européenne et les services d'intérêt général

Quelles sont les frontières de ces compétences respectives et en particulier dans quelle mesure la Communauté a-t-elle vocation à se préoccuper des services d'intérêt général ?

A. *Un rôle prépondérant des Etats membres*

A cet égard, il faut tout d'abord souligner que c'est non à la Communauté mais aux Etats membres que revient, conformément au principe de subsidiarité, le rôle de définir les missions d'intérêt général qu'ils entendent confier à certaines entités,

d'octroyer à ces entreprises les droits nécessaires pour assurer ces missions, de régler leur gestion et de veiller le cas échéant à leur financement.

Ainsi la Commission n'est habilitée à se prononcer ni sur l'étendue des missions de service public incombant à un exploitant public, ni sur le niveau des coûts liés à ce service, ni sur l'opportunité des choix politiques pris, à cet égard, par les autorités nationales, ni sur l'efficacité économique du service public, comme l'a souligné nettement l'avocat général Tesouro dans ses conclusions sous l'arrêt *Paul Corbeau* du 19 mai 1993.

A cet égard, si on constate une grande communauté de valeurs en Europe, il apparaît que celle-ci a cependant débouché sur une très grande variété de modes d'organisation des services d'intérêt général d'un pays à l'autre, en fonction des contraintes géographiques ou techniques, de l'organisation politique et administrative, ainsi que de l'histoire et des traditions. Ces services peuvent ainsi être pris en charge – en monopole ou en concurrence – tantôt par des entreprises privées tantôt par des organismes publics.

Cela ne signifie pas que la Communauté n'ait aucune compétence en la matière : celle-ci consiste à veiller à ce que les Etats membres, dans l'exercice de leurs compétences, respectent les obligations découlant du traité.

A cette fin, le droit communautaire va d'abord s'attacher à déterminer dans quelle mesure les services d'intérêt général relèvent de sa compétence.

B. Un champ d'action du droit communautaire limité aux activités économiques

Les règles du traité s'appliquent uniquement aux entreprises, que la Cour de justice, dans une jurisprudence constante (voy. en dernier lieu les arrêts du 21 septembre 1999 relatifs à des fonds sectoriels de pensions au Pays-Bas), définit comme étant toute entité exerçant une activité économique, consistant à offrir des biens ou des services indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement.

Elles ne visent pas en revanche les activités purement sociales, comme les systèmes obligatoires de scolarisation, par lesquels l'Etat « accomplit sa mission dans les domaines social, culturel et éducatif envers sa population (arrêt du 27 septembre 1988, *Humbel*), ou les régimes obligatoires de sécurité sociale fondés sur un principe de solidarité (arrêt du 7 février 1993, *Poucet et Pistre*).

Elles ne concernent pas davantage les fonctions régaliennes qui relèvent de l'exercice de la puissance publique (arrêt du 19 janvier 1994, *Eurocontrol*), notamment la sécurité, la police, la justice, la diplomatie ou l'état civil.

C. Une application conditionnelle du droit communautaire aux services d'intérêt économique général

Les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, qualifiées par le traité de services d'intérêt économique général, ont le caractère d'entreprise et sont à ce titre visées par les règles du traité en matière de non-discrimination, de concurrence ou de mise en œuvre des grandes libertés de circulation.

Mais cette application est soumise à la réserve, comme le précise l'article 86 (ex-article 90) paragraphe 2, qu'elle ne fasse pas obstacle à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur est impartie.

Pendant longtemps, ces principes n'ont guère été appliqués car les règles de concurrence pas plus que la Commission ne bénéficiaient d'une légitimité suffisante. En particulier, les services d'intérêt économique général ont été presque totalement épargnés par les règles de concurrence, que ce soit pour les monopoles dont ils étaient titulaires ou les financements dont ils étaient bénéficiaires.

La situation a commencé à évoluer dans le courant des années 1980. Le marché unique a induit une application plus stricte des principes communautaires remettant en cause les monopoles dont ces services bénéficiaient. Il s'agissait en effet de monopoles nationaux s'arrêtant aux frontières nationales et constituant à ce titre des obstacles à la mise en œuvre effective du marché unique.

Ainsi, la Cour de justice, dans un arrêt du 19 mars 1991, a posé le principe que la conformité des droits spéciaux ou exclusifs octroyés à certaines entreprises devait être appréciée à la lumière des règles générales du traité.

Au fur et à mesure que les secteurs dans lesquels les services d'intérêt économique général étaient actifs ont commencé à se libéraliser et à s'ouvrir à la concurrence, l'exception contenue à l'article 86 paragraphe 2 a aussi commencé à prendre toute son importance comme principe venant contrebalancer les effets de l'application du droit commun lorsque cette application venait mettre en péril les missions dont les services d'intérêt économique général étaient investis.

1. La notion de service d'intérêt économique général

La Commission et la Cour de justice, dans leur mission de gardiennes du respect du droit communautaire, ont dès lors été amenées à vérifier si les activités exercées par certaines entreprises, qu'elles soient d'ailleurs publiques ou privées, pouvaient être qualifiées de missions d'intérêt économique général.

C'est dans deux arrêts relatifs aux secteurs de la poste et de l'énergie électrique que l'on trouve les définitions les plus complètes. Ainsi dans l'arrêt *Corbeau* déjà cité, la Cour a relevé que la Régie des Postes en Belgique avait l'obligation d'assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier, au profit de tous les usagers, sur l'ensemble du territoire belge, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaire, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération. Elle utilise des termes semblables dans l'arrêt *Commune d'Almelo* du 27 avril 1994, en soulignant que l'entreprise concernée devait assurer la fourniture d'énergie sur l'intégralité du territoire concédé à tous les consommateurs, distributeurs locaux ou utilisateurs finals, dans les quantités demandées à tout moment, à des tarifs uniformes et à des conditions qui ne pouvaient varier que selon des critères applicables à tous les clients d'une même catégorie.

2. Les conséquences de l'accomplissement d'une mission d'intérêt économique général

Lorsque l'existence d'une telle mission d'intérêt général est reconnue, il reste encore à déterminer dans quelle mesure elle justifie l'application des règles de droit

commun, ce qui suppose que cette application porterait atteinte à la mission en question. La Cour a souligné qu'en permettant ainsi certaines dérogations aux règles générales du traité, « l'article 90 (devenu 86), paragraphe 2 du traité vise à concilier l'intérêt des Etats membres à utiliser certaines entreprises, notamment du secteur public, en tant qu'instrument de politique économique ou sociale avec l'intérêt de la Communauté au respect des règles de concurrence et à la préservation de l'unité du marché » (arrêt déjà cité du 19 mars 1991). Une dérogation n'implique nullement que l'accomplissement de la mission soit rendu impossible ou que l'équilibre financier ou la viabilité économique de l'entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général soient menacés ; elle peut se justifier dès lors qu'elle apparaît nécessaire pour permettre à cette entreprise d'accomplir les missions d'intérêt général qui sont imparties dans « des conditions économiquement acceptables » (arrêt *Corbeau*).

Par conséquent, le droit communautaire accepte que l'accomplissement de missions d'intérêt général justifie des mécanismes spécifiques de financement qui peuvent comporter des éléments anticoncurrentiels, et qui peuvent prendre des formes diverses.

Dans certains secteurs, la nécessité pour l'entreprise chargée de certaines missions d'intérêt général de pouvoir les accomplir dans des conditions d'équilibre financier a justifié le maintien de certains droits spéciaux ou exclusifs. En effet, l'entreprise concernée doit avoir la possibilité d'opérer par des mécanismes de subventions croisées une compensation entre les secteurs d'activités rentables et les secteurs non rentables, ce qui peut impliquer une limitation de la concurrence au niveau des secteurs rentables pour éviter que les concurrents de l'entreprise en cause se concentrent sur les secteurs rentables et y soient forcément plus compétitifs, remettant ainsi l'équilibre financier de celle-ci en danger. C'est la solution qui a été retenue dans le secteur postal, d'abord par la jurisprudence avec l'arrêt *Corbeau*, ensuite par la directive postale, au moins pour ce qui concerne le service dit de base.

Ailleurs, comme dans le secteur des télécommunications déjà largement ouvert à la concurrence, c'est la voie du partage entre tous les opérateurs actifs sur le marché du coût afférent aux missions d'intérêt général regroupées sous le vocable de service universel qui s'est imposée.

Enfin, les missions d'intérêt général peuvent être financées par la voie de l'octroi de subventions ou de compensations directes des coûts afférents à ces missions par les autorités publiques. De telles subventions, qui normalement entrent dans le champ d'application des règles du traité relatives aux aides d'Etat, peuvent être justifiées à partir du moment où elles visent seulement à compenser les surcoûts engendrés par l'accomplissement de la mission particulière incombant à l'entreprise concernée et où leur octroi est nécessaire pour qu'elle puisse assurer ses obligations de service public dans des conditions d'équilibre financier.

2. La Communauté européenne et le financement des services publics de radiodiffusion

Ces principes ont reçu une application particulièrement intéressante dans le domaine du financement des télévisions publiques.

A. *Un financement contesté suite à l'ouverture du marché audiovisuel*

Pendant longtemps, dans la plupart des Etats membres, les télévisions publiques ont bénéficié d'un monopole, à l'instar des autres grands services publics, mais celui-ci a été progressivement remis en cause et elles ont dû faire face à la concurrence de télévisions privées.

Dès 1993, quatre stations de télévisions privées en France, Espagne et Portugal ont déposé une plainte auprès de la Commission au sujet des subventions que reçoivent les télévisions publiques. Elles ont invoqué que le financement public de ces télévisions, à travers les droits de licence de télévision, les apports en capital et autres interventions, dépasse de loin les montants auxquels elles pourraient avoir droit comme compensation pour les obligations de services public qu'elles ont à remplir et pour les restrictions de publicité auxquelles elles sont soumises.

C'est ainsi que la question a été posée de savoir si les télévisions publiques avaient une mission d'intérêt général à assumer et dans quelle mesure celle-ci justifiait les aides dont elles bénéficiaient.

Dans un premier temps, la Commission a évité de se prononcer directement sur ces plaintes. Elle a souligné que l'ouverture de l'activité télévisuelle à la concurrence constituait un événement relativement récent soulevant une problématique nouvelle notamment en ce qui concerne la coexistence de télévisions publiques et privées. Elle a aussi noté que la télévision était un domaine dans lequel les autorités publiques pouvaient poursuivre des objectifs non commerciaux et imposer une obligation de service à la totalité de la population nationale. Elle s'est enfin posé la question de savoir dans quelle mesure un risque d'affectation des échanges commerciaux intracommunautaires existait en relevant que les plaintes émanaient dans chaque cas d'une chaîne privée d'un Etat membre donné à l'encontre du comportement des autorités publiques de cet Etat à l'égard des chaînes publiques de ce même Etat.

La Commission a donc décidé, avant de prendre toute décision, de confier à des consultants le soin d'effectuer une étude sur les droits et obligations respectives des télévisions publiques et privées ainsi que sur leurs ressources financières respectives.

B. *Le protocole sur les services publics de radiodiffusion*

A l'occasion de la négociation du traité d'Amsterdam, les Etats membres ont tenu à souligner l'importance du rôle du service public de radiodiffusion, compte tenu des fonctions culturelles, sociales et démocratiques qu'il assume par le bien commun, pour ce qui est d'assurer la démocratie, le pluralisme, la cohésion sociale et la diversité culturelle et linguistique.

Ils ont introduit, dans un protocole joint au traité, des « dispositions interprétatives », aux termes desquelles le traité est sans préjudice « de la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée dans chaque Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en considération ».

1. *Une compétence affirmée des Etats membres*

Le protocole, tout entier empreint de subsidiarité, commence donc par réaffirmer solennellement la compétence exclusive des Etats membres pour définir les missions de service public de radiodiffusion et en assurer le financement.

Les Etats membres, dans une résolution du 25 janvier 1999 ¹, se sont mis d'accord sur quelques grandes règles devant être respectées en la matière :

- l'accomplissement de la mission de service public de radiodiffusion doit continuer à bénéficier des progrès technologiques ;
- l'accès étendu du public sans discrimination et sur la base de l'égalité de traitement à diverses chaînes et divers services constitue un préalable nécessaire si l'on veut satisfaire à l'obligation particulière qui incombe aux services publics de radiodiffusion ;
- selon la définition que les Etats membres donnent au mandat du service public, le service public de radiodiffusion a un rôle important à jouer pour faire bénéficier le public des nouveaux services audiovisuels d'information et des nouvelles technologies ;
- la capacité du service public de radiodiffusion à offrir des programmes et services de qualité au public doit être maintenue et renforcée, y compris le développement et la diversification des activités de l'ère numérique ;
- le service public de radiodiffusion doit être en mesure de continuer à proposer un large éventail de programmes, conformément à sa mission telle que définie par les Etats membres, afin de s'adresser à la société dans son ensemble ; dans ce contexte, il est légitime que le service public s'efforce de toucher un large public.

2. *Un financement strictement conditionné*

Mais, dans le même temps, le protocole n'accorde qu'une « fausse exemption ». En effet, il ne reconnaît la compétence des Etats membres de pourvoir au financement des Etats membres que dans la mesure stricte où ce financement est accordé aux strictes fins de l'accomplissement de la mission de service public qu'ils ont confiée aux exploitants et il ajoute que la compétence des Etats membres doit s'exercer dans le respect des règles de concurrence, qui doivent s'appliquer aussi longtemps qu'elles ne portent pas atteinte à l'accomplissement des missions de service public ainsi confiées.

En cela, ce texte, mal rédigé et ambigu, n'apporte à nos yeux absolument rien à la dérogation déjà contenue à l'article 86 paragraphe 2 et il laisse entière la question de l'application éventuelle des règles relatives aux aides d'Etat à ces financements.

¹ JOCE, n° C 30, du 5 février 1999.

C. La mise en œuvre du protocole

1. Les conclusions du groupe de réflexion sur « l'ère numérique et la politique audiovisuelle européenne »

Ce groupe de réflexion présidé par M. Oreja, a formulé un certain nombre de recommandations quant aux critères à respecter pour l'évaluation des systèmes de financement du service public de radiodiffusion :

- le financement du service public de radiodiffusion doit être, d'une part, proportionnel et ne pas dépasser ce qui est nécessaire pour la réalisation des missions du service public (critère de proportionnalité), d'autre part, être accordé dans des conditions de transparence permettant de vérifier à tout moment le respect de ce principe (critère de transparence) ;
- des missions de service public de radiodiffusion peuvent être confiées à des opérateurs publics ou privés, en fonction du choix de chaque Etat ;
- dès lors que des opérateurs publics et privés sont présents dans le marché, il est essentiel que des conditions loyales de concurrence soient sauvegardées et, à cet effet, chaque Etat membre doit définir de manière claire conformément à son ordre juridique interne la portée des obligations de service public ainsi que les exigences concrètes de programmation et autres obligations y afférentes ;
- afin d'assurer le respect des critères de proportionnalité et de transparence, le financement public doit être exclusivement consacré aux finalités de service public telles que définies par chaque Etat membre ;
- lorsqu'un opérateur public entreprend des activités purement commerciales, c'est-à-dire des activités ne faisant pas partie de ses missions de service public, une séparation des comptes entre activités publiques et privées doit être instaurée dans le but d'éviter toute déviation du financement public vers des activités commerciales ;
- enfin, tout en tenant compte de la situation spécifique de chaque Etat, le financement des activités de service public devrait provenir principalement de ressources publiques et le recours au marché publicitaire devrait rester accessoire.

2. La communication de la Commission du 10 mars 1999

La Commission y propose une solution qu'elle qualifie d'« équilibrée » consistant à :

- respecter les compétences des Etats membres, pour définir le mandat de radiodiffusion de service public ;
- encourager les organisations à qui incombent des obligations de radiodiffusion publique à exploiter les nouvelles technologies et les nouveaux moyens d'atteindre leur public ;
- demander à ces radiodiffuseurs d'opérer une distinction claire entre les activités de radiodiffusion publique définies et les activités relevant du domaine concurrentiel.

Dans le même temps, la Commission a insisté sur la nécessité d'application effective des règles de concurrence ; il importe de se reposer davantage sur ces règles,

en veillant à éliminer progressivement les réglementations spécifiquement sectorielles à mesure que le marché devient plus concurrentiel.

3. *L'examen des financements publics en faveur de France 2 et de France 3*

Suite à l'adoption du protocole sur les services publics de radiodiffusion, les radiodiffuseurs privés n'ont pas renoncé à leurs plaintes, bien au contraire.

Ils ont même poursuivi la Commission en « carence » pour ne pas avoir statué sur leurs plaintes et c'est ainsi que par deux arrêts respectivement du 18 septembre 1988 et du 3 juin 1999, le Tribunal de première instance a condamné la Commission, estimant qu'elle aurait dû adopter une décision constatant soit que les mesures étatiques en cause ne constituent pas des aides, soit qu'elles doivent être qualifiées d'aides mais qu'elles sont compatibles avec le marché commun, soit qu'il convenait d'ouvrir une procédure formelle d'examen de ces aides.

Suite à l'arrêt du tribunal du 3 juin 1999, la Commission a, le 27 septembre 1999 ², ouvert une procédure formelle d'examen à l'encontre des financements sous forme de subventions publiques et les augmentations de capital dont France 2 et France 3 ont bénéficié.

La Commission y qualifie d'abord d'aide tant les diverses subventions à l'exploitation et à l'investissement que les augmentations de capital. Pour ce qui est des augmentations de capital en faveur de France 2, elle relève que, à l'époque où elles ont été décidées, France 2 n'était pas rentable de sorte, conformément à sa pratique constante, celles-ci ne peuvent être assimilées au comportement d'un opérateur agissant selon les règles de l'économie aux conditions du marché. Elle considère ensuite que ces aides faussent la concurrence et les conditions des échanges sur le marché tant de l'acquisition des droits audiovisuels que des recettes publicitaires, de sorte qu'elles doivent normalement tomber dans le champ d'application de l'article 87 paragraphe 1 du traité.

La Commission se pose alors la question de savoir si les mesures en cause peuvent bénéficier de l'exemption prévue à l'article 86 paragraphe 2, tel qu'il est interprété par le protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres et elle exprime de sérieux doutes à cet égard. Elle reconnaît que France 2 et France 3 sont chargées par le gouvernement français de remplir une série d'obligations de service public, conformément à un contrat de service conclu avec le ministère des Télécommunications, de sorte que les financements en cause pourraient bénéficier des dispositions de l'article 86 paragraphe 2, dès lors qu'elles compensent pour France 2 et France 2 les surcoûts nets engagés pour remplir la mission d'intérêt économique général imposée par l'Etat en vertu du contrat de service. Mais elle relève que les financements en cause sont en réalité de mesures ponctuelles visant à fournir une aide financière à France 2 et France 3 à des moments précis, tandis que les obligations de service public étaient fixées dans le contrat de service et n'ont pas été

² JOCE, n° C 340, du 27 novembre 1999.

modifiées pendant cette période. De plus, France 2 et France 3 ont bénéficié, en plus des mesures faisant l'objet de la procédure d'examen, d'un financement résultant de la redevance, que les autorités françaises considèrent comme un remboursement régulier des coûts afférents aux obligations de service public. La Commission en conclut que, selon les informations dont elle dispose, aucune nouvelle obligation de service public susceptible de justifier l'octroi de fonds pour rembourser les coûts supplémentaires n'a apparemment été introduite dans le contrat de service lorsque les mesures d'aides ont été accordées.

La position ainsi défendue par la Commission est dans la droite ligne des conclusions du groupe Oreja.

Il reste à attendre que la Commission, à la lumière des observations qu'elle a invité le gouvernement français ainsi que tous les tiers intéressés à lui faire parvenir, puisse être en mesure d'identifier avec plus de précision les missions de service public incombant à France 2 et France 3 et de vérifier si les financements dont ces télévisions bénéficient ne dépassent pas ce qui était nécessaire pour couvrir les coûts liés à l'accomplissement de ces missions. La décision de la Commission pourrait alors, si elle ne recueille pas l'assentiment de toutes les parties concernées, être soumise à la Cour ou au Tribunal qui auraient ainsi l'occasion, au delà des grandes déclarations d'intention figurant dans les résolutions de la Commission du Conseil, de préciser la portée mais aussi les limites de la compétence que les Etats membres ont voulu, avec le protocole sur les services publics de radiodiffusion, se réserver en matière de financement des services publics de radiodiffusion.

Bibliographie

- CENTRE EUROPÉEN DES ENTREPRISES À PARTICIPATION PUBLIQUE (1995), *Europe, concurrence et service public*, Paris, Masson/Armand Colin.
- DONY M. (éd.) (1997), *Les services publics et l'Europe : entre concurrence et droits des usagers*, Bruxelles, ULB, Institut d'Etudes européennes
- DONY, M. (1999), « Les aides aux entreprises publiques et la sauvegarde du service public », *Mélanges en l'honneur de Michel Waelbroeck*, Bruxelles, Bruylant.
- GRARD L. (1999), « Les services d'intérêt économique général et le traité d'Amsterdam », *Revue des Affaires Européennes*, pp 197-213.
- GRARD, L. VANDAMME J. et VAN DER MILNSBRUGGHI F. (éd.) (1996), *Vers un service public européen*, Paris, Aspe Europe.
- RODRIGUEZ, S. (1998), « Les services publics et le traité d'Amsterdam, genèse et portée juridique du nouvel article 16 du traité CE », *Revue du Marché commun et du Marché unique*, pp. 37-46.
- SIMON D. et LAGONDET F. (1997), « La communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe : continuité ou Rupture », *Europe, Chronique*, pp. 4-6
- TRIANAFYLIOU D. (1999), « L'encadrement communautaire du financement du service public », *Revue de droit européen*, pp. 21-42.
- WOUTERS J. et VAN HIES B. (1999), « Les entreprises publiques et les règles européennes en matière d'aides d'Etat » *Revue du Marché Unique Europeen*, 2, pp. 35-72

Mergers in Emerging Markets with Network Externalities : The Case of Telecoms

Mathias DEWATRIPONT and Patrick LEGROS

1. Introduction

The recent series of alliances in the telecommunication industry is a challenge to antitrust authorities. In addition to the usual challenge of defining market power, specific aspects of the industry make the task of evaluating the effects of alliances or of full mergers difficult.

The telecommunication industry is in continuous evolution and alliances affect not only the current market power of the firms but also the evolution of the industry.

The production of services in the industry is becoming similar to what has been witnessed in the computer industry, with an evolution towards the provision of integrated services in a « system » that benefits from strong « network externalities » (that is, virtuous circles by which consumers value a good more the higher the number of other customers served by the firm).

In this paper, we suggest a framework to take into account both effects and to evaluate the costs and benefits of alliances. We develop a framework that builds on the existing models of networks and that combines different network effects that have been identified separately in the literature. This is an important task in our view given the increasing importance of industries with network externalities in the economy, their crucial role in aggregate technological progress and their high potential for monopolization.

In emerging market industries, the market power analysis *must be* by definition prospective ; the *current* market power of firms is only an imperfect indicator of their future market power. Authorizing certain alliances can have an effect not only on the future concentration in the industry but also on the standards that will become dominant. In order to evaluate the distortions that can be introduced by alliances (with respect to the status-quo situation), our analysis suggests that the antitrust authorities should capture such effects as :

- the magnitude of the installed bases,
- the compatibility of the alliance's system with other systems,

- the switching costs for customers *and* application writers,
- the « credibility » of the alliance to offer the service.

We argue that a number of the effects we have identified here are implicit in the concerns that have led the European Commission to impose conditions on the *WorldCom-MCI* merger proposal and to block the *MSG Media Services* joint venture proposal (in the first case, the concern was the *degradation of compatibility* between Internet backbones by a dominant WorldCom-MCI, and in the second case the monopolization of the *emerging* digital pay-TV market in Germany).

The remainder of the paper is organized as follows. In Section 2, we present a unified framework for markets that present network effects, pointing for each type of market how network effects play and how dominance can be achieved. In Section 3 we develop the connection with the WorldCom-MCI and MSG cases in terms of the typology introduced in Section 2. In Section 4, we conclude.

2. Network Markets and Network Effects

A. Typology of Network Markets

1. Communication Markets, Systems Markets and Mixed Markets

The most obvious benefit of subscribing to a telecom operator is the ability to call other people on the network. Intuitively, the more agents subscribe to the network, the larger is the benefit for an individual agent (as long as the agent cares to communicate with the other agents on the network). Markets where the benefit of consumers comes from the ability to communicate with other consumers via the network can be called *communication markets*. A large literature that we briefly review below has developed in order to understand the dynamics of such markets, especially the snowball effects that are related to the increasing benefit that consumers obtain when the number of subscribers to their network increases (based on the classic papers by Katz and Shapiro 1985, and by Farrell and Saloner 1985). In short, the « network effect » in communication markets is the fact that the more agents are present on a network, the greater are the incentives for other agents to join this network.

Recently, a literature has considered products that are obtained by combining different components in a complementary way (see for instance the survey by Katz and Shapiro 1994 and the papers by Church and Gandal, 1992 ; Gilbert, 1992 ; Chou and Shy, 1990 ; Farrell and Saloner, 1992 ; and Matutes and Regibeau, 1988). Obvious examples are the complementarity between computer and software applications, between VCRs and tapes, or between game consoles like Nintendo and games. We follow Katz and Shapiro (1994) in calling these markets *systems markets*. In systems markets, the « network effect » is the fact that the more applications are available for a system, the greater are the incentives for consumers to purchase the system, *and* the more application writers desire writing applications for this system. Crucial for these markets is the degree of *compatibility* between different systems. For instance many VCRs can now read tapes that have been recorded under different formats (Pal, Secam for Europe, NTSC for the US) but VCRs that also record *from any* format *into any* format are quite expensive (typically four times the price of a regular multi-system VCR).

Finally, we call markets that combine both communication and systems market features *mixed markets*. Hence, customers on these markets benefit not only from linkage to other agents but also from access to the complementary services provided on the network. For instance, a subscriber to AOL has two types of benefits : (1) « communication benefits » : the ability to send e-mail messages to friends, family, or colleagues or to meet previously unknown other customers of AOL (in what is called « chat rooms », where customers exchange – in real time – ideas, or « game rooms », where customers play – in real time – games) ; (2) « services » : for instance, access to services that are provided by other sources (web pages for instance) or that are proprietary to the AOL network (for instance information on the weather, on financial market performances, or proprietary « virtual shows »). Note that in (2) the benefits *increase with the number of services that can be provided*, i.e., in the form of links to other providers or sources of information (like the public Internet) and to proprietary services of AOL.

In systems and in mixed markets, there is therefore an « up » market (services) and a « down » market (customers) and the sizes of the « up » and of the « down » markets affect the benefits of the customers in the « down » market. Moreover, the size of the « down » market will determine the incentives for service providers in the « up » market to join a given system.

2. *A Unified Framework*

Having defined a typology of markets that will exhibit network effects, we can now understand the common structure of these different markets, and later the conditions that will generate dominance.

We first offer a unifying view of these markets, based on a three-layer structure representing the product that customers effectively purchase ¹. We give the layers the generic names of *hardware (H)*, *interface (I)* and *applications (A)*. In markets that are relevant for our analysis, there is an interface – which is in general based on software but could be a mechanical device – that enables the functioning of the network or provision of services (via the use of applications) to the customer.

Table 1

<i>Product</i>	<i>Hardware</i>	<i>Interface</i>	<i>Applications</i>
<i>Communication markets</i>			
Simple telephony	Telephone lines	Switches (manual or computerized)	Not very relevant
<i>Systems markets</i>			
Personal computers	Box and microchip, disk drives, ...	Operating system (windows, Unix, OS2)	Word processing, relational database programs,...
VCR	Box, motor for tape, etc.	Software that translates the signals from the tape and that commands the motor speed, ...	Recorded feature films, cartoons, ...
<i>Mixed markets</i>			
Public Internet	PSTN (Public Switched Telephone Network), fiber optic networks	Core backbones and routing processes, internet protocol	Messaging, Web pages, ...
Global Communications	Transport networks (theirs and other carriers)	Internet Protocol Platform, Application Provider Interfaces	Video conferencing, e-commerce, Global call centers, Messaging...

B. Dominance in Network Markets : Theory

How is dominance achieved *and* preserved in markets with network externalities ? Beyond the classical way of dominance by merger, such markets are prone, as the literature has clearly established since the mid-eighties (e.g., Katz and Shapiro, 1994), to significant tendencies for monopolization through « positive feedback effects » or snowball effects.

It will be useful to go back to our typology of markets in order to understand how these snowball effects are generated in communication markets, systems markets and mixed markets.

1. Snowball Effects in Communication Markets

Consider a market in which new customers enter each period and can decide to join one of many competing firms. Consider the decision of an individual customer who has to choose between different networks at a given point in time. As we know now, the main network effect comes from the ability to communicate with other customers (now and in the future).

To communicate *now*, two factors are important : first the ability to communicate on-net (i.e., inside the network that is chosen) and the ability to communicate off-net (i.e., with customers of other networks). The ability to communicate on-net is related to the number of current customers of the network, what is called the *installed base* of consumers. The ability to communicate off-net is related to the *compatibility* between

the networks. In terms of table 1, while most telecoms use the same « hardware », they have different « interfaces » (provisioning systems and interconnections with other networks). If the networks are fully compatible, the quality of communication off-net is similar to the quality of communication on-net and the relative sizes of the installed bases do not translate into competitive advantages. If however the networks are not compatible at all, then the network with the largest installed base offers the greatest benefits to consumers and this can translate into a competitive advantage.

To communicate *in the future*, consumers must form expectations about their future ability to communicate (on-net or off-net). In particular, they must form expectations about the ability of the network operators to continue their service, about the future base of consumers on different networks and the future quality of communication on-net and off-net. The greater are the expectations of a consumer about the future quality of a given network, the greater are his expected benefits from joining this network. Positive expectations of the consumers about the quality of a network can therefore translate into a competitive advantage.

The decision to join a given network depends on both the installed base and the expectations of the consumers (about compatibility, quality, consumers). Snowball effects refer to the phenomenon by which a large installed base creates positive expectations about the future size of the network in a self-reinforcing way since consumers have incentives to join the network now and therefore increase the installed base tomorrow.

As we have seen, the key ingredients for snowballing to yield dominance and positive profits are : a strong installed base, positive switching costs (but not necessarily high), some degree of incompatibility (which can be endogenous) with competing networks, and credibility of the continuing existence of the network (which is partly endogenous since the profitability of the network is related to its number of consumers).

2. *Snowball Effects in Systems Markets*

In systems markets, the network effect is indirect since it relates the benefits of consumers to the availability of the applications. We could apply almost immediately the reasoning of the previous section and point to the same factors for explaining the acquisition and the persistence of dominance in systems markets. This would however hide important differences between the two environments, the least of which is that a firm introducing a system has to get dominance on *two* markets : the « up » market (applications) and the « down » market (consumers).

Installed base : attracting consumers will depend on the current and future availability of applications. Attracting application writers will depend on the expected profits that they can obtain by joining the system, profits that in turn depend on the number of consumers present in the market. Hence, both the installed base of consumers (on the « down » market) *and* the installed base of applications (on the « up » market) are important to generate snowball effects. Because the snowball effects on both ends of the market reinforce each other, it seems that systems markets will be more prone to create dominance (tipping) via network effects than communication markets.

Switching costs : switching costs must be positive for both consumers and application writers. These switching costs are related to the degree of compatibility between systems ; for instance if Windows applications can run – and provide the same quality – on Apple based machines, the switch would not involve the repurchase of applications. As for communication markets, switching costs need not be « high ». If going from a system to the next the set of applications available to use on the system decreases in a significant way, then there is an « indirect » switching cost equal to the difference of benefits obtained by consuming two products H-I-A with unequal A. Here again, this effect is likely to be important when the two systems H-I are not compatible.

Compatibility : if systems (that include APIs) are compatible, e.g., if they utilize a common industry standard, applications developed for one system can easily be « ported » onto another system (Besen and Farrell, 1994 ; Farrell and Saloner, 1992). If systems are not compatible however, then dominance in installed bases can translate into further dominance by the snowball effects. In particular, a firm's strategy will typically encourage a generous supply of applications, while also trying to discourage the supply of applications to rivals (Besen and Farrell, 1994). It can be shown that this strategy is most likely to succeed when a firm has an initial advantage in installed bases because it can credibly compete away application developers from rival systems.

Credibility of the product : since the system H-I and the applications A define the product, the credibility of the product depends on the present and future availability of the system (H-I) and of the applications (A). It also depends on the reputation of the firm introducing the system. Firms with well established brand names have more to lose from failing than firms which are less known, hence they will either avoid introducing a system that is not ready or they will try – like IBM did for the PCjr – very hard not to have the product fail by supporting application developers for instance.

3. *Snowball Effects in Mixed Markets*

Mixed markets combine and compound the network effects of communication markets and systems markets. The two effects – the direct effect due to communication and the indirect due to the services provided by applications – are operating in the same direction. Consumers have direct switching costs that are for instance the need to buy a new system, to learn how to use the new system and the new applications. Consumers have also indirect switching costs that are related to the loss in communication benefits and to the loss in services. Application writers have also direct and indirect switching costs : the direct costs are linked to the writing of applications for a different system or to convert their initial application into the standard of the new system (on the strategic use of converters, see for instance Farrell and Saloner, 1992) ; the indirect costs are linked to the loss of revenues that can be obtained due to the difference in the consumer bases ². Hence network effects will be at least as large as in the other markets and intuition would suggest that the network effects are in fact stronger in mixed markets.

3. The WorldCom-MCI and MSG Cases

In the previous section we stressed the importance of direct and indirect network effects that will benefit an alliance and the analysis that demonstrates their likely impact in terms of durable dominance of an emerging market. We now turn more precisely to two leading cases in European competition policy which are very instructive on these issues, namely, WorldCom-MCI and MSG Media Services.

To organize the analysis, Table 2 presents the two cases in terms of the unified framework of Section 2. For WorldCom-MCI, a proposed merger of two telecom companies with substantial Internet businesses, the relevance of the framework is straightforward since Table 1 already considered public Internet (we focus on this aspect of that merger since divestiture of MCI's Internet business was a condition for the merger to be cleared). Let us stress that the dominance of the core backbones was the key deciding issue in the case. Indeed, the TCP/IP protocol was a standard publicly available for applications, so that dominance on backbone interconnection was the only concern.

MSG Media Services was a proposed venture between Bertelsmann (a leading German media group), Kirch (the leading German supplier of feature films and television programming) and Deutsche Telekom (then the monopoly provider of telephone service in Germany and the owner/operator of nearly all German broadband cable networks). The venture intended to be the first to offer digital Pay-TV in Germany. Just like in our unified framework, we can distinguish three layers that are complementary for providing the final product. And just like in our framework, dominance on the emerging market of digital Pay-TV comes from monopolization of at least one layer.

Table 2

<i>Case</i>	<i>Hardware</i>	<i>Interface</i>	<i>Applications</i>
WorldCom-MCI	PSTN, fiber optic networks	Core backbones and routing processes, internet protocol	Messaging, Web pages....
MSG Media Services	Cable network	Decoders and access system software	Feature films, shows, software cartoons, ...

A. *WorldCom-MCI*

In the WorldCom-MCI merger proposal, it can be argued (Crémer, Rey and Tirole, 1998) that, with a sizable post-merger market share on the Internet backbone segment, a significant risk of further dominance was present through degradation of the quality of interconnection of Internet backbones. This risk was due in that case to a lack of incentives for improvement or maintenance of this quality by WorldCom-MCI. The argument can be summarized as follows.

First, the quality of interconnection between two backbones depends on investments by both backbone owners to maintain/improve this quality : it is thus the party that invests less that determines the quality of interconnection.

Second, when considering a specific pair of backbones, the net gain from such investment in interconnection quality is much lower when one's backbone has a much larger market share than the other backbone, since the customer of the smaller backbone will want to use this interconnection for a much bigger proportion of use than the customer of the larger backbone. In fact, poorer quality of interconnection between this pair of backbones can even induce the customer of the larger backbone to try and stay « on-net ».

Poor interconnection can thus trigger a snowball effect with ever increasing market share for the large backbone and thus full domination in a pretty short time horizon. Such a snowball effect can be accelerated by various strategies pursued by the dominant firm : first by a « divide-and-conquer strategy », by which the dominant firm degrades the quality of interconnection with one competitor at a time, until the implied nuisance leads its customers to leave its backbone ; second by charging smaller networks high interconnection fees, or by pricing on-net traffic at advantageous rates relative to off-net traffic for its own customers.

In the absence of the merger between WorldCom and MCI, there were a number of players in the Internet backbone market with reasonably symmetric market shares. They consequently had reasonably symmetric incentives to all invest in maintaining good-quality interconnection between themselves and thus to contribute to an ever improving « cooperative standard ». Instead, a merger without divestiture of its Internet business by either WorldCom or MCI would have created this asymmetric situation by which, through lack of investment in the quality of interconnection by this dominant firm, « de facto standardization by monopolization » would have occurred, with the subsequent dangers for consumers of Internet backbone services.

Concerns of this sort have led the European Commission to insist on divestiture by WorldCom of its Internet business as a precondition for allowing the merger to go through.

B. MSG

The leading case to date concerning emerging telecom markets and its related risk of dominance is MSG Media Services (Commission, 1994). In paragraph 55 of the Commission decision, it is stated :

« Although a monopoly in a future market that is only just beginning to develop should not necessarily be regarded as a dominant position within the meaning of Article 2(3) of the Merger Regulation, the assumption that no market dominance exists presupposes in such a case that the future market in question remains open to future competition and that the monopoly is consequently only temporary ».

In the MSG Media Services case, the Commission ruled (in paragraphs 61-63) that the monopoly position of the venture would not have been temporary, in particular because of :

- all potential competing pay-TV providers' dependence on Deutsche Telekom's cable network ;
- the parties' substantial existing customer bases (in cable network and analog pay-TV) and distribution bases (store-front network for DT, book clubs for Bertelsmann) ;

— the parties' complementary strengths, in technology for DT and programming for Bertelsmann and Kirch.

This has led the European Commission to block the proposed venture altogether.

4. Conclusion

In this short paper, we have presented a unifying framework to understand competition issues in network industries. Such industries are by nature prone to monopolization, and are thus a big concern for antitrust authorities. We have focused on the telecom industry here, given its importance in the aggregate economy and given its high level of activity in terms of mergers and joint ventures. We have shown the relevance of the framework for two important merger cases, involving respectively an existing market and an emerging one. We feel that many more cases are to come, and that refining the analysis in their light will be an important task.

Notes

¹ As should be clear, the three-layer structure is for simplification.

² This also implies that the application writer has fewer incentives to improve its application on a system that yields lower revenues.

Bibliography

- BESEN, S. and FARRELL, J. (1994), « Choosing How to Compete : Strategies and Tactics in Standardization, » *Journal of Economic Perspectives*, 8(2), Spring, pp. 117-31.
- CHOU, C.F. and SHY, O. (1990), « Network Effects without Network Externalities », *International Journal of Industrial Organization*, 8, pp. 259-270
- CHURCH, J. and GANDAL, N. (1992), « Integration, Complementary Products and Variety, » *Journal of Economics and Management Strategy*, 1, pp. 651-676.
- Commission decision (94/922/EC), Case IV/M.469 – MSG Media Services, OJ (1994) L 364/01.
- CRÉMER, J., TIROLE, J. and REY, P. (1998), « The Degradation of Quality and the Domination of the Internet », mimeo, IDEI, Toulouse.
- FARRELL, J. and SALONIER, G. (1985), « Standardization, Compatibility, and Innovation », *Rand Journal of Economics*, 16, pp. 70-83.
- FARRELL, J. and SALONIER, G. (1992), « Standard Setting in High-Definition Television », *Brookings Papers on Economic Activity : Microeconomics*, pp. 1-93.
- FARRELL, J. and SALONIER, G. (1992), « Converters, Compatibility, and the Control of Interfaces », *Journal of Industrial Economics*, 40(1), March, pp. 9-35
- GILBERT, R. (1992), « Symposium on Standardization in Network Industries », *Journal of Industrial Economics*, 40, pp. 1-8.
- KATZ, M.L. and SHAPIRO, C. (1985), « Network Externalities, Competition and Compatibility », *American Economic Review*, 75, pp. 424-440.
- KATZ, M.L. and SHAPIRO, C. (1994), « Systems Competition and Network Effects », *Journal of Economic Perspectives*, 8, pp. 93-115.
- MATUTES, C. and REGIBLAU, P. (1988), « Mix and Match : Product Compatibility Without Network Externalities », *Rand Journal of Economics*, 19, pp. 221-234

The Behaviour of Relative Prices in the European Union : A Sectoral Analysis

Natalie A. CHEN

Using panel unit root methods, this paper investigates the Purchasing Power Parity (PPP) hypothesis at the sectoral level across six European countries over the last seventeen years. Evidence of mean reversion toward PPP is found for the relative prices of some sectors and countries. The failure of PPP is explained by cross-country and cross-sectoral characteristics such as nominal exchange rate volatility, distance between countries, non-tariff barriers, research and development, advertising and industrial concentration.

1. Introduction

The comparison of prices across countries is one of several possible ways of investigating the extent of market integration. In particular, the finding that the prices of similar goods, expressed in a common currency, fail to equalize between locations, is an indication that the markets are not perfectly integrated.

Various factors are usually identified as preventing the prices of similar products to be equal across countries. Among these are the geographical separation of markets, differences in consumer tastes or in product quality. On the one hand, countries are more likely to trade with neighbours because transportation costs are lower, thus facilitating arbitrage, but on the other hand, crossing borders may become expensive because of the existence of tariffs and trade restrictions. However, arbitrage, which is expected to favour price convergence between locations, is only possible if consumers are both willing and able to transfer their demand between suppliers of different countries. This ability to engage in arbitrage is mainly a function of its cost and of the existence of regulatory barriers, whereas the willingness to engage in arbitrage depends upon the preferences of consumers and the perceived quality of the products.

The strategies of firms, when aiming to segment the market by raising barriers to entry in order to reduce competition, may also contribute to price dispersion. For instance, firms may produce vertically differentiated products in which case competition is based on both the price and the quality of the goods. Moreover, the

extent of market power reflects the ability of firms to price discriminate. Besides, if the comparison across countries is done at the level of consumer prices, differences in taxes or in marketing and distribution costs also contribute in inducing price differentials across locations.

Last, but not least, the role of nominal exchange rates is also to be stressed. If the prices of goods are sticky in local currencies (which is usually the case), a highly volatile nominal exchange rate between two countries will produce highly volatile relative prices of similar goods across the two same countries.

The case study of the European Union is of particular interest because price differentials are usually expected to be small across Member States. First, they are located close to each other and they have succeeded in dismantling many restrictions on trade, allowing arbitrage to become more efficient. The situation has been further improved with the implementation of the Single Market Programme (SMP), launched in the mid-1980s.

Second, since March 1979, European Member States chose to stabilize their respective bilateral exchange rates by participating in the Exchange Rate Mechanism (ERM) of the European Monetary System (EMS). Under this system, nominal exchange rates remain fixed within a narrow band, but with potential for periodical adjustment or realignment. The recent introduction of Monetary Union, which includes a common currency, the Euro, will increase price transparency and, therefore, influence the behaviour of cross-country prices. The comparison of prices across borders will become easier, allowing for lower price dispersion between countries, and transaction costs related to making purchases abroad will also be significantly reduced.

On the whole, the benefits of the SMP, through the removal of non-tariff barriers, together with the establishment of Monetary Union, including the introduction of the Euro, should decrease the cost of cross-border trade within the European Union and hence facilitate arbitrage activities.

Using price indices disaggregated at the sectoral level across six European countries, the analysis is undertaken in two stages. First, the objective is to test for the empirical validity of the Purchasing Power Parity (PPP) theoretical concept since its failure is usually recognized as evidence that markets are not completely integrated.

Second, the aim is to determine the relative importance of the various factors which are usually identified as being responsible for the deviations from PPP. On the one hand, country type variables such as nominal exchange rate volatility and the geographical separation of markets (measured by both the distance between locations and the presence of a common border) are considered. On the other hand, the role of sectoral characteristics such as the extent of vertical differentiation, the degree of industrial concentration (which reflects potential market power) and the existence of non-tariff barriers, is also emphasized.

2. Framework

We begin by briefly reviewing the main theoretical concepts used in the literature in order to analyse the price behaviour of a given good or basket of goods in different markets. Denote by $p_t(k)$ and $p_t^*(k)$ the (logarithm of) price of good k at time- t in

domestic and foreign currency respectively and by e_t the (logarithm of) domestic price of foreign currency (nominal exchange rate). The Law Of One Price (LOOP) states that, in integrated markets,

$$p_t(k) = p_t^*(k) + e_t \quad (1)$$

should hold for any good k . This concept relies upon a simple arbitrage argument which suggests that, abstracting from tariffs and transportation costs, trade in goods should allow prices, expressed in a common currency, to equalize across countries.

The Purchasing Power Parity (PPP), which is a generalization of the LOOP, states that once converted to a common currency, national price levels should be identical. There are two common versions of PPP. Absolute PPP requires :

$$p_t = p_t^* + e_t \quad (2)$$

where p_t and p_t^* respectively denote the (logarithm of) domestic and foreign aggregate price level at time- t . Relative PPP only requires the rate of growth in the exchange rate to compensate the differential between the rates of growth in prices. Because empirical PPP and LOOP studies¹ are subject to a number of data problems, most researchers prefer to rely on the relative than on the absolute version of PPP because it allows for a constant price differential across countries.

The starting point for most empirical studies is the real exchange rate which is the nominal exchange rate deflated by the ratio of national prices. The (logarithm of) real exchange rate, denoted q_t , is :

$$q_t = p_t^* + e_t - p_t \quad (3)$$

and is a measure of the deviations from PPP. Since short run deviations from PPP are usually large and volatile, most studies investigate the validity of this concept in the long run. One way to test for long run, relative, PPP is to determine whether the hypothesis of a unit root in the real exchange rate q_t can be rejected. The null hypothesis implies that q_t contains a unit root (the deviations from PPP are permanent) whereas the alternative indicates that there is mean reversion in q_t , and hence that PPP holds in the long run (the deviations from PPP are temporary, so there is a tendency for the real exchange rate to revert to its mean value²). Under the alternative, the mean reversion coefficient can be interpreted as the rate of decay of deviations from PPP per

¹ For a recent survey of the literature, see Froot and Rogoff (1994) and Rogoff (1996).

² Among the authors who investigate the PPP hypothesis through unit root tests implemented over panel data, Abuaf and Jorion (1990), Wei and Parsley (1995), Frankel and Rose (1995), Jorion and Sweeney (1996), Cumby (1996), Papell (1997), Taylor and Sarno (1997), Papell and Theodoridis (1998) and Wu and Wu (1998) find evidence of PPP whereas Engel *et al.* (1997) and O'Connell (1998) do not.

time period, and allows to calculate the corresponding half-life which represents the expected number of time periods for these deviations to decay by 50%.

If the empirical validity of the PPP and LOOP hypotheses is very instructive to assess the extent of market integration between countries, the aim of providing some explanation as to the outcomes should also trigger any economist's curiosity. Precisely, the purpose of another strand of the literature is to explain the deviations from the LOOP. Using the price indices of disaggregated consumer goods in various countries and cities, Engel and Rogers (1996a,b, 1998) show that nominal exchange rate volatility has a great power in explaining the failures of the LOOP, reflecting the importance of nominal price stickiness. Distance (which is a proxy for the cost of arbitrage activities) also contributes to price dispersion. One of their main findings is the role of the border as an additional contributor to cross-country price dispersion because, maintaining both distance and the nominal exchange rate constant, price differentials appear to be stronger between two cities when they are separated by a national border. See also Wei and Parsley (1995, 1996).

3. Is There Convergence Toward PPP ?

The data used consist of domestic output price indices (in Ecu), disaggregated at the sectoral level across six European countries (Germany, Belgium, France, Italy, Spain and the Netherlands) between January 1981 and December 1997.

When looking at the behaviour of countries³, Belgium, France and the Netherlands exhibit a relatively high proportion of sectors for which relative prices, computed with respect to Germany, show evidence of mean reversion toward PPP. These countries were however expected to have already reached some degree of market integration over the period since they belong to the six countries (the EU-6) which signed the Treaty of Rome in 1957, establishing the European Economic Community (EEC).

By contrast, for Italy and Spain, there is relatively little evidence against the unit root hypothesis. However, since Italy also belongs to the EU-6, better results could have been expected for that country as compared to Spain which only joined the European Union in 1986.

These results can also be compared to the trade intensity of each country with respect to Germany. For instance, the 1990 ratio of the sum of exports and imports to value-added, in manufacturing industries, is equal to 1.41 and 1.39 for Belgium-Luxemburg and the Netherlands, and to 0.41, 0.36 and 0.21 for France, Italy and Spain respectively. These findings for Belgium, the Netherlands and Spain coincide with the ones obtained in terms of mean reversion : Belgium and the Netherlands, which both trade intensively with Germany, also display evidence of mean reversion, and are hence quite integrated with Germany whereas Spain is in the opposite situation. France and Italy appear to be quite similar in terms of their trade intensity with

³ The results are obtained from unit root tests implemented over 3 different panel samples of relative prices (expressed in a common currency) computed for various sectors and countries, with Germany as the benchmark. For econometric details, see Chen (1999).

Germany, but our analysis at the price level points to the fact that, despite their similar characteristics, France seems to be more integrated than Italy.

Our findings from a sectoral point of view are also interesting. In the case of the relative prices for footwear, soap and detergents, paints, varnishes and similar coatings and office machinery and computers, mean reversion is never reported for any of the countries. On the contrary, the sectors for which the unit root hypothesis is most often rejected are basic precious and non-ferrous metals, builders' carpentry and joinery, basic chemicals, pulp and paper, rubber products and plastic products.

Turning to the analysis of the speed of convergence toward PPP, it can be shown that the fastest move to mean reversion, corresponding to a half-life of three months, relates to Belgium and to articles of paper and paperboard. In contrast, the slowest speed of mean reversion is obtained for the Netherlands and builders' carpentry and joinery with a half-life of approximately two years. The convergence rates toward PPP are therefore much faster (and the half-lives much shorter) than those usually recorded. For instance, Wei and Parsley (1995) show that, in the case of the EMS countries, 51 months are necessary for the deviations from PPP to be reduced to half. Our findings are more in line with those of Cumby (1993) who studies (across 14 countries between 1986 and 1996) the prices of Big Mac hamburgers, and finds a half-life for the deviations from PPP of just under one year.

4. Explaining Convergence Toward PPP

The purpose of this section is to provide some empirical evidence on the role of various factors in explaining the deviations from PPP. The theoretical model presented by Wei and Parsley (1995), which is in the same spirit as the one in Engel and Rogers (1996a), serves as a guide to motivate our empirical specifications. However, these authors concentrate on the volatility of relative prices over a period whereas here, the objective is to explain mean reversion in relative prices: the variable to be explained is equal to one when evidence of mean reversion could be reported for the relative price of a sector and country and zero otherwise⁴.

When comparing the behaviour of prices across countries, nominal exchange rates need to be considered. The mechanism through which nominal exchange rates affect cross-country prices is nominal price stickiness. When regressing the mean reversion indicator on nominal exchange rate volatility (table A1, first column), the estimated coefficient is negative and highly significant: a 1% increase in exchange rate volatility (taken at its mean value which is equal to 1.11%) is associated with a 0.2 decrease in the probability of mean reversion. This finding is qualitatively consistent with Wei and Parsley (1995) and Engel and Rogers (1996a,b, 1998): prices appear sticky in local currencies so that exchange rate changes are only partially passed through to domestic prices.

⁴ This is an ordinary probit model where the dependent variable is an indicator of mean reversion.

As acknowledged by Engel and Rogers (1996a,b, 1998) and Wei and Parsley (1995), prices may not equalize between locations because of shipping costs. These costs should be distinguished by sector since they may depend on the physical characteristics of the products in each sector, but this is not possible because of data unavailability. In order to reflect the importance of these costs, the distance between the capital of each country and of Germany (Bonn) is computed and is expected to have a negative impact on the probability of mean reversion.

A further way to capture other possible determinants of transportation costs is to compute a dummy variable which takes the value one when a country shares a common border with Germany and zero otherwise. This variable, which is similar to the one considered by Wei and Parsley (1995), is expected to have a positive impact over mean reversion because arbitrage and trading activities should be easier between countries close to each other, inducing firms to adjust their prices. Note that the interpretation of this variable is not the same as in Engel and Rogers (1996a, 1998), where prices are compared within, and across, countries and where the border dummy variable reflects the fact that price dispersion is higher between two cities when they are separated by a national border.

It has to be underlined that the sample correlations between nominal exchange rate volatility, on the one hand, and the border and distance variables, on the other hand, are impressive. A priori, it seems obvious that countries closer together should display lower exchange rate volatility⁵. But these correlations, the absolute values of which exceed 0.9, are stronger than those usually reported^{6,7}.

With an estimated coefficient of -0.16, distance does exert a negative impact over mean reversion, reflecting the fact that higher transport costs reduce arbitrage between locations (column 2). Engel and Rogers (1996a,b, 1998) however argue that distance may also matter for reasons other than shipping costs. In particular, they point to the fact that places farther apart may have dissimilar cost structures and that the behaviour of prices is closely influenced by wages.

The significant and positive coefficient of the border variable suggests that arbitrage favours mean reversion in relative prices : sharing a common border increases, on average, the probability of mean reversion by 0.3 (column 3). Note that in Wei and Parsley (1995), this coefficient is not significantly different from zero.

It is worth noting that Campa and Wolf (1997) cast some doubt on the arbitrage explanation since they show that deviations from PPP and trade flows are virtually uncorrelated in either direction. Instead, they argue that mean reversion may be induced by policy actions such as realignments in nominal exchange rates, which

⁵ The closest countries are to Germany, the higher their trade share with that country. This trade intensity may therefore have a stabilizing impact over bilateral exchange rates in order to avoid large swings in trade flows.

⁶ Engel and Rogers (1996b), looking at 23 countries around the world, find a 0.49 correlation between distance and nominal exchange rate volatility.

⁷ The inclusion of volatility, distance, and the border dummy, together in a single regression, is therefore precluded.

imply an immediate reversion of relative prices toward their mean. This observation is important because during most of the period analysed, the six countries considered in the present study participated in the Exchange Rate Mechanism in which nominal exchange rates were to remain within narrow bands. However, the effects of the various nominal exchange rate realignments, which occurred in the ERM, cannot be investigated in the context of our model ⁸.

Having highlighted the importance of country level factors in explaining the behaviour of relative prices, now the role of sectoral characteristics has to be investigated ⁹.

It is conjectured that trade barriers may create a wedge between the prices of traded goods in different locations because they impede arbitrage activities. This issue is examined by regressing the mean reversion indicator on a dummy variable reflecting the existence of non-tariff barriers. The estimated coefficient is indeed negative and statistically significant, the probability of mean reversion appearing to be, on average, 0.18 lower for sectors affected by non-tariff barriers as compared to other sectors (column 4). Engel and Rogers (1996b) find that high barriers induce lower price dispersion, but these authors remain skeptical about that puzzling result.

Engel and Rogers (1996b) also point to the fact that monopoly power, reflecting the ability of firms to price discriminate, should be considered in explaining price dispersion. Another way for firms to price discriminate is vertical differentiation. The importance of these factors has not been empirically investigated previously, so the present study aims at filling this gap.

To check the assumption that market power contributes to price dispersion, the mean reversion indicator is regressed on a variable equal to one when the industries of a sector are highly concentrated and zero otherwise. If firms vertically differentiate their products, one can expect them to invest in R&D or advertising. Since these investments can create barriers to entry or can be used by firms to vertically fragment the market, price dispersion is expected to be higher in sectors where the nature of competition is mainly based on the perceived quality of the product. Consequently, mean reversion is further explained by two variables, equal to one when a sector is subject to a high intensity in advertising or in R&D and zero otherwise.

As expected (columns 5, 6 and 7), highly concentrated sectors display a probability of mean reversion toward PPP which is 0.32 lower as compared to other sectors, a finding consistent with the notion that market power has a detrimental impact on mean reversion. Also, vertical differentiation decreases by 0.3 the probability of mean reversion in relative prices.

⁸ Indeed, in this section, the sample is purely cross-sectional and therefore does not contain any temporal dimension.

⁹ Because there is some collinearity between the variables considered at the sectoral level, table A1 only reports the results obtained when combining each of these variables with exchange rate volatility. The other regressions, combining together these variables in a single regression, are reported in Chen (1999), but the conclusions remain unchanged.

5. Concluding Remarks

The approach used in this paper to measure the extent of market integration in six European countries, consisted in examining and explaining the behaviour of prices at the sectoral level. In theory, the failure of LOOP and PPP between locations is an indication that markets are not completely integrated. Accordingly, the purpose of this paper was to investigate empirically the PPP hypothesis at the sectoral level, and to provide some explanations for the observed differences across sectors and countries.

Mean reversion in the relative prices of France, Belgium and the Netherlands is reported more frequently than for Spain or for Italy, suggesting that the first three countries are more integrated with Germany. These three countries were indeed expected to be relatively integrated since they belong to the six countries which established the EEC. In contrast, the results for Italy remain disappointing. Moreover, certain sectors, no matter in which country, appear as mean reverting more often than other sectors. Finally, given the fact that the estimated half-lives lie between three months and two years, the speeds of reversion toward PPP are much faster than those reported in most other studies.

Nominal exchange rate volatility, distance between locations, non-tariff barriers at the sectoral level, vertical differentiation (measured by both the sectoral intensity in advertising and in R&D) and concentration all appear, as expected, to adversely affect mean reversion in relative prices across countries and sectors. Finally, sharing a common border suggests that proximity may increase the likelihood of mean reversion across countries, arbitrage being only one possible candidate to explain this result.

In a recent survey of international price behaviour, Rogoff (1996 : 665) concludes that « international goods markets, though becoming more integrated all the time, remain quite segmented, with large trading frictions across a broad range of goods. These frictions may be due to transportation costs, threatened or actual tariffs, non-tariff barriers, information costs, or lack of labour mobility. As a consequence of various adjustment costs, there is a large buffer within which nominal exchange rates can move without producing an immediate proportional response in relative domestic prices. International goods markets are highly integrated, but not yet nearly as integrated as domestic goods markets ». The present study finds support for this conclusion in the European context. Further integration should however promote mean reversion in relative prices, not only across countries but also across sectors. The Single Market Programme is already encouraging firms to enter other EU markets, thereby reducing the concentration of industries at the national level. Last, but not least, nominal exchange rate volatility, which appears as having a detrimental impact over mean reversion, will be eliminated with the arrival of the Euro. As such, in the context of international price behaviour, the recent introduction of Monetary Union opens the way to a new and potentially rewarding direction for future research.

Table A1 : Explaining Convergence Toward PPP

	n° 1	n° 2	n° 3	n° 4	n° 5	n° 6	n° 7
Constant	0.04 (0.43)	0.82 ^b (2.16)	0.37 ^a (-4.24)	0.13 (1.27)	0.15 (1.57)	0.13 (1.44)	0.15 (1.57)
Volatility	-0.20 ^b (-2.54)	-	-	-0.21 ^a (-2.63)	-0.20 ^a (-2.68)	-0.20 ^a (-2.68)	-0.20 ^a (-2.68)
Distance	-	-0.16 ^a (-2.61)	-	-	-	-	-
Border	-	-	0.30 ^a (2.91)	-	-	-	-
NTBs	-	-	-	-0.18 ^c (-1.94)	-	-	-
Concentration	-	-	-	-	-0.32 ^a (-2.98)	-	-
Advertising	-	-	-	-	-	-0.35 ^a (-2.85)	-
R&D	-	-	-	-	-	-	-0.32 ^a (-2.98)
Goodness-of-fit	0.056	0.061	0.085	0.078	0.152	0.149	0.152

Notes : Probit regressions where partial derivatives are evaluated at mean value. Sample with 5 country pairs and 17 sectors (n=85 observations) ; the fraction of positive observations in the dependent variable is 29.4 %. Test statistics in brackets. a, b, c denote asymptotic significance at the 1 %, 5 % and 10 % levels.

Bibliography

- ABUAF N. and P. JORION (1990), « Purchasing Power Parity in the Long Run », *The Journal of Finance*, 45/1, pp. 157-174.
- BUGUES P., F. ILZKOVITZ and J.-F. LEBRUN (1990), « The Impact of the Internal Market by Industrial Sector: The Challenge for the Member States », *Special Edition of European Economy*, European Commission.
- CAMPA J.M. and H.C. WOLF (1997), « Is Real Exchange Rate Mean Reversion Caused by Arbitrage ? », *NBER Working paper* 6162
- CHILN N.A. (1999), « The Behaviour of Relative Prices in the European Union: A Sectoral Analysis », *ECARES*, Université Libre de Bruxelles, mimeo
- CUMBY R.E. (1996), « Forecasting Exchange Rates and Relative Prices With the Hamburger Standard: Is What You Want What You Get With McParty ? », *NBER Working paper* 5675.
- DAVIES S. and B. LYONS (1996), *Industrial Organization in the European Union*, Oxford University Press.
- ENGLI C., M.K. HENDRIKSON and J.H. ROGERS (1997), « Intra-National, Intra-Continental, and Intra-Planetary PPP », Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Papers* 589.
- ENGLI C. and J.H. ROGERS (1996a), « How Wide is The Border ? », *The American Economic Review*, 86/5, pp. 1112-1125

- ENGLI C. and J.H. ROGERS (1996b), « Regional Patterns in the Law Of One Price : The Roles of Geography vs. Currencies », Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Papers* 533.
- ENGEL C. and J.H. ROGERS (1998), « Relative Price Volatility . What Role Does the Border Play ? », Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Papers* 623.
- ESTRELLA A. (1998), « A New Measure of Fit for Equations with Dichotomous Dependent Variables », *Journal of Business and Economic Statistics*, 16/2, pp. 198-205.
- FRANKEL J.A. and A.K. ROSE (1995), « A Panel Project On Purchasing Power Parity : Mean Reversion Within and Between Countries », *NBER Working paper* 5006.
- FROOT K.A. and K. ROGOFF (1994), « Perspectives on PPP and Long Run Exchange Rates », *NBER Working paper* 4952.
- ISARD P. (1977), « How Far Can We Push the « Law Of One Price » ? », *The American Economic Review*, 67/5, pp. 942-948.
- JORION P. and R.J. SWEENEY (1996), « Mean Reversion in Real Exchange Rates : Evidence and Implications for Forecasting », *Journal of International Money and Finance*, 15/4, pp. 535-550.
- LEVIN A. and C.-F. LIN (1992), « Unit Root Tests in Panel Data : Asymptotic and Finite-Sample Properties », *Discussion Paper* 92-93, University of California, mimeo.
- O'CONNELL P.G.J. (1998), « The Overvaluation of Purchasing Power Parity », *Journal of International Economics*, 44/1, pp. 1-19.
- OH K.-Y. (1996), « Purchasing Power Parity and Unit Root Tests Using Panel Data », *Journal of International Money and Finance*, 15/3, pp. 405-418.
- PAPELL D.H. (1997), « Searching for Stationarity : Purchasing Power Parity Under the Current Float », *Journal of International Economics*, 43/3-4, pp. 313-332.
- PAPELL D.H. and H. THEODORIDIS (1998), « The Choice of Numeraire Currency in Panel Tests of Purchasing Power Parity », University of Houston, mimeo.
- PARSLEY D.C. and S.-J. WU (1996), « Convergence to the Law Of One Price Without Trade Barriers or Currency Fluctuations », *NBER Working paper* 5654.
- ROGOFF K. (1996), « The Purchasing Power Parity Puzzle », *Journal of Economic Literature*, 34/2, pp. 647-668.
- TAYLOR M.P. and L. SARNO (1997), « The Behaviour of Real Exchange Rates During the Post-Bretton Woods Period », *CEPR Discussion Paper* 1730.
- WEI, S.-J. and D.C. PARSELEY (1995), « Purchasing Power DisParity During the Floating Exchange Rate Period : Exchange Rate Volatility, Trade Barriers and Other Culprits », *NBER Working paper* 5032.
- WU S. and J.-L. WU (1998), « Purchasing Power Parity Under the Current Float : New Evidence from Panel Data Unit Root Tests », University of Buffalo, mimeo

DEUXIÈME PARTIE

Relations extérieures et rayonnement
de l'Union dans le monde

INTRODUCTION

L'évolution de l'Union européenne comme entité internationale

Mario TELÒ

1. Une branche importante des études européennes

Les relations extérieures de l'UE deviennent un sujet d'intérêt scientifique de plus en plus important. La question de savoir comment, malgré ses débuts modestes dans l'après-guerre, la Communauté évolue comme entité internationale a fait l'objet d'un premier débat scientifique pendant les années soixante-dix, suite au sommet de La Haye et à la relance de la construction européenne. Le rôle de l'Europe dans les relations Est-Ouest, dans le processus de la détente et les problèmes de la coopération au développement étaient au centre de la réflexion, pourtant très marquée par les contraintes du monde bipolaire (Duchêne, 1973 ; Galtung, 1973 ; Sjöstedt, 1977).

Un deuxième débat scientifique s'ouvrit autour du thème de « l'Europe forteresse » et du néo-régionalisme dans le monde au milieu des années quatre-vingt, c'est-à-dire concomitamment avec l'Acte unique européen et le déclin de la stabilité hégémonique garantie par les Etats-Unis (Keohane, 1985 ; Kennedy, 1987 ; Lodge, 1989 ; Pijpers, 1988).

Ce débat s'est prolongé à propos de l'accélération de la mondialisation financière et technologique (Piening, 1997). Première puissance commerciale du monde et premier investisseur international, l'Union européenne est sans conteste la deuxième entité dans le monde globalisé de l'après-guerre froide. Elle n'est pourtant pas un acteur politique international à part entière, une puissance classique. Le débat sur la nature des relations internationales des Communautés européennes se mêle à celui sur les relations entre la globalisation et le néo-régionalisme dans le monde de l'après-guerre froide. Tant les économistes que les politologues sont partagés et l'échec de Seattle ne pourra que faire rebondir la discussion scientifique internationale.

Les événements de 1989 et de 1991 sont en effet à l'origine d'une nouvelle vague de publications scientifiques portant plus particulièrement sur l'Union politique, l'architecture institutionnelle paneuropéenne et sur la politique étrangère et de sécurité commune. L'approfondissement des relations avec le « *near abroad* », c'est-à-dire des politiques de coopération avec les pays méditerranéens et les pays de l'ancien bloc communiste (y compris la problématique de l'élargissement oriental)

ont fait l'objet à la fois d'études des *policies* et de réflexions fondamentales concernant les mutations de la nature de la CE et de la nouvelle Union européenne comme entité internationale. Un sujet émerge : la CE et l'UE font l'objet depuis 1989 de deux sollicitations contradictoires. Au-delà du débat entre l'approfondissement et l'élargissement à une dimension presque continentale, la question est de savoir si, et, le cas échéant, comment les demandes de concentration de la souveraineté et de la décision en matière de relations externes (notamment, la politique étrangère et de sécurité, les implications externes de l'UEM, la cohérence des relations extérieures, les transferts de souveraineté à la Commission au niveau des négociations et des accords internationaux, etc.) sont compatibles avec le processus en cours d'accroissement des différences internes, les divergences des intérêts nationaux et/ou locaux, dans une UE de plus en plus élargie, et avec la complexification toujours croissante du système décisionnel.

Les textes présentés dans cette partie sont issus de trois parcours scientifiques et approches disciplinaires distincts correspondant aux trois sections de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles : l'économie européenne, le droit européen et, enfin, les sciences politiques et les relations internationales. Ils ont néanmoins abouti à un questionnement commun et à des interactions positives, notamment à propos des implications institutionnelles pour l'UE des mutations internationales en cours (Dony, 1999 ; Teld et Magnette, 1998 ; Teld et Remacle, 1998).

2. La politique extérieure de l'UE entre idéalisme et réalisme

Une partie des textes vise à présenter l'Union européenne dans le cadre du reste du monde, entité régionale dans le monde globalisé de l'après-guerre froide. C'est une démarche scientifique innovatrice et pluridisciplinaire. Elle est confrontée dans son développement à des oscillations entre la simple ignorance de l'environnement extérieur ressenti comme une limite ou une menace pour l'acquis national et communautaire de l'îlot européen de bien-être et, par ailleurs, la subordination pure et simple à un modèle de globalisation importé. Pourtant, malgré ces problèmes, l'UE est, depuis des décennies, perçue par les autres continents comme une unité, comme un objet identifiable, en raison de son poids économique, commercial, mais aussi de ses patrimoines social et culturel ; depuis quelques décennies s'y ajoutent ses politiques externes, vers l'Afrique, l'Asie ou l'Amérique latine et, bien entendu, aussi au sein de la triade (Europe, Etats-Unis, Japon) ¹. Le processus de l'approfondissement/élargissement de l'intégration régionale en Europe, d'une part, et, de l'autre, les orientations des relations externes, commerciales ou non, nous amènent à approfondir

¹ L'UE met en œuvre son identité internationale active par tout un éventail d'instruments : définition de stratégies et de principes par les traités, prises de positions communes, coordination des positions des Etats membres au sein des organisations et négociations internationales, actions communes ; les procédures sont communautaires ou intergouvernementales selon le domaine ; les transferts budgétaires pour les actions externes ont atteint 6 % en 1997

la thèse selon laquelle l'Union européenne contribue à renforcer la « régionalisation du monde ». Par son existence même, le modèle d'intégration européen est considéré comme une « *success story* » et suscite des émulations et des demandes multiples de développement de relations bilatérales et multilatérales, dans certains cas bi-régionales ou inter-régionales. Les textes publiés ici s'interrogent avant tout sur les implications internationales des relations extérieures de l'Union en tant que pouvoir civil, économique et commercial. On y aborde ensuite les aspects internationaux de l'unification politique, notamment le début d'une politique étrangère et de sécurité commune.

En ce qui concerne le premier point, la question essentielle est de savoir si l'expérience de régionalisme que nous vivons depuis un demi-siècle est un cas isolé dans le monde et de quelle façon elle interagit avec le processus de la globalisation. Plusieurs textes attirent l'attention sur l'importance cruciale de la dialectique entre l'approfondissement de la spécificité du modèle européen de *deep integration* et la gouvernance mondiale (Sapir ; Telò et Santander) et, dans ce cadre, des relations transatlantiques. Le texte de C. Smits porte sur l'impact des relations commerciales extérieures sur l'évolution institutionnelle de l'UE. Celui de Bribosia et Delcourt sur la politique de conditionnalité démocratique de l'UE, particulièrement en matière de protection des droits de l'homme.

Trois scénarios apparaissent : très schématiquement, de l'avis de A. Sapir, la *deep integration* typique de l'UE et ses implications internationales risquent de mettre en péril le multilatéralisme et l'OMC ; selon C. Smits et E. Bribosia et B. Delcourt, au contraire, seul l'approfondissement des particularités juridiques et institutionnelles de l'UE (la supranationalité, en particulier) permettrait de développer, au-delà des limites du traité d'Amsterdam, un acteur cohérent, contribuant à la gouvernance mondiale et à la démocratie. Le point de vue de M. Telò et S. Santander se situe entre les deux précédents : la première partie n'est pas normative et aborde la question de savoir si le régionalisme contribue positivement à la gouvernance mondiale. La deuxième partie se limite au constat que la politique internationale pro-régionaliste de l'UE ne fait qu'encourager une évolution graduelle vers la création d'un acteur politique international à part entière, même s'il ne peut qu'être d'un type inédit.

De manière plus détaillée, Catherine Smits, dans son étude sur l'article 133 (ex-113), attire l'attention sur l'expansion croissante du secteur des services parmi les domaines concernés par la politique commerciale commune. A son sens, la cohérence de la représentation internationale de l'UE est affaiblie par les limites de la révision apportée par le traité d'Amsterdam : le nouveau cinquième paragraphe permet d'attribuer à la Commission la compétence pour les négociations et les accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle, mais uniquement en cas de vote du « Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du PE ». L'encadrement rigide du mandat de la Commission a d'ailleurs été confirmé à l'occasion des journées mouvementées de Seattle, lorsque cinq Etats membres ont critiqué ouvertement les ouvertures de la Commission au niveau de la négociation de l'agenda du « Millenium Round ». A juste titre, C. Smits remarque que l'absence « d'un code de bonne conduite précisant les modalités de la coopération entre la Communauté et les Etats membres dans le

cadre de l'OMC », aggrave le problème au niveau de l'unité de la représentation internationale de l'Union. La formulation de l'article 300 (ex-228) établissant les procédures de conclusion des accords internationaux met aussi en exergue les limites de la disponibilité du Conseil de conférer un mandat à la Commission et d'associer (avis conforme) le PE.

La réalité actuelle est en effet celle de la présence duale des Etats membres et de la Communauté au sein des organisations internationales, ce qui confirme la difficulté qu'éprouve la Communauté à se forger une compétence exclusive. Dans le cas des services, ce jeu à deux niveaux pourra, de l'avis de C. Smits, soit être consolidé en gardant les services dans le champ de compétence des Etats, soit donner lieu à une évolution générale vers la supranationalité. Entre ces deux extrêmes, il n'est peut-être pas à exclure que des formes innovatrices et subsidiaires de compromis entre intergouvernementalisme et méthode communautaire soient envisagées, par exemple par des décisions au cas par cas (notamment, par la mise en œuvre de l'article 308, ex-235).

Au fond, l'accroissement du poids de la Commission n'est pas neutre dans ses conséquences : d'un côté, il renforce les demandes d'introduire dans le commerce des préoccupations dites non commerciales (protection de l'environnement et de la diversité culturelle, garanties sanitaires, minimum social etc.) ; de l'autre, il semble parfois susceptible de faciliter davantage la conciliation entre les approches de l'UE et des autres partenaires de l'OMC. La littérature internationale est partagée sur la question de savoir si l'approfondissement de l'intégration communautaire et du droit européen finit nécessairement par éloigner ultérieurement la région Europe de ses partenaires commerciaux internationaux (Tunney, 1999).

E. Bribosia et B. Delcourt abordent la question des implications de ce qu'elles appellent le « messianisme » de l'UE en faveur de l'Etat de droit. C'est, en effet, en vue de l'élargissement oriental que les articles 6 et 7 du traité d'Amsterdam (ex-F et F 1) ont renforcé le dispositif de contrôle par le Conseil en ce qui concerne « les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres ». La citation de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950 est explicite. Le rôle historiquement joué par l'UE dans le processus de stabilisation des démocraties post-fascistes allemande, italienne, ibérique, grecque, autrichienne est donc relancé et renforcé à la veille de l'élargissement aux jeunes démocraties post-communistes par un dispositif politique (centré sur le rôle du Conseil et du Parlement) prévoyant des sanctions : la suspension de certains droits découlant de l'application du traité à l'Etat membre en question. La lettre et l'esprit des conditions établies par le conseil de Copenhague de 1993 concernant l'élargissement sont renforcés. La pression normative externe est et sera particulièrement importante dans le cas de l'élargissement éventuel à la Turquie, nouveau candidat suite à l'ouverture décidée par le conseil d'Helsinki. Cette affirmation du droit d'ingérence, avant et après l'adhésion à part entière, exprime la nature « *sui generis* » de l'Union, par rapport aux organisations mondiales comme aux organisations régionales et paneuropéennes, telles que le Conseil de l'Europe (et la convention de 1950) et l'OSCE (et la charte de Paris de 1990) et aussi par rapport à l'OTAN. « *Sui*

generis » signifie aussi que la supranationalité politique et normative est plus contraignante que dans le cas des organisations internationales même si elle l'est moins qu'au sein d'un Etat. Ce processus complexe de démocratisation des Etats membres et presque membres est basé à l'heure actuelle sur la supranationalité politique, c'est-à-dire sur la responsabilité politique du Conseil et du Parlement, plutôt que sur la supranationalité juridique. Mais il n'a aucun rapport avec la Sainte Alliance, créée précisément pour réprimer les mouvements démocratiques et libéraux demandant l'établissement de l'Etat de droit. Si la proclamation de la charte des droits fondamentaux de l'UE, dont le processus d'élaboration a été lancé par le conseil de Tampere (octobre 1999), est intégrée dans le cadre des traités, ce dispositif pourra ultérieurement être renforcé sans nécessairement devoir se référer à des chartes externes à l'UE.

La littérature internationale exprime des doutes quant à la praticabilité et à l'opportunité de pousser encore plus loin la force contraignante de la protection européenne des droits de l'homme. Ainsi, selon Joseph Weiler (Weiler, 1999), c'est une illusion de croire que ce sujet soit à l'évidence porteur d'intégration. L'article 6, alinéa 3 (« L'Union respecte l'identité nationale des Etats membres ») permet à l'heure actuelle de prendre en compte un aspect pratique aussi fondamental que la protection des droits : les différentes perceptions et traditions des cultures nationales en ce qui concerne l'application de la protection des droits dans les cadres communautaires nationaux respectifs, droits que, par contre, la perspective de la construction d'un Etat européen centralisé risquerait d'étouffer. C'est donc un équilibre très délicat entre valeurs communes et particularités nationales que l'UE doit forcément respecter compte tenu de sa nature. L'idée de la construction d'une organisation internationale et supranationale, basée sur l'Etat de droit constitutionnel, mais qui en même temps ne ressemblerait pas à un Etat supranational centralisé, paraît la seule possible. Elle est également au centre de la réflexion d'Emmanuel Kant depuis ses écrits de 1793.

Au-delà de la perspective de l'élargissement, la conditionnalité démocratique concerne les relations extérieures, tant économiques que politiques en général. En matière de politique étrangère et de sécurité commune, l'article 11 (ex-J 1) établit les principes généraux : la prise en compte « réaliste » de « la sauvegarde des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de la sécurité de l'Union », est située dans le cadre des « principes de la charte des Nations Unies », par ailleurs évoquée (à côté de la charte de Paris et de l'acte final d'Helsinki) à propos des objectifs du « maintien de la paix » et du « renforcement de la sécurité internationale ». Le deuxième alinéa souligne encore les objectifs « idéalistes » de la PESC : la coopération internationale et « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et les libertés fondamentales ». Les autres alinéas portent sur l'enjeu difficile de la conciliation entre le niveau de la PESC et celui de la politique étrangère des Etats, affectés dans leur compétence régaliennne, visant à orienter ce que Sibylle Bauer et Eric Remacle appellent les « relations extérieures à plusieurs niveaux » dans le sens de la « concertation », de la « loyauté et solidarité mutuelle », de la « convergence », et de la « cohérence », concept évoqué aussi dans l'article 3 (ex-article C) à propos de « l'ensemble de l'action extérieure » (incluant

sécurité, économie et développement). Alors que pour la PESC, c'est le Conseil qui est chargé de veiller au respect de ces principes, dans le cas des relations extérieures, la Commission est également associée à « la responsabilité » d'assurer cette tâche et de mettre en œuvre ces politiques (« chacun dans la limite de ses compétences »).

Ce point de vue normatif n'a aucun rapport avec les traditions nationales de la raison d'Etat, permettant des relations internationales fondées sur l'« *outcome legitimacy* », c'est-à-dire sur la seule existence d'un pouvoir établi. En effet, à maintes reprises, l'UE a pris des positions ou décidé et mis en œuvre des sanctions en réaction au bouleversement de l'ordre constitutionnel interne d'un Etat.

Des contradictions et des incohérences réelles ont surgi entre les différents niveaux de relations extérieures évoqués (s'y ajoute l'aide humanitaire et les relations extérieures relevant du troisième pilier, des politiques d'asile et d'immigration) en partie de nature politique et en partie de nature technico-organisationnelle : la réorganisation de la Commission par le président R. Prodi et la concentration des responsabilités extérieures dans les mains d'un seul commissaire (C. Patten en l'occurrence) visent à limiter les problèmes de ce deuxième type. La pratique nous dira si le partage des tâches actuel entre la Commission et le Conseil, notamment M. PESC (et secrétaire de l'UEO), est satisfaisant.

Les lacunes au niveau des stratégies communes relatives à plusieurs dossiers brûlants des relations internationales ont souvent bloqué les actions et les positions communes, et ce, malgré l'assouplissement du processus décisionnel introduit par le traité d'Amsterdam.

3. Les relations extérieures peuvent-elles constituer un facteur dynamisant de l'intégration ? Quelles réformes institutionnelles ?

Dans la difficile phase actuelle marquée par la démobilisation des opinions publiques (mise en exergue notamment par le très faible taux de participation aux élections européennes de 1999) et par la déception de ceux qui trop facilement s'attendaient à un « *spillover* » fonctionnel vers l'Union politique suite au succès de l'intégration monétaire, se pose la question de savoir si les défis externes pourraient, comme dans le passé, constituer un facteur fédérateur pour l'Union.

L'élargissement oriental peut-il constituer un facteur de dynamisation de la réforme institutionnelle ? Bien entendu, d'un point de vue idéaliste, l'élargissement oriental correspond aux responsabilités historiques des Etats de l'Union vers la paix, la démocratie et la prospérité au niveau du continent. Et des intérêts puissants sont aussi en jeu, au niveau tant économique que de sécurité. Pourtant la question des formes et temps de l'élargissement, ainsi que celle des frontières de l'Union et des implications institutionnelles d'une Europe élargie à une trentaine d'Etats membres partagent la communauté scientifique internationale depuis une décennie. Deux avis opposés sont représentés dans ce livre : G. Roland souligne plutôt les difficultés de l'élargissement, non seulement en raison des implications budgétaires des coûts croissants des politiques communes, mais surtout compte tenu des changements inévitables des rapports de force au sein du Conseil. Axée sur la comparaison avec les expériences des élargissements précédents, cette étude rappelle une approche méthodologique claire connue en sciences politiques sous la dénomination de « *liberal intergovernmentalism* »

(Moravcsick, 1999). Si la négociation européenne reste et restera un jeu à somme nulle entre des gouvernements, acteurs unitaires et rationnels, agissant selon le calcul des coûts et des bénéfices, les conflits redistributifs seraient nécessairement accrus par des élargissements successifs. Selon la thèse de G. Roland, les réformes institutionnelles précédant l'élargissement sont inutiles parce que « l'entrant pourra toujours user de son pouvoir pour défaire ces réformes ou obtenir des avantages en faveur de ses citoyens ».

Selon le deuxième scénario, envisagé par le rapport des sages d'octobre 1999, ainsi que selon des lignes directrices similaires établies par la Commission et par le Parlement européen, au contraire, l'Union européenne ne pourra éviter la paralysie que si les modifications institutionnelles en cours parviennent à renforcer les traits constitutionnels des traités, notamment par l'extension du vote à la majorité et la réduction du droit de veto : lancer une grande réforme serait la condition *sine qua non* pour réussir l'élargissement, sans diminuer l'efficacité des politiques ni augmenter le déficit démocratique. L'argument d'« urgence externe » (Hannibal aux portes de Rome) serait justement le facteur externe fédérateur dont l'UE a besoin pour sortir de son inertie actuelle et franchir un nouveau pas vers l'intégration.

Un point commun émerge des deux réflexions : le caractère crucial des négociations concernant la limitation du droit de veto. Entre les deux extrêmes de la généralisation du vote à la majorité qualifiée et du *statu quo*, la recherche institutionnelle débouche sur les hypothèses suivantes :

- en aucun cas, les questions de nature constitutionnelle ne pourront faire l'objet d'une procédure de vote à la majorité qualifiée : les modifications des parties constitutionnelles des traités, les adhésions, les décisions sur les ressources propres, les procédures électorales, l'application de l'article 308 (ex-235) concernant l'inclusion de nouvelles politiques ;
- pourtant, l'extension du vote à la majorité qualifiée aux autres domaines, accompagné d'un changement de la pondération au Conseil (ou du principe de la nécessité d'une double majorité, des Etats et des populations) changerait la donne du jeu des négociations décrit par G. Roland. De même, l'élimination du « compromis de Luxembourg » à propos du déclenchement des coopérations renforcées serait un pas en avant en direction d'une intégration plus flexible, tout en sauvegardant le cadre unique des traités.

L'article d'Eric Remacle montre combien le choc externe constitué par la guerre du Kosovo provoque en 1999 une accélération de la mise en œuvre de l'article 17 du traité d'Amsterdam et peut déboucher sur des progrès sensibles en matière de politique de sécurité et de défense.

L'« esprit de Pörtlach » qui a couronné la présidence autrichienne est en effet marqué par le changement de l'approche britannique. Plusieurs problèmes restent ouverts au niveau tant de l'équilibre entre alliance atlantique et défense européenne que de l'article 5 et de la géométrie variable, trait typique, depuis des décennies, de la coopération intergouvernementale dans ce domaine régalien de la compétence des Etats. D'un côté, une rationalisation est en cours, symbolisée par la double « casquette » de X. Solana, à la fois M. PESC et secrétaire de l'UEO ; d'un autre côté,

les coopérations extra-traité se multiplient, sous la pression des intérêts internes puissants dans la coopération en matière d'armements et aussi de la compétition pour l'hégémonie politique entre les grands pays (Bauer et Remacle).

Dans ce cadre complexe, la « *multilevel and fragmented governance* » peut-elle gagner en cohérence ? Selon les textes publiés dans ce livre, les dynamiques européennistes poussent la recherche à de nouveaux modèles de construction européenne et de nouvelles méthodologies de la coopération au-delà du débat pré-Maastricht entre fédéralisme et confédéralisme. Cette originalité, *sui generis*, va nettement au-delà de l'alternative rhétorique entre Europe-puissance et Europe-espace : l'UE de demain, de toute évidence, ne sera ni une puissance politico-militaire de type classique, ni une simple zone de libre échange. Les décisions d'Helsinki (décembre 1999) sont importantes et marquent une évolution des Britanniques et des pays neutres ; mais de disposer d'une force armée, d'un comité politique et d'un état-major n'implique pas qu'il y aura accord sur son utilisation en cas de crise dans le *near abroad*, ni que les multiples et difficiles questions logistiques, d'information, de transport, de financement, de rapport à l'OTAN et d'armement seront résolues. En conclusion, parler d'Europe-puissance serait précipité.

Nous l'avons pourtant déjà souligné, les nouveaux défis liés au passage du statut d'entité internationale à celui d'acteur international orientent vers une différenciation institutionnelle dans l'intégration européenne. Les intérêts nationaux sont partiellement divergents et la prise de conscience des nouvelles responsabilités régionales et mondiales de l'Europe n'est pas la même dans les quinze Etats membres ; en outre, les convergences internes ne seront certes pas accrues après l'élargissement oriental. Comme dans le cas de l'euro, la différenciation sera en partie le résultat de la volonté des Etats membres et en partie de leurs possibilités réelles. Pendant la prochaine décennie, la recherche portera davantage sur l'entrelacement entre deux problématiques trop souvent séparées dans le passé en raison des héritages historiques et des cloisonnements entre les disciplines. La question institutionnelle cruciale est de plus en plus : la différenciation inévitable sera-t-elle maîtrisable dans le cadre institutionnel unique (selon le modèle relancé par le « rapport Dehaene ») ou donnera-t-elle lieu à une fragmentation de formes multiples d'alliances et de coopération entre les Etats, de liens formels et informels entre entités publiques et privées, entre autorités étatiques et sub-étatiques. En matière de contenus, le vrai défi – non pour la seule UE mais surtout pour elle – c'est le développement d'un nouveau multilatéralisme héritier des acquis du passé, mais à la mesure des mutations économiques et politiques en cours au niveau du système international (Ruggie, 1993 et 1996).

Bibliographie

- ALLEN D. et M. SMITH, (1990), « Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena », *Review of International Affairs*, 16, pp. 19-37.
- BOBBIO N. (1998), *L'Etat et la démocratie internationale*, éd. par M. TIEDO (traductions de P. MAGNETTE, J. VOGLI, N. GIOVANNINI), Bruxelles, Complexe.

- BOREN D. L. et E. J. PERKINS, (1999), *Preparing America's Foreign Policy for the 21st Century*, Oklahoma Press.
- CARLSNAES W. et SMITH S. (ed.) (1994), *European Foreign policy . the EC and Changing Perspectives*, London, Sage.
- DONY, M. (éd.) (1999), *L'Union européenne et le monde apres Amsterdam*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- DUCHÊNE, F. (1973), « The European Community and the Uncertainties of Interdependence » in M. KOHNSTAMM and W. HAGLIR (ed.), *A Nation Writ Large ? Foreign Policy Problems before the EC*, London, Macmillan
- DUMOND and SETTON Ph. (1999), *La Politique étrangere et de securité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française.
- DURAND M.-F. et VASCONCILOS A. (éd.) (1998), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de sciences-po.
- EIJASSEN K. A. (ed.), (1998), *Foreign and Security Policy in the EU*, Londres, Sage
- HOLLAND M. (1997) (ed.), *Common Foreign and security Policy. The Record and Reforms*, London, Pinter.
- KENNEDY, P. (1987), *Rise and Fall of the Great Powers*, Random House
- KRASNER S. D. (ed.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell.
- LODGE J. (ed.) (1989), *The EC and the Challenge of the Future*, London, Pinter.
- MANNERS I. J. and WHITMAN R. G. (1998), « International identity of the EU », *Journal of European Integration*, 21, n. 28, n. 3.
- MORAVCSIK, A. (1999), *The Choice for Europe*, Ithaca, Cornell
- PUPPERS, A. et al. (1988), *European Political Cooperation in the 80s. A Common Foreign Policy for Western Europe ?*, Dordrecht, Nijhoff.
- PIENING, C. (1997), *Global Europe. The European Union in World Affairs*, London, Lynne Rienner.
- REMACLE E. et SEIDELMANN R (1998), *Pan-European Security Redefined*, Baden-Baden, Nomos.
- RUGGIE J. G. (1993), *Multilateralism Matters*, Columbia, New York
- RUGGIE J. G. (1996), *Winning the Peace*, Columbia, New York
- TELÒ, M. & MAGNETTI, P. (éd.) (1998), *De Maastricht à Amsterdam L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe.
- TELÒ, M. & REMACLE, E. (éd.) (1998), « Les adaptations de l'UE après Amsterdam. Les enjeux de la différenciation et de l'élargissement », *Rapport à la la Fondation P H Spaak*.
- TUNNEY J. (1999), « The Limitations of the EU as a Legal Model for Regional Governance », papier, IPSA, Research Committee on European Unification, Conférence, 2-3, XII, 1999, Brussels
- WEILER, J. H. H. (1999), *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries : Common Standards and Conflicting Values in the Protection of Human Rights in the European Legal Space*, Harvard, mimeo.
- WHITMANN, R. G. (1998), *From Civilian Power to Superpower ? The International Identity of the European Union*, London, Macmillan.

The Political Economy of EC Regionalism

André SAPIR

1. Introduction

Several reports and studies have noted a recent proliferation of regional trade agreements (RTAs) ¹. Of the 109 agreements notified to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) between 1948 and 1994, 33 were notified since 1990. As a result, when the World Trade Organisation was established in January 1995, all but three of its original 120 members were parties to at least one of the 62 regional agreements still in force, and some were parties to many (the exceptions were Hong Kong, Japan and Korea) ².

Regional integration has been primarily centred in or on Europe. Of the 109 agreements notified to GATT, the European Community (EC) and the European Free Trade Association (EFTA) were parties in 76 instances. The acceleration in the number of agreements notified since 1990 is almost entirely due to changes in the countries of Central and Eastern Europe, which account for three-quarters of such RTAs, most of them concluded with the EC or with EFTA members. But important developments have also occurred outside Europe, especially in the Americas, with the implementation of the Southern Common Market (MERCOSUR) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

This evolution has been accompanied by a rapidly growing literature on regionalism which addresses the causes and consequences of regionalism. Whereas economists tend to agree that instances of deep integration, like the EC and its successive enlargements, have been welfare-enhancing, the jury is still out on whether the same can be said for cases of shallow integration like free-trade areas (FTAs). At the same time, economists disagree in their assessment of whether regionalism threatens multilateral trade liberalisation ³.

¹ This paper is a shortened version of an article published by the author in the *European economic Review* 42 (1998), pp. 717-732 (with permission from Elsevier Science).

² See WTO (1995) and Sampson (1996).

³ See, for instance, Bhagwati and Panagaria (1996) and Winters (1996)

This paper focuses on the causes and consequences of EC regionalism. Section 2 examines the development and importance of EC regionalism. Section 3 looks at the causes of EC regionalism. The last section argues that EC regionalism has reached a cross-roads.

2. Development and importance of EC regionalism

From its inception, the EC has operated a complex, three-tier system of trade relations with third countries. The first tier includes countries enjoying preferential access to the EC market. The second contains countries treated on a purely most-favoured-nation (MFN) basis. The last tier consists of countries granted access to the EC market on a less-than-MFN basis.

By the early seventies, most EC trading partners belonged to the first tier, which was itself divided into three layers. The first layer contained European countries, potentially future EC members, namely members of EFTA, Cyprus, Malta and Turkey. Countries in this layer formed (reciprocal) free-trade areas (FTAs) with the EC. The second layer included Mediterranean countries as well as African, Caribbean and Pacific (ACP) countries granted non-reciprocal contractual preferences by the EC. The trade arrangements in layers one and two are all regional trade agreements (RTAs) notified to GATT under Article XXIV. The third layer consisted of developing countries (i.e. all those not belonging to the Mediterranean or ACP groupings) enjoying non-reciprocal autonomous preferences by the EC under its Generalised System of Preferences (GSP) ; the GSP does not belong to the category of RTAs, but is covered by GATT under the 1979 Enabling Clause. The second (MFN) tier comprised only a handful of non-European industrialised countries. The lowest tier contained non-market economies, namely the Soviet Union and its Socialist partners within the COMECON.

A. Recent past development

The early nineties witnessed important upheavals in the hierarchy of EC trade relations due to two factors. The first, the end of the Cold War and the break-up of the Soviet Union, emptied the lowest tier of most of its members, who shifted to the preferential tier. The second factor, the transformation of the EC into a Single European Market, led to the creation of the European Economic Area (EEA) and the last EC enlargement.

In 1996, the hierarchy of EC trade relations was as follows (see Table 1). The preferential tier still comprised of three layers. The first, containing potential EC members (and Israel), was now sub-divided into three trade regimes : single market (members of the EEA), customs union (Turkey) and free-trade areas (Switzerland, Israel, Cyprus, Malta and the ten central and eastern European countries with Europe or Association agreements). The second layer contained non-reciprocal preferences granted contractually by the EC to Mediterranean and ACP countries. The third layer consisted of non-reciprocal preferences granted autonomously by the EC to GSP beneficiaries, including the ex-Soviet members of the Commonwealth of Independent States. The MFN tier consisted of only six countries, namely Australia, Canada, Japan,

New Zealand, Taiwan and the United States. The less-than-MFN tier contained only one country, North Korea ⁴.

Table 1
The Hierarchy of EC Trade Regime, 1996

<i>Type of trade regime</i>	<i>Name of Agreement</i>	<i>Countries involved</i>
<i>Single market</i>	European Economic Area (EEA)	Iceland, Liechtenstein, Norway
<i>Customs union</i>		Turkey
<i>Free-trade areas</i>	Europe Agreements	Switzerland, Israel, Cyprus, Malta Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic, Slovenia
<i>Non-reciprocal contractual preferences</i>		Algeria, Egypt, Jordan, Morocco, Lebanon, Syria, Tunisia
	Lomé Convention	African, Caribbean and Pacific (ACP) countries (excl. South Africa)
<i>Non-reciprocal autonomous preferences</i>	Generalised System of Preferences (GSP)	Other developing countries (incl. South Africa), members of the Commonwealth of Independent States (CIS), Albania
<i>Purely most-favoured-nation (MFN) treatment</i>		Australia, Canada, Japan, New Zealand, Taiwan, United States
<i>Less-than-MFN treatment</i>		North Korea

B. Importance

The previous discussion clearly indicates that the EC grants preferential market access to the overwhelming majority of its trading partners. At first sight, therefore, it would seem that MFN trade might constitute only a small proportion of EC imports. A quick-and-dirty approximation, based on the EC import share of the six countries treated on a purely MFN basis, would suggest a proportion of roughly one-third. Indeed, the last line of Table 2 indicates that, in 1996, EC imports originated in about equal proportions from RTA, GSP and MFN partners ⁵. Imports from partners involved in regional trade agreements with the EC accounted for 31.5 percent of total

⁴ With the exception of Slovenia, members of the ex-Yugoslavia are omitted from the present discussion.

⁵ Total EC imports exclude trade with members of the ex-Yugoslavia other than Slovenia.

Table 2
EC Imports, by tariff and partner category, 1996 (percent of value of total imports)

<i>Product category</i>	<i>TRADE PARTNERS, BY TYPE OF TRADE REGIME</i>										
	<i>Reciprocal RTAs</i>				<i>Non-reciprocal RTAs</i>				<i>GSP</i>	<i>MFN Partners</i>	<i>Total</i>
	<i>EEA</i>	<i>Turkey</i>	<i>CH, Is, Cy, Ma</i>	<i>Europe Agreement</i>	<i>Total</i>	<i>Mediterranean</i>	<i>ACP</i>				
<i>MFN free</i>	3.0	0.2	2.2	1.0	6.4	1.6	2.2	3.8	12.3	7.6	30.1
<i>MFN dutiable (preferential)</i>	2.6	1.6	6.5	7.3	18.0	1.6	1.7	3.3	21.8	26.9	69.9
	(2.6)	(1.6)	(6.5)	(7.3)	(18.0)	(1.6)	(1.7)	(3.3)	(8.3)	(0.0)	(29.6)
<i>Total</i>	5.6	1.8	8.7	8.3	24.4	3.2	3.9	7.1	34.0	34.5	100.0
<i>Memorandum EC exports</i>	3.5	3.0	10.9	10.6	28.0	4.0	3.1	7.1	34.1	30.7	100.0

Source : own computation based on COMEXT.

EC imports : 24.4 percent from countries with reciprocal RTAs and 7.1 percent from countries with non-reciprocal RTAs. Imports from GSP beneficiaries accounted for 34 percent. Finally, imports from MFN partners represented 34.5 percent of total EC imports.

In reality, the share of EC imports enjoying preferential treatment is less than 30 percent, implying that over 70 percent of imports enter the EC market on a MFN basis. Two factors account for this surprising result: non-dutiable imports and administrative rules.

C. On-going and potential future development

The EC is currently engaged, or envisions the possibility of engaging, in negotiations aimed at establishing (reciprocal) free-trade areas with many countries or country groupings.

Matters are already quite advanced with the Mediterranean countries. Negotiations have already been concluded with Morocco, Tunisia and the Palestinian Authority, are on-going with Egypt, Jordan and Lebanon, and are expected with Algeria and Syria in due time.

The Lomé Convention with the ACP countries is due to expire in February 2000. One of the options currently contemplated for the future EC-ACP trade relationship is reciprocal preferences, in the form of bilateral or region-to-region FTAs, a solution strongly advocated by Collier et al. (1997) for reasons discussed in the next section.

Negotiations are also proceeding with certain GSP beneficiary countries: South Africa, Mexico, and members of the Gulf Cooperation Council (Bahrein, Kuwait, Oman, Saudi Arabia and United Arab Emirates). It is also envisioned to launch negotiations with members of the MERCOSUR (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay), and other Latin American countries. Further down the road, FTAs could be negotiated with some members of the Community of Independent States, including Russia and Ukraine.

Finally, some have even floated the idea of concluding FTAs with traditionally MFN partners like Canada and the United States. For the moment, however, the notion of a Trans-Atlantic Free Trade Area (TAFTA) has been superseded by the vaguer concept of Trans-Atlantic Market-Place.

3. Determinants of EC Regionalism

The recent wave of EC regionalism involved exclusively European nations, all potential EC members. By contrast, the on-going or future wave concerns either non-European countries not eligible for EC membership or CIS members which are unlikely to join the EC in the foreseeable future.

Clearly, the distinction between potential and non-potential EC members provides an important clue for understanding the pattern of EC regionalism. But there are also political economy factors that seem to be common to many instances of EC regionalism, regardless of the foregoing distinction. These factors refer to both the demand for EC regionalism addressed by third countries and the supply of RTAs provided by the EC.

A. *The demand for RTAs by EC partners*

Leaving aside purely political elements, two factors played a crucial role in the demands addressed to the EC, during the late eighties and early nineties, by EFTA members and by the Central and Eastern European countries (CEECs) : « domino effects » and time inconsistency of reforms.

In 1973, upon the accession of the United Kingdom to the EC, the EC and the remaining EFTA members established a free-trade area ⁶. The new equilibrium generated by the EC-EFTA trading arrangement was perturbed in the mid-eighties, when EC members decided to deepen their own integration by embarking on the Single Market programme. As pointed out by Krugman (1988), the EC's move threatened the competitiveness of EFTA members, requiring them to participate in the Single Market programme. According to Baldwin (1995), this threat triggered a « domino effect » in Europe, leading to requests for EC membership by Austria in 1989, by Sweden in 1991 and by Finland, Norway and Switzerland in 1992. In 1994, Austria, Sweden, Finland and Norway (together with Iceland and Liechtenstein) established the EEA, a single-market-type arrangement, with the EC ; one year later, the first three countries became EC members.

Sapir (1997) examines the hypothesis of domino effects in Western Europe by using an annually estimated gravity equation for the period 1960-92. The equation includes dummy variables to capture the impact of EC integration on the intensity of trade flows within the EFTA and EC-EFTA free-trade areas. The results indicate that the application for EC membership by several EFTA members at the end of the eighties coincided with a deterioration in their competitive position. Intra-EFTA trade held its own vis-à-vis intra-EC up to 1985, with a coefficient of the EFTA dummy equal, on average, to 0.24 (but not significant at 5%) during the period 1960-75, and to -0.06 during the period 1976-85. Thereafter, intra-EFTA trade became, *ceteris paribus*, less intensive than intra-EC trade (significantly so from 1989), the coefficient of the EFTA dummy dropping to -0.48 (significant at 5%) during the period 1989-92 ⁷. Similarly, a break in the pattern of EC-EFTA trade occurred during the period 1989-92, when the coefficient of the relevant dummy fell to an average of -0.35 (significant at 5%), compared with -0.29 (but not significant at 5%) during the period 1973-85.

Domino effects also played an important role in the decision of the Central and Eastern European countries to request FTAs with the EC and EFTA members. As Baldwin (1997) notes, since nearly all (industrial) trade in Western Europe was duty free and Western Europe was paramount for the CEECs, these FTAs were essential for levelling the playing field for CEEC exporters.

⁶ More precisely, a series of seven bilateral FTAs were established between individual EFTA members and the EC.

⁷ A coefficient of -0.48 for the EFTA dummy means that the intensity of intra-EFTA trade is only $\exp(-0.48) = 60\%$ the intensity of intra EC trade.

There is a second factor underlying the desire of the CEECs to participate in RTAs with the EC. As noted, *inter alia*, by Fernandez (1997), Europe Agreements offer a credible commitment device for implementing otherwise time-inconsistent economic reforms (concerning trade and domestic policy) and political reforms (aimed at devising stable institutions guaranteeing democracy) *.

In the aftermath of their political transformation in 1989, the CEECs implemented major trade liberalisation programmes. The experience of other reforming countries suggested, however, that trade liberalisation was going to be difficult to sustain over a long period, unless governments succeeded in establishing credible commitment mechanisms. Sapir (1994) shows that, in addition to GATT obligations, Europe Agreements were successful in tying the hands of governments in favour of liberal trade policies at a crucial time, when the « honeymoon of trade liberalisation » was coming to an end in many CEECs due to the resurgence of pressure groups. The paper argues that the main additional constraint imposed by Europe Agreements, over and above GATT obligations, lies in the process of consultation with trade partners. The GATT was notorious for its lack of enforcement discipline. Although the WTO has partly remedied the situation, the fact remains that bilateral monitoring by the EC, the main trading partner of the CEECs, is probably more effective than multilateral control.

Fernandez (1997) rightly insists that the scope of the Europe Agreements extends far beyond free trade. The Agreements contain major provisions imposing the approximation of EC law, thereby effectively binding the domestic economic policies of the CEECs in areas such as competition and investment policy.

The domino and time-inconsistency factors also play a role in some of the ongoing or future projects of free-trade areas with the EC.

Until the early nineties, the Mediterranean countries enjoyed unrivalled access to the EC market due to the combination of geographical proximity and preferential tariff treatment. The situation was challenged by the reunification of Europe and the implementation of Europe Agreements with the CEECs. This threat to the relative competitive position of Mediterranean countries in the EC market (by far their largest outlet), triggered their demand for Euro-Mediterranean Agreements comparable to Europe Agreements. However, in contrast with the CEECs, it is probably fair to say that these new agreements do not buttress significant liberalisation and policy reform, which remain to be achieved in most Mediterranean countries.

Neither the domino nor the time-inconsistency factor is a major factor in the case of the ACP countries. Contrary to the Mediterranean countries which export manufactured products in direct competition with the CEECs, the ACP countries largely specialise in primary products, many of which are imported free of duty in the

* The idea of a RTA between a richer and a poorer trading partner with the explicit (but not necessarily sole) purpose of helping to implement economic and political reforms in the poorer partner probably goes back to the accession of Greece to the EC in 1981. The accession of Portugal and Spain in 1986 also fits the model. Similarly, the drive of Mexico in favour of NAFTA was partly related to its desire to lock in economic reforms.

EC. Few of these countries, therefore, feel threatened by the extension of EC regionalism. At the same time, very few are engaged in economic and/or political reforms which could benefit from the support of regional agreements with the EC as advocated by Collier et al. (1997).

B. The supply of RTAs by the EC

Trade policy has always been the principal instrument of foreign policy for the EC, particularly in the form of trade preferences. The geographical scope of preferential arrangements has widened with each successive enlargement of the EC. Originally, trade preferences were granted solely to former French and Belgian colonies. They were then extended to many former British and Portuguese colonies. At present, with the geo-political interests of EC member states stretching in all directions, new FTAs are implemented or envisioned with other parts of the world : Germany, Austria and the Nordic members were keen to have closer ties with the CEECs ; the Mediterranean member states patronise FTAs with Southern Mediterranean countries ; the United Kingdom and the Netherlands favour the project of a FTA with South Africa ; and Portugal and Spain strongly support closer trade relations with Latin America. It has also been claimed that the tendency to set up FTAs in all directions might be reinforced by the fact that the portfolio for foreign economic relations is divided among four EC commissioners, each responsible for a group of countries.

In addition to political and bureaucratic elements, two factors tend to motivate the interest of the EC towards RTAs : discriminatory market access and regional stability.

By definition, free-trade areas between the EC and foreign partners improve the access of EC firms in partner markets, compared to third-country suppliers. Clearly, certain EC interest groups favour such preferential access to foreign markets because of the competitive advantage it provides in these particular markets. Those interest groups which favour discriminatory trade arrangements are further encouraged by the hub-and-spoke nature of EC regionalism. In the present configuration, the EC constitutes the hub in an expanding network of bilateral FTAs, which gives it two important advantages over the spoke countries. First, the EC enjoys preferential access in the markets of each of the spoke countries compared to all other spokes. Second, locations in the EC, with its duty-free access to all spokes, command an advantage in attracting investment over any other location in the network. The disadvantages incurred by the spoke countries are further compounded by the rules of origin which accompany the various FTAs in the network.

The other factor motivating the interest of the EC in supplying RTAs is regional stability. Clearly, the EC has much to gain, economically and politically, from improved economic conditions of its Eastern and Southern neighbours. This explains the conclusion of Europe Agreements with ten CEECs and the on-going negotiation of Euro-Mediterranean Agreements, both containing substantial financial protocols.

In the past, when the United States opposed the expansion of preferential trade arrangements because of their discriminatory nature, the EC was only able to conclude (reciprocal) FTAs with countries deemed as potential EC members. For

instance, the original plan for a reciprocal FTA between the EC and the ACP countries was abandoned at the insistence of the United States, and converted into a non-reciprocal preferential arrangement. Today, with its participation in NAFTA and its plan for a Free Trade Association of the Americas (FTAA), the United States is actively engaged in regional trade agreements. It might not, therefore, object to the transformation of non-reciprocal arrangements with the Mediterranean countries into full-fledged FTAs. On the other hand, the United States would probably not remain passive if the EC concluded a free-trade area agreement with South Africa, a large and fast-growing market: it would either oppose it at the WTO, or seek to conclude a similar agreement.

At the same time, current developments in the Americas have prompted the EC to envisage negotiating free trade arrangements with parties to existing or planned FTAs (NAFTA, MERCOSUR and FTAA), so as to reduce or eliminate their potential negative effects for EC exporters.

4. EC regionalism at the cross-roads

The present decade is witnessing a significant extension of reciprocal RTAs between the EC and third countries. Agreements have already been implemented with eleven and concluded with three others; and negotiations are on-going or planned with another dozen or so countries. In the past, reciprocal EC RTAs covered exclusively potential EC members (with the exception of Israel). By contrast, the new trade agreements concern both future EC members (Turkey and the CEECs) and non-candidate countries previously enjoying non-reciprocal preferences in the EC market (Mediterranean, ACP or GSP-beneficiary countries).

The extension of EC regionalism and the conclusion of reciprocal RTAs with non-EC candidates raises two separate questions. The first concerns the relatively narrow issue of GATT/WTO compatibility of individual agreements. The second deals with the broader issue of proliferation of RTAs and its impact on the world trading system.

Since 1992, the EC has notified 15 or so new RTAs to the GATT and the WTO. In each case, a working party has been established to verify the conformity of the agreement with GATT/WTO obligations, but so far no report has been adopted by the GATT or the WTO⁹. This situation partly arises from the long-standing lack of agreement between countries on the interpretation of GATT Article XXIV relative to customs unions and free-trade areas for trade in goods¹⁰.

A Committee on Regional Trade Agreements was established in the WTO in February 1996 to remedy the situation, but little progress has been achieved as yet. Meanwhile, some degree of uncertainty exists as to the conformity of recent EC RTAs.

⁹ Other regional trade agreements in the same situation include NAFTA and MERCOSUR.

¹⁰ See Sampson (1996). The RTAs recently notified by the EC also cover trade in services, which requires additional conformity to Article V of the General Agreement on Trade in Services (GATS) relative to customs unions and free-trade areas.

Uncertainty also applies to RTAs previously accepted by the GATT as a result of the Uruguay Round Understanding on Article XXIV which states that the dispute settlement procedure of the WTO « may be invoked with respect to any matters arising from the application of Article XXIV »¹¹.

As long as reciprocal RTAs were limited to potential member countries, EC regionalism was an integral part of a deep process of European integration involving both economic and political objectives and instruments. The extension of RTAs to non-candidate countries represents a radical departure for the EC. By doing so, it joins the United States in promoting « hegemon-centred » trade agreements, i.e. free-trade areas centred on a major trading power¹². It is doubtful whether this new development in EC regionalism reflects a grand design. Instead, probably like in the United States, it is a sign of short-term economic, political and bureaucratic considerations.

Today, EC regionalism stands at a cross-roads with three possible options. One extreme is to continue along the regional path, all the way down to the demise of the multilateral trading system. The other extreme consists of promoting multilateral free trade. An intermediate option is to combine elements of the two extreme solutions, seeking an harmonious coexistence between regionalism and multilateralism.

The first option would see the construction of a EC-centred free-trade area eventually including the EC, the remaining nations of Europe, the Mediterranean countries and some other African countries (for short, EMA). In total, this vast FTA may include 20-25 countries in addition to the 25-30 members of the EC. Such a FTA would raise internal and external problems.

The internal problem concerns the organisation of a FTA between a major trading power and a large number of small partners. Three issues stand out : hub-and-spoke, origin rules and dispute settlement.

Solving the hub-and-spoke problem would require that each pair of countries in EMA (outside EC members) creates a small FTA or that groups of countries establish regional FTAs linked to each other by larger FTAs. The Central European Free Trade Agreement (CEFTA) is a (small) step in this direction.

Even with a complete network of FTAs, the hub-and-spoke problem would remain partly unsolved due to the presence of origin rules. The solution would be to harmonise all the different origin rules prevailing inside EMA, as envisaged between the EC/CEEC/EFTA countries.

¹¹ Preferential treatment granted and notified under Article XXIV has been subject to only three dispute settlement proceedings under GATT rules, all involving the EC as the respondent (once concerning citrus products from certain Mediterranean countries, and twice about bananas from ACP countries). In each case, the EC blocked the adoption of the panel report by the GATT Council. The banana case has been reintroduced under the enhanced dispute settlement rules of the WTO, which do not permit the blocking of panel reports. In May 1997, the Panel ruled against the EC, a decision which it appealed the next month.

¹² This concept is used by Bhagwati and Panagariya (1996).

Contrary to NAFTA, which contains dispute settlement rules broadly similar to GATT/WTO procedures, most EC-centred RTAs foresee a negotiated rather than a judiciary solution to trade disputes. In principle, the EC and its RTA partners are allowed to engage a GATT/WTO procedure in case of dispute, but it has never happened in practice¹³. Some may argue that negotiated solutions are unfair as they give undue weight to the partner with the largest domestic market.

The external problem lies in the fact that the creation of EMA would almost certainly precipitate the formation of the proposed FTAA and transform Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) into a free-trade area. In addition, the inclusion of Russia in EMA is bound to lead to strong political reactions from Washington, which could endanger the North-Atlantic Treaty Organisation (NATO).

In order to avoid the potential negative consequences of FTAA and the demise of NATO, the EC would be obliged to reinforce its ties with the United States by setting up TAFTA. However, because the United States has a clear interest in remaining both an Atlantic and a Pacific power, it could not enter into TAFTA without at the same time be part of an Asia-Pacific FTA. The latter would be a clear threat to the economic interests of the EC, unless it succeeded in forming its own free-trade area with Asia. By then, in any event, the WTO-based multilateral trading system would have become devoid of content for all intent and purposes.

A possible solution to these problems would be to set up EMA as a customs union rather than a free-trade area. A customs union would entirely eliminate the hub-and-spoke and origin-rule problems. At the same time, because it would force all its members to adopt the low EC (industrial) tariff schedule, a customs union would considerably reduce the potential threat of EMA to foreign partners.

The second option for the EC would be to back up the idea of establishing a deadline of 2010 for a global free trade pact, as first suggested by WTO director-general Ruggiero in 1996. This option has the great advantage of solving all the problems of the first option. In particular, it removes the danger of competing trade blocs.

The last option is a middle ground between the two extreme options. It would see a continuation in the process of regionalism (with new reciprocal RTAs centred on the EC and the United States) and of multilateralism (with a further lowering or elimination of tariffs). At the same time, this option would entail an improvement in the existing WTO rules, including Article XXIV, so as to lessen the internal and external problems raised in the context of the first option.

Option two is the most desirable. Option three might be a reasonable second-best, provided it involves a substantial strengthening of Article XXIV aimed at minimising the discriminatory aspect of RTAs. But, above all, the EC needs to reflect on these options and formulate a long-term vision.

¹³ As of 21 July 1997, there had been 96 dispute settlement cases under WTO procedures, of which 32 involved the EC as either complainant or respondent. Not a single case involved one of its nearly 100 RTA partners as complainant or respondent. By contrast, of the 48 cases involving the United States, one related to Canada (as respondent) and one to Mexico (as complainant), its only two RTA partners besides Israel.

References

- BALDWIN, Richard E (1995), « A domino theory of regionalism », in R.E. BALDWIN, P. HAAPARANTA and J. KJANDER, ed., *Expanding membership in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BALDWIN, Richard E. (1997), The causes of regionalism, *Discussion paper 1587*, London, CEPR.
- BHAGWATI, Jagdish N. and ARVIND Panagariya (1996), « Preferential trading areas and multilateralism : Strangers, friends or foes ? », in J.N. BHAGWATI and A. PANAGARIYA, ed., *Free trade areas or free trade ? The economics of preferential trading agreements*, Washington, DC, AEI Press, pp. 1-78.
- COLLIER, Paul, *et al.* (1997), « The future of Lomé : Europe's role in African growth », *The World Economy*, 20, pp. 285-305.
- DUYNHOUEW, Johannes (1993), « The preferential regimes covering EC imports », in The European Community as a world trade partner, *European Economy 52*, Brussels, Commission of the European Communities, pp. 63-72.
- FERNANDEZ, Raquel (1997), Returns to regionalism : An evaluation of non-traditional gains from RTAs, *Discussion paper 1634*, London, CEPR.
- KRUGMAN, Paul R. (1988), EFTA and 1992. *Occasional paper 23*, Geneva, European Free Trade Association.
- SAMPSON, Gary P. (1996), « Compatibility of regional and multilateral trading agreements : Reforming the WTO process ». *American Economic Review, Papers and Proceedings*, pp. 86-92.
- SAPIR, André (1994), « The Europe Agreements : Implications for trade laws and institutions », in A. WINTERS, ed., *Foundations of an open economy*, London, CEPR.
- SAPIR, André (1997), Domino effects in West European trade, 1960-92, *Discussion paper 1576*, London, CEPR, pp. 89-107.
- VERMULST, Edwin (1994), « Rules of origin as commercial policy instruments ? » (revised), in E. VERMULST, P. WAER and J. BOURGEOIS, ed., *Rules of origin in international trade*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- WINTERS, L. Alan (1996), Regionalism versus multilateralism, *Discussion paper 1525*, London, CEPR.
- WTO (1995), *Regionalism and the world trading system*, Geneva, World Trade Organisation.

Le néo-régionalisme et l'UE dans le cadre de la globalisation

Sebastian SANTANDER et Mario TELÒ

Ce texte est issu d'un projet de recherche axé sur plusieurs questions : l'Union européenne exporte-t-elle son modèle d'intégration dans le monde ? Comment ? Avec quelles conséquences pour la gouvernance de la globalisation. Il est structuré en trois parties : dans la première, nous attirons l'attention sur l'importance du débat ouvert dans la littérature scientifique internationale à propos de la nature du néo-régionalisme dans le monde, de ses causes et de ses implications dans le cadre des négociations multilatérales. Dans la deuxième partie, nous présentons une étude de cas, consacrée aux relations entre l'Union européenne et le Mercosur, la plus importante organisation régionale d'Amérique latine, du moins en terme de résultat économique. Nous terminons par des réflexions à propos de l'identité internationale de l'Union européenne.

1. Causes et caractères du néo-régionalisme dans le monde de l'après-guerre froide

Plusieurs débats divisent la très vaste littérature internationale consacrée au néorégionalisme.

Le premier est focalisé sur le poids respectif des facteurs systémiques et des facteurs internes dans le développement des accords régionaux. Dès lors que les spécialistes s'accordent à reconnaître que, dix ans après la fin du monde bipolaire, l'UE est le deuxième acteur global, son action internationale peut être classée parmi les facteurs externes systémiques renforçant le néorégionalisme dans le monde. D'où les clivages au niveau de la « *policy recommendation* » sur ce que l'UE devrait faire ou éviter au niveau de la régulation du commerce mondial et de l'équilibre entre accords régionaux et libéralisation multilatérale.

A notre avis, au contraire, il serait erroné de :

- sous-estimer les multiples facteurs internes aux régions du monde – nationaux et subnationaux – et les « effets domino » ;
- négliger les causes systémiques du néo-régionalisme intervenues indépendamment de l'action de l'UE.

La littérature internationale retient plusieurs types de *facteurs internes*.

Les premiers sont les décisions des Etats et les politiques des gouvernements. En général, les Etats essayent de rattraper une partie de leur autorité politique territoriale par la participation aux organisations régionales et de renforcer ainsi leur force contractuelle par la négociation collective avec les partenaires internationaux. Les puissances régionales, comme le Brésil dans le Mercosur, les Etats-Unis dans le NAFTA, l'Indonésie dans l'ASEAN, l'Afrique du Sud dans le SADC, etc., sont particulièrement actives. Certes, en Europe comme aux Etats-Unis (songeons au refus du « *fast track* » par le Congrès) et dans le monde, les pressions des intérêts sub-nationaux, sociaux et économiques jouent parfois dans le sens du protectionnisme national. Mais les organisations néo-régionales parviennent aussi à canaliser les demandes démocratiques, à contrôler la dérégulation et à mieux faire face aux tendances de désintégration localiste et de repli national. Bref, elles permettent aux Etats de relancer la politique, c'est-à-dire de disposer d'une option politique supplémentaire plutôt que de simplement s'adapter aux contraintes de la compétition internationale, et de garder ainsi leur rôle dans la gouvernance par le développement d'un niveau subsidiaire de l'autorité politique.

Le deuxième facteur est la rationalité économique des étapes intermédiaires entre les dimensions nationale et globale de l'ouverture des marchés. A part les avantages en termes de localisation et de proximité géographique (standards communs pour les investissements, en matière sociale et environnementale, réductions des coûts des transports, économies d'échelle, etc.), la création de marchés régionaux plus vastes facilite le commerce et l'adaptation à la compétition internationale. Particulièrement dans le cas des régions moins développées, elle permet aux pays plus pauvres d'opérer des restructurations et des adaptations graduelles de l'industrie d'exportation au marché sans les exposer immédiatement à la compétition mondiale.

La littérature internationale s'attache aussi au *spillover* interne provoqué par le succès des formes initiales de coopération, les forums régionaux, les projets sectoriels, etc., tandis que la « théorie du domino » met l'accent sur les émulations et les réactions suscitées par les décisions (d'inclusion et/ou d'exclusion de nouveaux Etats membres) prises par d'autres organisations régionales et sur leurs « effets multiplicateurs » (Baldwin, 1993).

Par ailleurs, à partir d'une base analytique focalisée sur les changements intervenus au niveau du système international, nous pourrions apprécier correctement le poids relatif des *autres facteurs*, les différentes causes nationales et subnationales internes, l'action exercée par la CE et l'UE (Keohane *in* Goldthorpe, 1984).

Depuis une quinzaine d'années (donc avant l'Acte unique européen et la redynamisation de l'intégration européenne), la littérature met en évidence la fin de la longue stabilité hégémonique américaine, qui a créé un environnement plus favorable à la dynamique néo-régionaliste (Keohane, 1984 ; Gilpin, 1981) ¹. Les régimes internationaux régionaux, même ceux qui datent des années d'hégémonie américaine

¹ Même dans le débat portant sur le déclin de l'hégémonie américaine (Kennedy, 1985). Sur la multiplication des associations et organisations régionales, voy. Taylor, 1993 ; Fawcett & Hurrell, 1995 ; Mansfield & Milner, 1997 ; Coleman & Underhill, 1998.

après-guerre, montrent leur aptitude à survivre, indépendamment de l'impulsion initiale, et même à se renforcer en raison des défis de la mondialisation et des incertitudes caractérisant la gouvernance mondiale. L'influence des facteurs systémiques, déjà importante après 1945, s'est encore renforcée durant ces deux dernières décennies de globalisation économique, financière et technologique accélérée et notamment après 1989 (Clarck, 1997 ; Fawcett & Hurrell, 1995). C'est alors que l'on a assisté à la naissance de nouvelles organisations régionales et à la relance de vieux accords régionaux, sortis enfin de leur léthargie. La crise financière de 1998-1999 a confirmé les effets de l'environnement économique international sur le régionalisme : si plusieurs pays d'une même région sont soumis aux mêmes recommandations de la part du FMI et des organisations internationales (libéraliser, créer de nouveaux cadres de régulation, augmenter la transparence et accroître le commerce intra-régional et la coopération fiscale et monétaire), cela les encourage à renforcer leurs organisations régionales, puisqu'il leur semble plus facile d'atteindre les objectifs de réforme et de faire face aux contraintes par le regroupement au niveau régional de leurs pouvoirs nationaux.

Le rôle croissant des entreprises multinationales et transnationales (TNE) est aussi considéré par certains analystes comme un facteur systémique contribuant au recul non seulement de l'Etat, mais aussi de toute autorité territoriale : ces dernières ont acquis leur autonomie par rapport aux Etats d'origine et elles sont parfois déterminantes dans l'évolution des organisations régionales.

Les accords préférentiels sur une base régionale sont-ils en harmonie ou en conflit avec la libéralisation internationale à l'échelle globale ? Tel est le deuxième débat, en partie mêlé au premier, qui divise les spécialistes d'économie politique internationale.

Selon la première école de pensée, basée sur une interprétation optimiste du fameux article 24 de l'accord GATT-WTO de Marrakech, les accords régionaux ne sont que l'antichambre de la globalisation, permettant aux nations et aux entreprises de faire face, par une ouverture commerciale graduelle, aux risques et aux opportunités des marchés globaux. De fait, dans certains cas, le fait de disposer d'accords régionaux a facilité les accords multilatéraux entre un nombre plus limité d'acteurs et permis à certains Etats d'accepter leurs conclusions, notamment à l'occasion de l'Uruguay Round. En outre, les régimes régionaux réduisent les conflits internes et offrent à un nombre plus important de pays la chance de participer aux bénéfices de la globalisation. *In fine*, la dérégulation régionale est souvent mieux acceptée par certains Etats que la dérégulation globale. En un mot, selon cette approche, la libéralisation régionale serait, à la limite, la meilleure voie vers la libéralisation globale et le néo-régionalisme non seulement n'empêcherait pas le multilatéralisme au niveau mondial mais il constituerait même la force décisive vers la libéralisation (Summers, 1991).

A l'opposé, selon une deuxième école de pensée, les accords régionaux sont des réactions à la mondialisation, ressentie comme une menace, et donc peuvent facilement aboutir à la constitution de blocs commerciaux régionaux. Les incertitudes internationales, aggravées par le durcissement des négociations dans la phase finale de l'Uruguay Round, et les expériences controversées des premières années de

l'OMC, ne feraient qu'approfondir le conflit entre régionalisme et multilatéralisme. Non seulement le néo-régionalisme serait un obstacle à la globalisation mais il mettrait aussi en question le multilatéralisme et le futur de l'Organisation mondiale du commerce (Bhagwati & Arvind, 1996 ; Sapir, 1998) ². Dans cette perspective, les organisations régionales exacerbent la compétition internationale et se donnent des priorités stratégiques unilatérales, souvent en conflit avec la globalisation comme l'illustrerait l'Union européenne, et plus particulièrement l'UEM (Bergsten, 1997). Le néo-régionalisme pourrait par conséquent mener à la multiplication des conflits géoéconomiques, susciter le néo-mercantilisme commercial, et aussi interférer dangereusement avec les transformations en cours au niveau de la dimension politique de l'ordre international.

Nous avons présenté ces deux débats scientifiques indépendamment de toute appréciation de valeur. En synthèse, nous pouvons affirmer que, en dépit de leur grande variété et de leur ambiguïté, les accords préférentiels conclus sur une base régionale et les organisations économiques et politiques régionales, bref, le néo-régionalisme, connaissent une expansion certaine dans le cadre de la globalisation. Pour des causes multiples, internes comme externes, très largement indépendantes de la volonté de l'Union européenne. Mais, d'un autre côté, nous constatons que l'UE, en tant qu'exemple-type et en raison de ses politiques, agit sur l'évolution du néo-régionalisme dans le monde, dans des voies qui ne recueillent pas l'assentiment unanime des analystes.

Une question normative se pose logiquement en conclusion de cette partie. Le « bien public » de la stabilité et de la gouvernance mondiale de la globalisation est devenu rare dans le monde post-hégémonique : peut-il être mieux assuré si les organisations régionales jouent un rôle accru ou, au contraire, un rôle plus limité ? En d'autres termes, la réduction du nombre des *players* facilite-t-il ou, au contraire, complique-t-il la régulation des conflits ? Pour apporter des éléments de réponse, nous allons vérifier, par l'étude d'un cas particulièrement significatif, les implications sur le multilatéralisme de la politique de régionalisation du monde poursuivie par l'UE

2. Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur : entre globalisation et régionalisme

Durant les années quatre-vingt-dix, l'Union européenne (UE) va appuyer activement le développement de nouvelles et d'anciennes intégrations régionales en pleine effervescence. Cette stratégie ne vise pas uniquement à conquérir de nouveaux marchés pour les entreprises européennes mais aussi à répandre l'influence européenne dans un monde de plus en plus marqué par l'unipolarité et l'unilatéralisme américain. L'UE va dès lors chercher à se rapprocher de certains espaces régionaux en leur proposant un appui direct basé sur son expérience dans le

² Même dans le cadre du débat portant sur le déclin de l'hégémonie américaine (Kennedy, 1985). Concernant la multiplication des associations et organisations régionales, voy. Taylor, 1993 ; Fawcett & Hurrell, 1995 ; Mansfield & Milner, 1997 ; Coleman & Underhill, 1998.

domaine de l'intégration (COM (95) 219 final ; Commission & World Bank, 1998). Les liens créés entre l'UE et le marché commun du sud (Mercosur ³) vont nous permettre d'illustrer cette idée.

Dès le départ, un mois seulement après la signature du traité d'Asunción, la Commission européenne reçoit les ministres des Affaires étrangères des quatre Etats membres du Mercosur. La volonté d'inscrire dans un cadre institutionnel les liens qui se développent entre les deux groupes régionaux se concrétise le 29 mai 1992 avec la signature de l'accord bilatéral de coopération interinstitutionnelle dont l'objectif principal « consiste à permettre au Mercosur de bénéficier de l'expérience européenne en matière d'intégration régionale » (Commission (RAPID), MEMO/95/168, 1995). Ainsi une assistance technique est offerte au Mercosur dans le domaine des normes techniques, des douanes et de l'agriculture. Cette assistance technique ainsi que le dialogue politique et institutionnel qui l'accompagne se révèlent d'ailleurs très importants durant la période d'incertitude que traverse le Mercosur dans les années 1992-1993 (Hillocoat, 1997). Par la suite, l'appui européen au développement de l'intégration « mercosurienne » ne va cesser de croître. En effet, l'UE dispensera au secrétariat administratif du Mercosur une assistance technique – en matière de formation, de réseau informatique, de documentation et d'archives –, ainsi qu'un appui aux présidences du Mercosur visant à soutenir des activités de promotion telles que séminaires et conférences. Le Mercosur bénéficiera également d'un programme d'établissement d'un code douanier qui se traduira par des stages de fonctionnaires des douanes en Europe et des détachements d'experts européens auprès des administrations douanières du Mercosur. En outre, le Comité européen de normalisation aidera à l'élaboration de normes techniques et de qualité (stages, réunions internationales, cours de formation, conférence annuelle) tandis qu'un projet agricole de coopération couvrira l'aspect institutionnel, le secteur vétérinaire et le secteur phytosanitaire (Bulletin AL-INVEST, 1995).

Dès la première moitié des années quatre-vingt-dix, les conseils européens successifs souligneront l'importance stratégique-économique croissante du Mercosur dans le monde post-guerre froide. Ainsi vont-ils, à l'instar du conseil européen de Lisbonne de 1992, « soutenir les efforts d'intégration économique déployés au niveau régional, comme dans le cadre du Mercosur » et favoriser « l'émergence de nouvelles formes de coopération » caractérisée par les relations interrégionales. Les conseils européens de Corfou et d'Essen en 1994 ou de Cannes en 1995 vont tous prôner le renforcement des relations avec le Mercosur comme le souhaite la Commission européenne dans ses différentes propositions (COM (94) 428 final). Le Parlement européen va également plaider en faveur d'un renforcement de la politique de l'UE à l'égard du Mercosur. Il s'agirait, selon lui, de préserver le rôle commercial de l'UE et

³ En signant le traité d'Asunción le 26 mars 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay décidaient de mettre sur pied le Mercosur qui naîtra formellement le 1^{er} janvier 1995 en tant que zone de libre-échange semi-complète (95% du commerce intra-régional circule sans droit de douane) et en tant qu'union douanière imparfaite (le tarif extérieur commun couvre environ 85% des produits commercialisés par le bloc avec des pays tiers). La constitution pleine et entière de la zone de libre-échange et de l'union douanière est prévue respectivement pour 1999-2000 et 2006

d'éviter que l'ensemble du cône sud de l'Amérique latine ne tombe sous la houlette des Etats-Unis (Parlement européen, 1995) qui, trois mois seulement après la signature du traité d'Asunción et un an avant l'accord interinstitutionnel, signent – dans le cadre de leur politique d'engagement en Amérique latine lancée en 1990 et baptisée « Initiative de l'Entreprise pour les Amériques » (EAI) – un accord-cadre avec le Mercosur sous le nom « 4+1 » ou « Roses Garden » qui établit des garanties pour la protection des investissements et des mécanismes de consultation en matière commerciale.

Toutes ces prises de positions et efforts de rapprochement joints à la présence croissante des acteurs économiques européens dans le Mercosur vont jeter les bases d'un accord novateur dit de « troisième génération » : son objectif est d'inclure une « clause démocratique » qui subordonne l'appui financier à un « code de bonne conduite » dans le domaine de la protection des droits de l'homme et du respect des institutions démocratiques, et une « clause évolutive » qui permet de moduler le niveau de la coopération et d'aller au-delà du seul domaine commercial. Au conseil européen de Madrid en décembre 1995, le Mercosur, doté d'une personnalité juridique de droit international lui permettant de signer des accords internationaux et des conventions commerciales, et l'UE signent l'accord-cadre de coopération interrégionale. La personnalité juridique internationale dont s'est doté le Mercosur fut une condition préalable exigée par l'UE (Grandi, 1995) pour développer son association commerciale avec le nouveau bloc sud-américain. En poussant le Mercosur à devenir un sujet de droit international, l'UE contribue à affermir des pôles d'intégration régionale. La consolidation du Mercosur et des liens avec ce dernier constitue, selon l'UE, un moyen pour les deux parties de « mieux faire valoir les points de vue sur lesquels il existe une convergence de vues et d'intérêts au sein des instances internationales et des organismes multilatéraux » (COM (99) 105 final). Ce type de partenariat stratégique renforce le projet international *multirégionaliste* de l'UE qui consiste à réaménager le multilatéralisme en le faisant reposer sur des espaces d'intégration régionale.

L'accord-cadre signé à Madrid s'insère dans cette logique puisque, outre le souhait de renforcer la coopération économique et commerciale afin de préparer la future zone de libre échange, il institutionnalise un « dialogue politique » régulier pour une concertation birégionale et une coordination des positions sur les questions multilatérales au sein des instances internationales. L'accord consacre également un point à la coopération en faveur de l'intégration régionale destinée à faire bénéficier le Mercosur, à sa demande, des expériences européennes en matière d'intégration. Enfin, une coopération plus vaste est prévue dans des domaines comme la lutte contre la drogue et ses conséquences, la culture, l'information et les moyens de communication ainsi que la formation en matière d'intégration, sans oublier la dimension sociale de cette dernière (accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et le Mercosur, 1995).

Cet accord est de nature transitoire. Il doit préparer le terrain à un autre traité visant à créer une association de libre-échange. Mais il ne prévoit pas de calendrier strict et d'échéancier pour la libéralisation commerciale car des points de désaccords subsistent entre les deux espaces régionaux.

Quand bien même certains n'hésitent pas à voir dans la structure du commerce extérieur du Mercosur et de l'UE un très haut degré de complémentarité qui pourrait jouer en faveur du rapprochement commercial entre les deux parties, la pleine exploitation des avantages des pays du Mercosur dans les échanges entre les deux régions est entravée par de nombreux obstacles à l'accès au marché communautaire (Castilho & Quenan, 1997). Tout d'abord, du fait de la « pyramide des préférences » de l'UE où le Mercosur n'occupe pas une position très favorable ; ensuite, du fait de multiples barrières non tarifaires (BNT) qui affectent des secteurs-clés de la spécialisation internationale des pays du Mercosur et où ces derniers sont très compétitifs. Ces BNT sont des barrières commerciales imposées par l'UE pour protéger des secteurs dits sensibles. Ces secteurs font l'objet de politiques spécifiques (telles que la PAC, la CECA et l'accord multilatéral) qui cherchent surtout à protéger la production européenne.

La PAC surtout pose problème au Mercosur. En effet, l'Argentine qui fait partie du groupe dit de Cairns — groupe de pays qui ne subventionne pas ses exportations — s'estime particulièrement défavorisée par la PAC. Ceci a contribué à creuser la situation de déficit commercial que le Mercosur entretient avec l'UE. Ce dossier a révélé les positions inconciliables de l'Argentine et de la France qui juge « inconcevable » une plus grande ouverture de l'UE aux produits agricoles du cône sud.

Cependant, c'est la France, lors du périple de son président Jacques Chirac en 1997 dans les pays du Mercosur, qui avait proposé un sommet euro-latino-américain pour le mois de juin 1999, avec à l'ordre du jour le lancement des négociations de la zone de libre échange avec le Mercosur. Développant sa « vision d'un monde multipolaire » et dénonçant « les tentations de l'unilatéralisme américain » (Assemblée nationale, 1999), il espérait ainsi offrir aux Latino-Américains un contrepoids aux ambitions américaines de créer une zone de libre-échange continentale ⁴.

Néanmoins, plus la date butoir du sommet s'approchait, plus la France renâclait à accorder un mandat de négociation à la Commission. Après maintes tensions entre la France, épaulée par les Britanniques et les Irlandais, et l'Espagne, soutenue par la Commission, la situation se débloqua, non sans conditions. En effet, la France qui est d'accord pour que la Commission commence les négociations sur les BNT, exige que les discussions sur les droits de douanes commencent au plus tôt le 1^{er} juillet 2001 et ne se terminent en aucun cas avant la fin du *round* de l'OMC.

La Commission s'est réjouie de cet état des choses qui permet à l'Europe d'éviter d'arriver une fois de plus trop tard. Comme ce fut le cas avec le Mexique qui, en adhérant à l'accord de libre-échange nord-américain, a fait perdre d'importantes parts de marché aux entreprises européennes au profit des Etats-Unis ⁵. La Commission devait donc prendre pied dans le Mercosur avant la naissance de l'accord de libre-

⁴ En décembre 1994 lors du sommet de Miami, les Etats-Unis ont proposé à l'ensemble du continent américain (à l'exclusion de Cuba) de créer une zone de libre-échange pour les Amériques. Un deuxième sommet tenu à Santiago de Chili en avril 1998, a confirmé la création de l'ALCA en 2005.

⁵ Cependant l'accord que l'UE a conclu le 23 novembre 1999 avec le Mexique afin d'établir une zone de libre commerce a, notamment, pour objectif de rééquilibrer à terme la position européenne sur le marché mexicain.

échange pour les Amériques. Elle estime d'ailleurs que « tout le monde sortirait gagnant d'un tel accord. Les Latino-Américains recherchent l'ouverture pour leurs produits agricoles mais les perspectives sont, pour les Européens, énormes en matière d'industrie et de services. Ils y sont d'ailleurs déjà très présents » (Bastien, 1999). En effet, en peu de temps, les entreprises européennes (allemandes, espagnoles, françaises et italiennes essentiellement) ont considérablement augmenté leurs investissements directs et développé des liens commerciaux avec la région, ce qui a fait de l'UE le premier investisseur et partenaire commercial du Mercosur. Ainsi, être présent dans « l'un des marchés les plus stratégiques du monde » peut avoir des retombées positives pour l'euro. D'ailleurs, outre les thèmes politiques et culturels, le sommet de Rio a abordé des questions d'ordre économique telles que les répercussions de l'introduction de l'euro. A cet égard, les Européens souhaitent que l'euro puisse servir d'alternative au dollar, par exemple pour la facturation des opérations commerciales, les investissements de portefeuille ou encore par rapport à la dette extérieure.

Ceci constitue une réponse à la volonté de certains pays de la région de dollariser leur économie à la suite des retombées négatives de la crise financière brésilienne de cette année (Santander, 1999). D'un point de vue européen, la dollarisation n'est pas une bonne chose : elle rendrait les responsables politiques et économiques de la région plus dépendants des Etats-Unis et hypothéquerait l'affirmation de l'euro comme monnaie de réserve internationale et d'échange.

3. L'UE, moteur d'un nouveau multilatéralisme ?

Les relations extérieures de l'UE se situent dans un ensemble caractérisé par une *multilevel governance* asymétrique : des tendances vers le multilatéralisme côtoient l'unilatéralisme, le bilatéralisme, le néo-régionalisme. Quel est le sens stratégique du rôle de l'UE ? Les relations avec le Mercosur le montrent, le dialogue incite à l'ouverture économique et commerciale deux régions auparavant protectionnistes. Par ailleurs, l'UE a soutenu l'approfondissement de l'intégration régionale latino-américaine, ce qui ne peut qu'avoir des implications au niveau de l'OMC et des relations internationales.

A l'évidence, l'UE préfère les relations entre organisations régionales et l'engagement pour la *deep integration* au niveau latino-américain (et mondial) fait partie de l'identité même de l'UE. Son existence même et les processus d'émulation suscités (Wallace, 1994) ⁶, aussi bien que les politiques de coopération et les valeurs communes proclamées (la paix entre d'anciens ennemis, la stabilisation de la démocratie et la prospérité) ont particulièrement rapproché les deux organisations régionales.

A propos du premier débat présenté au début de cet article, nous l'avons vu, l'Union européenne soutient l'approfondissement du néo-régionalisme bien que celui-ci se soit développé indépendamment de sa volonté et repose sur des causes

⁶ L'exception constituée par l'expérience de la CE-UE n'empêche pas ces importants effets d'émulation de se manifester.

internes aux Etats membres et au continent américain (effet domino suite à la naissance du NAFTA) et aussi, bien entendu, des causes systémiques liées à la compétition globale.

Dans le deuxième débat, nous sommes d'avis que l'opposition entre globalisation et néo-régionalisme doit être dédramatisée et resituée dans une analyse de longue durée. Les deux processus vont évoluer en parallèle et s'entrelacer même s'ils ne sont pas toujours complémentaires. Le globalisme ne pourra ni absorber ni réprimer le néo-régionalisme ; et le néo-régionalisme ne pourra s'empêcher d'interagir avec la négociation multilatérale. Reste une interrogation : quel nouveau type de multilatéralisme caractérisera le début du XXI^e siècle ?

Le multilatéralisme a assumé historiquement trois formes : la stabilité hégémonique britannique du XIX^e siècle à 1931, la stabilité hégémonique des Etats-Unis, qui remonte à 1944 et 1947 ; le multilatéralisme post-hégémonique (depuis les années quatre-vingt) caractérisé à la fois par le *leadership* américain et par l'émergence de nouvelles entités internationales, nouvelles puissances étatiques, organisations régionales, acteurs privés transnationaux, etc. Les rapports entre Etats-Unis et UE constituent forcément la variable déterminante de l'élaboration d'une réponse satisfaisante à la question : quel nouveau multilatéralisme ? Ce qui implique que les différentes relations des deux géants du commerce et de l'économie mondiale avec le Mercosur soient resituées et expliquées dans le cadre du triangle transatlantique. Malgré leurs multiples intérêts communs, des conflits commerciaux opposent les Etats-Unis et l'UE comme aussi des divergences sensibles sur l'agenda de l'OMC et la vision générale des relations internationales.

Une partie de la littérature propose de comparer « deux stratégies globales ». Certes, une stratégie globale provoque par réaction une volonté de réponse globale de la part des antagonistes. Mais nous ne pouvons que constater les différences. Tout d'abord, au niveau du jeu de la négociation, l'UE ne dispose pas du même éventail d'options que les Etats-Unis ; ceux-ci font état d'une stratégie globale : multilatéralisme, bilatéralisme (avec le Japon par exemple), unilatéralisme, régionalisme (NAFTA), interrégionalisme (plusieurs groupements, APEC, FTAA – ou ALCA –, peut-être, TAFTA, etc.) (Haggard *in* Mansfield & Milner). Par conséquent, les Etats-Unis disposent d'une « *second best option* » en cas d'échec des négociations multilatérales et parfois aussi en cas de réussite (puisque la procédure du contrôle parlementaire leur permet de revenir sur les accords intervenus ou de les freiner (voy. le cas du *fast track*)).

Deuxième différence majeure : les incohérences des relations externes de l'UE. Il faudra suivre la mise en œuvre par la Commission et le Conseil du traité d'Amsterdam, notamment l'impact de la réforme de l'article 3 (ancien article C), de l'article 133 TCE (ancien 113) etc. Pour le moment on peut difficilement parler d'un acteur unitaire et stratégique dans les relations internationales, même au niveau du premier pilier.

Un fait est certain : l'influence de l'UE va dans le sens d'un changement à long terme des relations internationales et des conditions du multilatéralisme, car elle œuvre pour la multiplication des accords de coopération et pour une réduction du nombre d'acteurs.

Quel impact favorable à l'offre des biens rares de la gouvernance, cette orientation est-elle susceptible d'imprimer ? La question est ouverte : la *deep regional integration* diminue le nationalisme, mais peut durcir la négociation (comme le font, par exemple, la PAC, les accords préférentiels) et augmenter le nombre d'*issues* sur la table, même si plusieurs *linkages* deviennent ainsi possibles. En outre, la *deep integration* facilite le choix de priorités autonomes. De nombreux exemples l'illustrent : les pressions en faveur d'une croissance endogène et d'une protection vis-à-vis de l'extérieur ; les règles régionales visant la création de nouveaux holdings régionaux, de *lobbies* poussant vers la confrontation stratégique externe ; en outre, dans le cadre des réformes du système décisionnel, on pourrait attribuer au Parlement européen le pouvoir de bloquer ce qui aurait éventuellement été agréé au niveau de la négociation multilatérale.

Cependant, un acteur régional plus unitaire ne devrait pas forcément renforcer les dispositifs « néomercantilistes » : cela permettrait aussi de maîtriser plus facilement les protectionnismes nationaux en poussant les Etats à des réformes internes et à s'adapter à des règles et à des engagements à long terme. En outre, un acteur régional plus unitaire serait en mesure d'assurer une plus grande cohérence et à même de réviser les politiques communes, comme la PAC, qui limitent à l'heure actuelle la crédibilité de l'UE dans les négociations internationales et facilitent la formation de coalitions opposées.

La question est donc ouverte. Une variable fondamentale est constituée par les institutions régionales. Bien que disposant d'une identité internationale reconnue, l'UE n'est pas un véritable acteur stratégique international comparable aux Etats-Unis. Certes, même les Etats-Unis subissent la contrainte de la *multilevel governance* interne. Mais le schéma théorique proposé par le politologue américain Th. Lowy selon lequel la *multilevel governance* interne laisse la place à la centralisation lorsque les enjeux internationaux deviennent véritablement cruciaux et dramatiques, fonctionne moins bien dans le cas de l'UE, du fait que celle-ci souffre d'une double incohérence interne : entre les dimensions des relations externes et entre les intérêts divergents des Etats membres.

A l'heure actuelle, son action ne peut donc que viser le long terme ; elle est structurelle dans le sens où elle contribue à limiter l'anarchie structurelle des relations internationales par le renforcement d'un régime mais aussi par la dissémination et l'approfondissement des régimes (Krasner, 1983). Le multilatéralisme post-hégémonique *in fieri* ne peut donc pas sérieusement être comparé au multipolarisme de la période de l'avant-guerre froide (*balance of power*). Il sera un multilatéralisme asymétrique, impliquant des acteurs multiples et hétérogènes, mais aussi marqué par l'enlèvement de l'optimisme économiste de 1989 et par l'impossibilité pour une seule superpuissance d'assurer la gouvernance mondiale. Dans ce cadre, le passage éventuel de l'UE du statut de simple entité internationale à celui d'acteur stratégique unitaire est, certes, difficile et riche en ambiguïtés. Il ne peut résulter de la volonté de puissance d'un ensemble continental hégémonique, moins dépendant des Etats-Unis en matière de sécurité et plus protectionniste au niveau commercial. S'il aboutit à la maîtrise des dérives néomercantilistes, ce passage difficile pourrait être beaucoup moins dangereux pour la gouvernance mondiale que son échec. Et, de l'avis d'une

partie des analystes, l'UE pourrait devenir aussi une puissance civile de type inédit, un des moteurs d'un nouveau multilatéralisme à la hauteur des défis du nouveau siècle, héritier des valeurs du multilatéralisme démocratique du passé, mais plus enraciné dans les organisations néo-régionales. De fait, l'UE serait « le premier acteur postmoderne », une puissance civile agissant pour le bien public de la gouvernance internationale, irréductible à des concepts purement réalistes et « westphaliens » (Ruggie, 1997) ⁷.

⁷ Ceci implique, au niveau méthodologique, la fin des distinctions classiques entre *low politics* et *high politics* ; entre politique interne et externe ; entre relations économiques et relations politiques internationales, etc.

Bibliographie

- Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et le Mercosur*, 15 décembre 1995.
- ASSEMBLÉE NATIONALE (19 juin 1999), *Union européenne et Mercosur : mariage ou union libre ?*, Rapport d'informations de l'Assemblée Nationale (rapporteur : Alain Barrau), 1721.
- BALDWIN, R. (1993), « Domino Theory of Regionalism », *CEPR paper*.
- BASTIEN, D. (1999), « Voie dégagée vers un accord de libre-échange avec le Mercosur », *Les Echos*, 28 juin.
- BHAGWATI, J. & ARVIND P. (1996), « Preferential Trading Areas and Multilateralism : Stranger, Friends or Foes ? » in BHAGWATI, J. & PANAGARIYA, A., *Free Trade Areas or Free Trade ?*, AEI Press, Washington DC.
- BERGSTEN, F. (1996), « Globalizing Free Trade », *Foreign Affairs*, 3, pp. 105-120.
- BERGSTEN, F. (1997), *Open Regionalism*, Washington.
- CASTILHO, M. & QUENAN, C. (1997), « Le projet d'une zone de libre échange entre le Mercosur et l'Union européenne : quelles perspectives ? » in VAN EIJWIL, D., *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes*, Annales d'Amérique latine et des Caraïbes, 14-15, pp. 279-296.
- CLARCK, I. (1997), *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, Oxford, OUP.
- COLEMAN, W. D., & UNDIRIHI, G. R. D. (1998), *Regionalism and Global Economic Integration*, London, Routledge, 1998.
- Communication de la Commission, *Appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*, Bruxelles, COM (95) 219 final.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social (9 mars 1999), *Un nouveau partenariat Union européenne/Amérique latine à l'aube du XXI^e siècle*, COM (99) 105 final.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (19 octobre 1994), *Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto al MERCOSUR*, COM (94) 428 final.
- Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne*, 26 et 27 juin 1992.
- Desk MERCOSUR de la Commission européenne (avril 1995), *Bulletin AL-INVEST*, 2.
- FAWCETT, L. & HURRI, A. (1995), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, OUP.
- GILPIN, R. (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge, CUP.
- GRANDI, J. (1995), « Le Mercosur en période de transition : évaluation et perspectives », *Problèmes d'Amérique latine*, 17, avril-juin, pp. 73-87.
- HILLCOAT, G. (1997), « Les relations extérieures du Mercosur : bilan et perspectives », *Problèmes d'Amérique latine*, 26, juillet-septembre, pp. 101-125.
- KEOHANE, R. O. (1984), « The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism », in J.H. GOLDTHORPE (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press, Oxford, OUP.
- KEOHANE, R. O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, PUP.
- KRASNFR, St. (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell.
- MANSFIELD, E. D. & MILNER, H. V. (1997), *The Political Economy of Regionalism*, Columbia, CUP.
- PARLEMENT EUROPÉEN (12 avril 1995), *Rapport* (rapporteur : Jaime Valdivieso de Cué) *sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur*, Documents de séance.
- Porte-parole de la Commission (RAPID) (11 décembre 1995), MEMO/95/168.
- Report of the European Commission and World Bank Seminar (2 juin 1998), *Regionalism and Development*, Bruxelles.
- RUGGIE, G. (1997), *Multilateralism Matters*, New York
- SANTANDER, S. (1999), « Strategia di integrazione regionale e intercontinentale : Argentina, Mercosur e Unione europea », *Relazioni Internazionali*, 49, pp. 45-50

- SAPIR, A. (1998), « The Political Economy of EU Regionalism », *European Economic Review*, 42, pp. 717-732.
- SUMMERS, L. (1991), « Policy Implications of Trade and Currency Zones », *Fed. Reserve Bank of Kansas City*.
- TAYLOR, P. (1993), *International Organization in the Modern World. The Regional and the Global Process*, London, Pinter.
- WALLACE, W. (1994), *Regional Integration. The West European Experience*, Washington DC, The Brookings Institution, 1994.

Les enjeux de la politique commerciale commune : la question du commerce des services *

Catherine SMITS

Devant l'économie du traité, il était inévitable que des divergences naissent sur le sort des échanges ne relevant pas du commerce tel qu'il apparaissait en 1957 (Timmermans 1987 ; Le Tallec, 1971 ; Gilsdorf, 1989). D'un côté, la défense des souverainetés nationales plaidait pour une définition de la politique commerciale respectueuse des limites du modèle de l'union douanière ¹. De l'autre, la volonté d'intégration du traité paraissait autoriser et promouvoir une adéquation entre le contenu de la politique commerciale et la configuration évolutive des échanges internationaux.

La Cour n'a pas échappé à ce dilemme, oscillant entre le souhait manifeste de ne pas limiter le contenu de la politique commerciale à ses seuls aspects traditionnels, sous peine de le vider graduellement de sa substance et de voir l'exclusivité de la compétence communautaire réduite à une peau de chagrin, et le respect des limites constitutionnelles qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs lui interdisant de conférer un caractère indéfini aux contours de la politique commerciale (Zampini).

Malgré les efforts de la haute juridiction, aucune liste exhaustive des objets de la politique commerciale n'a pu être dégagée. Le recours à l'interprétation judiciaire résonnant progressivement comme un aveu d'impuissance, il a bien fallu se résoudre à souhaiter une intervention du pouvoir constituant (Pescatore, 1999 : 388).

* La présente contribution s'inspire largement de deux autres publications : l'une est intitulée « Vers une extension de la politique commerciale au commerce des services ? » in *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Etudes européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 193 ; l'autre constitue le chapitre « La politique commerciale » in *Commentaire Mégret*, volume 12, *Relations extérieures*, Editions de l'Université de Bruxelles (à paraître).

¹ Historiquement, l'instauration d'une politique commerciale commune à tous les Etats membres a été rendue nécessaire par le choix de fonder la construction communautaire sur une union douanière. En effet, une intégration économique de cette nature repose tout à la fois sur une libération des échanges au sein de la zone géographique concernée et sur une uniformisation des mesures applicables aux échanges extérieurs à cette zone.

La première tentative, intervenue lors de la conférence intergouvernementale précédant le traité de Maastricht, fut un échec mais elle retrouva toute sa pertinence à l'occasion des négociations de l'Uruguay Round.

Les tensions apparues à cette occasion entre la Commission, d'une part, le Conseil et les Etats membres, d'autre part, démontrèrent que les difficultés à s'entendre sur le contenu de la politique commerciale entravaient gravement la cohérence entre l'action communautaire et les actions étatiques dans le domaine des services. La question fut alors clairement posée d'une réforme de la politique commerciale commune.

Lors de la conférence intergouvernementale lancée à Turin, le 29 mars 1996, plusieurs projets de modifications de l'article 133 virent le jour (Neframi, 1998 : 137) mais n'aboutirent à aucun résultat encourageant, le nouvel article 133 § 5 ne laissant entrevoir l'inclusion des services dans le champ de la politique commerciale qu'à la condition d'un accord unanime du Conseil.

1. Vers la fin des incertitudes liées à la définition matérielle de la politique commerciale commune ?

Les travaux de la dernière conférence intergouvernementale se sont soldés par l'introduction d'un nouveau paragraphe 5 à l'article 133, aux termes duquel :

« le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut étendre l'application des paragraphes 1 à 4 aux négociations et accords internationaux concernant les services (...) dans la mesure où ils ne sont pas visés par ces paragraphes ».

La condition d'unanimité a pour conséquence que la cohabitation entre les compétences communautaires et les compétences étatiques en matière d'échanges internationaux de services, qui n'aurait dû être que provisoire, devient le régime de croisière. A l'attribution de compétences externes exclusives à la Communauté est clairement préféré l'exercice en commun de ces compétences ² (Louis, 1994).

A. Le maintien du *statu quo*

La solution adoptée est donc celle du maintien du *statu quo*, c'est-à-dire de la répartition des compétences étatiques et communautaires issue de l'avis 1/94 du 15 novembre 1994 ³, sous réserve de la mise en œuvre d'une clause évolutive ⁴ (Louis, 1997).

Cette dernière va permettre de contourner les principes établis par la Cour en matière de compétences implicites. Si le Conseil en décide ainsi, la Communauté sera compétente pour contracter des engagements internationaux dans le domaine des

² La constatation s'imposait déjà au lendemain de l'adoption du traité de Maastricht, 8.

³ *Rec.*, 5267. Auvret-Finck ; Bourgeois ; Constantinesco ; Dutheil de la Rochère ; Durand et Van Raepenbusch ; Dashwood ; Emiliou ; Flory et Martin ; Hilf ; Louis ; Maunu ; Raux ; Simon ; Simor ; Tridimas ; Eeckhout ; Tognazzi ; Vereecken ; Zampini ; Dewost ; Zijlmans.

⁴ A cet égard, on peut parler d'une « Communauté réduite aux acquis » (Louis : 265).

services sans qu'une quelconque compétence interne ait été préalablement exercée ou sans que des mesures conventionnelles soient strictement nécessaires à la mise en œuvre d'une compétence interne.

Il ne s'agit donc pas de l'extension expresse du domaine d'application de l'article 133 aux secteurs des services souhaitée par la Commission, et le gouvernement belge ⁵, mais l'ajout « dans la mesure où ils ne sont pas visés par ces paragraphes » fait néanmoins taire toute tentation de continuer à prétendre que le commerce des services ne relève pas, par définition, du champ de la politique commerciale (Kerremans : 216). Les avancées réalisées par la jurisprudence de la Cour demeurent acquises, le nouveau paragraphe 5 ne s'appliquant qu'aux accords ne relevant pas du premier paragraphe de l'article 133. Désormais, il y aurait donc deux manières de procéder à l'élargissement du champ de l'article 133 : soit par une décision unanime du Conseil, soit par une nouvelle interprétation prétorienne de l'article 133 § 1, sous réserve des limites qui s'imposent aux pouvoirs du juge, qui, quant à elle, ne sera pas soumise à l'accord unanime du Conseil.

Cette modification devrait permettre de soumettre une telle extension à une procédure simplifiée de révision du traité quoique la question se pose de savoir si, compte tenu des réticences manifestées par les Etats membres lors de la conférence intergouvernementale, l'unanimité pourra jamais être atteinte.

Il faut également remarquer que la Communauté n'est pas susceptible de tirer compétence de cette disposition pour arrêter de manière unilatérale des mesures qui porteraient sur les prestations internationales de services, par exemple. Le traité ne mentionne que des mesures de nature conventionnelle. La Communauté étant toutefois habilitée à harmoniser les législations des Etats membres dans le domaine des prestations de services, elle est susceptible à ce titre de réglementer de manière autonome les prestations de services internationales. Le traité d'Amsterdam clarifie ainsi les titres de compétences communautaires. En instaurant un titre de compétence

⁵ GEPE, PIE, 1998. La position belge, telle qu'exprimée dans la note politique du gouvernement belge sur la CIG, était la suivante : « en matière de relations commerciales, l'Union a réussi à faire valoir son influence grâce au recours à la méthode communautaire (article 113 du traité) qui a permis le regroupement efficace de nos moyens et de nos efforts. Le gouvernement attache par conséquent une importance particulière à ce que la politique économique extérieure de l'Union se poursuive dans la tradition communautaire et serve également d'exemple pour d'autres domaines de politique extérieure. Pendant l'Uruguay Round, la Commission est intervenue comme seul négociateur de la Communauté, aussi bien en matière de commerce traditionnel de marchandises qu'en matière de sujets nouveaux, comme par exemple le commerce des services et la protection de la propriété intellectuelle. Efficacité et cohésion dans les négociations ont été le fruit de la méthode de travail communautaire. Le gouvernement désire renforcer et élargir la compétence extérieure de la Commission au domaine des services. Le gouvernement s'opposera aux tentatives visant à briser l'unité de la représentation extérieure telle qu'elle est assurée par le bras de la Commission. Cela signifierait un réel recul dans le processus d'intégration, compliquerait la prise de position de la Communauté dans des développements économiques internationaux cruciaux et, entraverait la défense efficace des intérêts individuels des Etats membres. L'expérience montre que, dans les négociations internationales, aucun des Etats membres ne peut égaler l'impact d'une Communauté parlant d'une seule voix » (cité par Kerremans : 214 et 215).

explicite pour les services, il évite le recours à la théorie des compétences implicites. Il ne dédouble néanmoins pas les bases juridiques, telles que l'article 47, dont l'objet premier est de permettre à la Communauté de réglementer de manière unilatérale le commerce des services et non de constituer en sa faveur un titre de compétence externe.

B. La mise en œuvre de la clause évolutive

La perspective d'une mise en œuvre de l'article 133 § 5 conduit naturellement à s'interroger sur l'étendue que pourrait revêtir l'extension du champ de l'article 133. A cet égard, la rédaction de l'article 133 § 5 paraît distinguer entre les négociations et l'accord lui-même, laissant à penser que l'extension envisagée pourrait ne concerner que la seule négociation ou la seule conclusion de l'accord. La thèse n'est guère plausible dès lors que la négociation précède toujours la conclusion d'un accord. Il n'y a donc pas lieu de distinguer entre le négociateur initial et le signataire final. En outre, une telle séparation des tâches – négociation pour la Commission et conclusion par les Etats membres – n'a guère de sens dans la mesure où la Communauté est exclusivement compétente au titre de l'article 133.

Plus vraisemblablement, les rédacteurs ont-ils voulu étendre l'application de l'article 133 § 5 aux négociations qui, en dehors de toute perspective conventionnelle, se déroulent dans le but, par exemple, de régler un différend entre partenaires commerciaux au sein d'une organisation internationale. La référence à la négociation ne constituerait alors que la reconnaissance de la participation croissante de la Communauté à la procédure de règlement des litiges de l'OMC, laquelle prévoit une phase de conciliation et, plus généralement, la possibilité d'interrompre à tout moment la procédure pour reprendre les négociations jusqu'à la décision finale (Blin, 1998 : 452).

Ensuite, la formulation de l'article 133 § 5 ne précise pas non plus si l'extension du champ de la politique commerciale commune doit présenter un caractère définitif et illimité et, partant, la décision du Conseil ne pourrait prévoir qu'une inclusion partielle des services, par exemple, dans un contexte international déterminé.

Une extension définitive du champ de l'article 133 à l'ensemble des secteurs de services assurerait, il est vrai, l'exclusivité de la compétence communautaire mais, à l'heure actuelle, elle reste hypothétique en ce qu'elle se heurte à l'improbable vocation de l'article 133 à constituer une base juridique générale pour les relations extérieures économiques ⁶. S'il devait en être ainsi, la proposition de la Commission

⁶ Schmitter, 1995. Comme le faisait déjà remarquer P. Gilsdorf, dès 1989 : « l'option extrême – qui, paraît-il, n'a été défendue jusqu'à présent que par Pescatore – selon laquelle l'ensemble des relations extérieures doit être considéré comme relevant de la politique commerciale commune – ne paraît pas défendable. Ces relations ne correspondent pas en totalité à la notion de « commerce » laquelle ne peut être dissociée du critère de l'« échange ». En poussant cette théorie jusqu'à ses extrêmes, on en arriverait au résultat étonnant que la Communauté disposerait dans le domaine des relations économiques extérieures de compétences concrètes, à mettre en œuvre par le biais de décisions prises à la majorité, alors que dans le domaine intérieur, elle ne dispose pas, ou du moins pas encore, des compétences correspondantes ».

de transformer la « politique commerciale » en une « politique économique extérieure », lors de la CIG qui a précédé l'adoption du traité de Maastricht, aurait déjà été approuvée ⁷.

A supposer que l'article 133 soit « la réalisation d'une politique commune en matière de relations économiques internationales » * et que « les articles 113 (ex-133) à 116 ne prévoient pas seulement des actes des institutions ainsi que la conclusion d'accords avec les pays tiers mais également une action commune dans le cadre d'organisations internationales à caractère économique » ⁹, « on devrait nécessairement conclure que la Communauté détient, au titre de l'article 113 (ex-133), une compétence exclusive pour régler les taux de change des monnaies des Etats membres ou pour mettre en œuvre une politique de fixation des salaires. Une telle interprétation viderait complètement de son contenu la compétence des Etats membres en matière de politique économique, tout au moins en ce qui concerne les relations extérieures » ¹⁰.

La réunion de l'unanimité requise pour un élargissement définitif du champ de la politique commerciale aux services ne paraît donc pas sérieusement envisageable. En revanche, un transfert de compétence en faveur de la Communauté pour certaines catégories de services, *ad hoc*, mis en œuvre au gré de décisions politiques conditionnées par les nécessités des négociations internationales et la volonté des Etats membres de laisser la Communauté intervenir, semble plus vraisemblable.

Cette hypothèse se réaliserait lorsque le Conseil, désireux d'éviter la longue procédure de ratification inhérente aux accords mixtes, déciderait, à la fin des négociations, d'appliquer l'article 133 § 5 à un accord spécifique. Dans ce cas, chaque Etat membre donnerait son consentement, en premier chef, non à l'accord final mais à l'application de l'article 133, laquelle soumettrait la ratification de l'accord final à la majorité qualifiée. Les Etats membres verraient ainsi leurs prérogatives préservées puisque cette majorité serait subordonnée à une décision unanime du Conseil.

L'approche sélective présente, néanmoins, plusieurs inconvénients parmi lesquels, en premier lieu, la multiplication des procédures puisque la mise en œuvre de l'article 133 devra soit précéder l'ouverture de toute nouvelle négociation soit intervenir à la fin de celles-ci. Les lenteurs de la procédure et le risque d'ajournement des négociations pourraient être dommageables pour les opérateurs économiques.

⁷ Schmitter, 1995. Plus précisément, la Commission proposait la création d'un nouveau titre Y intitulé la « politique extérieure commune » dont le chapitre II était consacré à une « politique économique extérieure » (ex-« politique commerciale commune »). L'article Y 16 mentionnait les objectifs de « l'action économique extérieure de l'Union » sans rattacher la politique économique extérieure à l'union douanière, ce qui rendait possible une évolution de son contenu au-delà du commerce des marchandises. L'article Y 17 remplaçait l'article 113 et définissait le champ d'application de la politique économique extérieure de manière à la fois large et détaillée en y incluant les échanges, les régimes de crédit à l'exportation et d'assurance crédit, les mesures économiques et commerciales en matière de services, capitaux, de propriété intellectuelle, d'investissement, d'établissement et de concurrence (Schmitter . 295).

⁸ Avis 1/78, 4 octobre 1979, *Rec.*, 2871, attendu 50.

⁹ Arrêt du 26 mars 1987, *Préférences tarifaires généralisées*, aff 45/86, *Rec.*, 1493, attendu 19.

¹⁰ Avis 1/94, 15 novembre 1994, *Rec.*, 5306.

En second lieu, la méthode casuistique revient à subordonner l'extension de la compétence exclusive de la Communauté à des considérations contingentes, économiques et politiques. On voit mal comment l'inconstance des décisions du Conseil pourrait s'accommoder des exigences de sécurité juridique.

En troisième lieu, la limitation de la portée de l'extension de la compétence communautaire conventionnelle aux seules organisations internationales multilatérales, laisse intacte la possibilité pour les Etats membres de conclure des accords bilatéraux (Louis, 1997 : 23). Les Etats membres les plus influents pourraient peser sur les négociations ou la conclusion des accords, au détriment de l'intérêt commun. La même conclusion s'impose si les Etats membres sont autorisés à présenter des listes d'exceptions à l'extension projetée c'est-à-dire une liste des secteurs qu'ils souhaiteraient, pour des raisons impérieuses d'ordre économique par exemple, tenir à l'écart du champ de l'article 133. Cette faculté, faute d'être encadrée par des conditions strictes, pourrait vider de sa substance l'extension du champ de l'article 133¹¹.

Quelle que soit la méthode privilégiée, l'extension illimitée ou l'extension sélective du champ de l'article 133, il faudra compter avec les traditionnelles réticences du Conseil et des Etats membres. Une application combinée de l'article 133 § 5 et de la pratique des habilitations spécifiques, accordées aux Etats membres en cas d'absence d'action communautaire dans le domaine considéré, pourrait réduire le risque d'un blocage de la procédure. La conclusion d'un accord communautaire, issu de la mise en œuvre de l'article 133 § 5, serait suivie, dans l'acte d'approbation, de l'autorisation accordée par la Communauté aux Etats membres d'appliquer les dispositions qui ne relèvent pas de la compétence communautaire exclusive sur le plan interne, en l'absence de règles communes (Neframi). La Communauté n'étant pas tenue d'accorder ces autorisations, la mise en œuvre de cette solution dépend dès lors, en premier chef, de la restauration d'un climat de confiance entre les Etats membres et les institutions communautaires.

2. Vers un nouvel équilibre des pouvoirs entre la Communauté et les Etats membres ?

Les difficultés des auteurs du traité d'Amsterdam à s'entendre sur la notion de politique commerciale commune réduisent l'éventualité d'un recours à l'article 133 § 5. Le partage des compétences issues de l'avis 1/94 de la Cour demeure la référence et la conclusion d'accords mixtes, la règle.

¹¹ Ces craintes ont été confirmées par le sort réservé à la proposition de la présidence néerlandaise lors des discussions au sein du Conseil européen d'Amsterdam. Celle-ci préconisait, notamment, la conclusion d'un protocole relatif à la liste de secteurs relevant du champ de l'article 133, sous réserve de modifications du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement. Ce protocole prévoyait une liste d'exceptions relatives aux activités liées à l'exercice de l'autorité publique, aux mesures prudentielles, à l'adhésion et la participation des Etats membres au FMI et à la BIRD, aux activités des banques centrales relatives à la monnaie et aux taux des changes, aux systèmes officiels de sécurité sociale ou de pension vieillesse, aux mesures régissant l'entrée des ressortissants des Etats tiers sur le territoire d'un Etat membre, etc. L'introduction d'exceptions supplémentaires a progressivement vidé de sa substance l'extension du champ de l'article 133 et conduit à l'abandon de la proposition.

L'intervention conjuguée des institutions communautaires et des autorités nationales n'est toutefois pas de nature à faciliter la conclusion et la gestion des accords internationaux. Le risque existe, d'abord, de voir les Etats membres faire prévaloir leurs intérêts propres au détriment de l'intérêt commun et, le cas échéant, de l'acquis communautaire. En effet, chaque fois que les Etats ne peuvent se mettre d'accord, le principe de la liberté de vote de chacun des Etats est appliqué.

L'affaiblissement corrélatif de la capacité décisionnelle de la Communauté l'expose à l'éventualité d'une double dépendance, interne et externe. D'une part, un Etat membre peut négocier sa signature et, d'autre part, les partenaires de la Communauté peuvent bloquer ou influencer les négociations, en faisant pression sur un seul Etat membre (Petite, 1997 : 41). Ainsi, le partage des compétences comporte le danger de voir les mécanismes communautaires de décision conditionnés par l'unanimité. En effet, pour conclure un accord portant à la fois sur un domaine de compétence communautaire et sur un domaine de compétence nationale, la signature de la Communauté comme celle des quinze Etats membres est nécessaire.

La nécessité d'une ratification des accords par la Communauté et chacun des Etats membres est de nature, ensuite, à retarder l'entrée en vigueur de ces accords. Dans le cas des accords d'association ou de partenariat récemment conclus par la Communauté, la Commission a pris l'habitude de proposer la mise en vigueur anticipée des dispositions commerciales par le biais d'un accord intérimaire fondé sur l'article 133¹². Si l'on tient compte du fait que les ratifications nationales de la première série d'accords ont demandé plus de deux ans, le sens de cette mise en vigueur anticipée devient évident, dans un contexte où la dimension de l'aide économique est sensible. Il est, en effet, difficilement acceptable que les opérateurs économiques attendent l'écoulement du délai de ratification d'une durée indéterminée, au risque de perdre des opportunités commerciales intéressantes.

En l'absence dans le traité de la consécration d'un mécanisme de coordination des actions communautaire et étatique¹³ (Schmitter, 1995 : 321 ss.), la Cour a défini une obligation de coopération étroite entre les institutions communautaires et les Etats membres¹⁴, « lorsqu'il apparaît que la matière d'un accord ou d'une convention relève pour partie de la compétence de la Communauté et pour partie de celle des Etats membres » (avis 1/94, point 108). La Cour souligne, dans l'avis 1/94, que « ce

¹² Les accords avec le Mercosur et le Chili ont donné lieu à cette pratique. Néanmoins, celle-ci ne peut constituer qu'un palliatif, comme en témoigne le cas du Mercosur dont tous les organes ne peuvent se réunir.

¹³ L'article 116, qui régissait l'action commune des Etats membres au sein des organisations internationales à caractère économique, a été abrogé par le traité sur l'Union européenne. La crainte de voir la Commission utiliser cette disposition pour déborder des compétences communautaires peut ne pas être étrangère à cette décision (Rideau : 455).

¹⁴ Cette obligation se retrouve déjà dans l'avis 2/91 du 19 mars 1993 rendu à propos de la convention n° 170 de l'OIT relative à la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail. *Rec.*, 1921. Elle signifie que les Etats membres et les institutions communautaires doivent prendre « toutes les mesures nécessaires » pour assurer l'unité de représentation internationale de la Communauté et constitue une sorte d'appel à la solidarité entre la Communauté et les Etats membres.

devoir de coopération s'impose de façon d'autant plus impérieuse » (point 109) dans le cas d'accords comme ceux annexés à l'accord OMC, étroitement liés par un dispositif de rétorsion croisée prévu par le mémorandum d'accord concernant le règlement des litiges ¹⁵ (Ruiz, 1997).

Cependant, la Haute juridiction ne précise ni le fondement ni les modalités d'une telle obligation de coopération. En premier lieu, il n'est pas fait référence à l'article 10 du traité ¹⁶ (Flory, 1996) aux termes duquel les Etats membres auraient pu se voir imposer la double obligation, d'une part, de ne pas prendre, dans l'exercice de leurs compétences propres, des mesures susceptibles d'entraver la mise en œuvre du droit communautaire et, d'autre part, d'agir conformément à l'intérêt commun. Aucune mention n'est faite de l'article 3 du traité relatif à l'obligation de cohérence qui préside à l'action extérieure de la Communauté. Cela se conçoit puisque la compétence de la Cour ne s'étend pas aux dispositions communes du traité sur l'Union européenne ¹⁷. Néanmoins, cette disposition est de nature à assurer la cohérence entre une action de la Communauté au titre du premier pilier et une action de l'Union dans le cadre de compétences non communautaires.

La prise de position de la Cour ne détaille pas non plus les modalités de la coopération. Des lignes directrices n'ont pas été fixées qui permettraient aux institutions d'organiser, en accord avec les Etats membres, les procédures garantissant l'unité d'action de l'Union dans le cadre de l'OMC.

Il est vrai que la coopération semble trouver naturellement son fondement dans l'essence même d'une édification européenne destinée à mettre en place des entités dotées de pouvoirs et bénéficiant de compétences d'attribution. Néanmoins, des explications supplémentaires auraient eu le mérite de rassurer sur la consistance juridique de cette obligation (Auvret-Finck, 1995 : 335). A défaut de précision sur les modalités de la coopération, cette dernière ne peut assurer l'unité de la représentation internationale de la Communauté. Le contrôle juridictionnel dont l'article 10 est susceptible de faire l'objet, par le biais d'un recours en manquement, pourrait ne pas constituer une garantie suffisante ¹⁸.

¹⁵ Il convient de souligner que la pratique de la mixité rend douteuse l'utilisation du mécanisme de rétorsions croisées par les Etats membres et la Communauté. En effet, un Etat ne peut valablement exercer son droit de rétorsion sur la libre circulation des marchandises sans empiéter sur la compétence exclusive de la Communauté. Or, il se pourrait qu'une sanction ou une menace de sanction à l'égard d'un partenaire commercial à la structure d'exportation traditionnelle ne produise pas l'effet escompté faute de pouvoir affecter le commerce des marchandises. De son côté, la Communauté, sans le concours unanime des Etats membres, n'est pas en mesure de contester les agissements d'un partenaire commercial spécialisé dans l'exportation de services (Ruiz : 709).

¹⁶ Il faut remonter à l'avis 2/91, relatif à l'OIT, pour y trouver la précision que l'article 10 ne concerne que « les domaines qui correspondent aux objectifs du traité ». Comme le fait remarquer T. Flory, ces indications ne suffisent pas à dégager une théorie applicable à l'ensemble des organisations internationales.

¹⁷ La Cour veille, néanmoins, aux empiètements de compétence.

¹⁸ Voy., cependant, arrêt du 19 mars 1996, *Commission c. Conseil*, aff. C-25/94, *Rec.*, I-1469, att. 48, 49 et 50.

Le vide laissé par le silence de la Cour est encore aggravé, dans la pratique, par les lenteurs qui caractérisent l'adoption d'un code de conduite précisant les modalités de la coopération entre la Communauté et des Etats membres dans le cadre de l'OMC, faute de pouvoir réunir le consensus requis à cet effet ¹⁹.

Cela est d'autant plus regrettable que la seule coopération est souvent insuffisante pour assurer une unité de représentation internationale de la Communauté. Il n'en va pas toujours ainsi, il est vrai. La pratique institutionnelle comprend quelques exemples encourageants parmi lesquels la participation de la Communauté, sans statut de membre toutefois, à la Commission du développement durable des Nations Unies. En l'espèce, les Etats ont accepté de ne plus agir isolément lorsque l'existence d'un intérêt commun est reconnue. La conclusion des négociations du traité sur la charte européenne de l'énergie constitue un autre exemple. Plus récemment, un mandat de négociation a été confié à la Communauté pour la conclusion des accords sur les services financiers et le mouvement des personnes physiques ²⁰ et les services de télécommunications ²¹, qui se présentent sous la forme d'accords mixtes. La tendance actuelle va, cependant, dans le sens d'une augmentation des problèmes de coordination, sous réserve de la solidarité qui semble se développer entre les Etats membres et la Communauté dans les panels OMC ²². Ainsi, des blocages ont perduré au sein de l'Organisation internationale du travail.

De la même manière, l'exercice alterné des droits de membre de la FAO a laissé apparaître d'importantes divergences (Flory : 393 et 396 ; Schwob, 1993 : 1), comme l'illustre le contentieux relatif à l'accord sur le respect des mesures de conservation par les navires pêchant en haute mer (arrêt du 19 mars 1996). Le passage de la deuxième à la troisième phase de l'UEM devrait également rendre nécessaires quelques aménagements.

L'exigence de cohérence qui préside à l'action internationale de la Communauté s'impose en l'absence de mise en œuvre de l'article 133 § 5. Celle-ci, qualifiée également de « quatrième pilier », implique l'exercice *de facto* de la compétence étatique à l'intérieur du système institutionnel de l'Union, conjointement avec celle de la Communauté (Torrent). Dans un souci de bonne gestion de la mixité, il importe que les Etats membres et la Communauté définissent les lignes directrices de leur

¹⁹ Les résultats de la conférence intergouvernementale pourraient encourager la Commission à relancer ce projet. Néanmoins, le caractère non contraignant d'un code de conduite pourrait ne pas suffire à éliminer les incertitudes liées à l'action internationale de la Communauté dans les domaines des services et de la propriété intellectuelle

²⁰ Décision du Conseil du 25 juin 1996 concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de sa compétence, des résultats des négociations de l'Organisation mondiale du commerce sur les services financiers et le mouvement des personnes physiques, *JOCE*, n° L 167, 6 juillet 1996, 23.

²¹ (97) 368 du 15 juillet 1997.

²² Le différend qui a opposé les Etats-Unis à l'Union européenne à propos des droits sur certains équipements informatiques (LAN) constitue un exemple (*Agence Europe*, n° 7236, 6 juin 1998).

action ou, mieux encore, fixent une position commune ²³. Cette dernière pourrait être adoptée au sein du Conseil, titulaire d'une double casquette « Conseil/Communauté » et « Conseil/Quinze ». A défaut, il faudrait se contenter d'une décision *de facto* des fonctionnaires sur place, de la Commission ou des administrations nationales, échappant à tout contrôle juridictionnel. L'efficacité de la solution est, néanmoins, largement conditionnée par la restauration d'un climat de confiance entre la Communauté et les Etats membres, d'une part, et entre le Conseil et la Commission, d'autre part, dans la conduite des négociations.

3. Remarques finales

La réforme de l'article 133 n'a pas résolu toutes les incertitudes liées à l'unité de la représentation internationale de la Communauté. Empreintes du conservatisme ambiant, les nouvelles dispositions confirment le maintien du *statu quo*. L'article 133 n'a pas été modernisé, sous réserve de l'insertion d'une clause évolutive.

Au lendemain de la conférence intergouvernementale, trois cas de figure paraissent se dégager. Dans le premier, la mise en œuvre de la clause évolutive contribuera à mettre un terme à la dispersion du pouvoir qui caractérise les relations extérieures économiques de la Communauté. Comme cela a déjà été dit, cette solution est conditionnée par la restauration d'un climat de confiance qui, à l'heure actuelle, est loin de caractériser les relations entre les acteurs de la mise en œuvre de la politique commerciale commune. Dans le deuxième, l'attention se portera sur le développement du quatrième pilier pour contrebalancer les risques de « débordements de la mixité » des accords commerciaux (Garzon Clariana). En effet, le commerce des services demeure, pour l'essentiel, dans le champ de la compétence des Etats membres mais ils doivent exercer cette compétence conjointement avec la Communauté sur la scène internationale. Dans ce cadre, le Conseil pourrait voir son rôle accru et le spectre de l'intergouvernementalisme refaire son apparition. Dans le troisième, la mise en œuvre de l'article 310 se substitue à celle de l'article 133 § 5 (Neframi). La conclusion d'un accord communautaire est conditionnée par l'exercice préalable de l'article 310 au niveau interne. Malgré les souhaits exprimés lors de la conférence intergouvernementale en faveur de sa suppression, le recours à l'article 310 est maintenu par le traité d'Amsterdam. Compte tenu du caractère subsidiaire de l'article 310, son application pourrait permettre l'adoption de décisions conférant à la Communauté, au cas par cas, la compétence requise pour conclure un accord international. La règle d'unanimité contenue dans l'article 310 est toutefois de nature à réduire l'usage qui pourrait être fait de cette disposition.

²³ A cet égard, le conseil européen de Florence a rejeté un projet d'article de la présidence italienne aux termes duquel « la Communauté et les Etats membres s'expriment d'une seule voix dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales pour tous les domaines relevant des relations économiques extérieures, notamment les services et la propriété intellectuelle. La position à prendre à cet effet est définie par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission ».

En tout état de cause, les maigres résultats de la conférence intergouvernementale en matière de relations économiques extérieures laissent intacte la nécessité d'organiser une réflexion approfondie sur la gestion de la politique commerciale commune et son extension éventuelle à de nouveaux domaines, parmi lesquels le commerce des services.

Bibliographie

- AUVRET-FINCK, J. (1995), « Avis 1/94 de la Cour de justice du 15 novembre 1994 », *RTDE*, 31, n° 2, pp. 322-336.
- BLIN, O. (1998), « L'article 113 après CE après Amsterdam », *RMCUE*, 420, juillet-août, pp. 447-456.
- BOURGEOIS, J.H.J. (1995), « The EC in the WTO and Advisory opinion 1/94 : an Echemnach Procession », *CMLR*, 32, pp. 763-787.
- BOURGEOIS, J.H.J. (1994), « L'avis de la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay Round : un avis mitigé », *RMUE*, 4, pp. 11-24.
- BOURGEOIS, J.H.J., DEWOST, J.-L. & GAIFFI, M.-A. (1997), *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives ?*, Collège d'Europe, Presses Interuniversitaires Européennes.
- CONSTANTINESCO, V. (1995), « Chronique de la jurisprudence de la CJCE, Avis 1/94 », *JDI*, pp. 412-419.
- CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R. & SIMON, D. (1995), *Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article*, Economica.
- DURAND, C.-F. & VAN RAEPENBUSCH, S. (1996), « Les principaux développements de la jurisprudence de la Cour de justice du 8 juillet 1994 au 31 juillet 1995 : les relations extérieures », *CDE*, 3-4, pp. 455-467.
- DASHWOOD, A. (1998), « External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty », *CMLR*, pp. 1019-1045.
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (1995), « L'ère des compétences partagées. A propos de l'étendue des compétences extérieures de la Communauté européenne », *RMC*, 390, pp. 461-470.
- EMILIOU, N. (1996), « The death of Exclusive Competence ? », *ELR*, 21, pp. 294-311.
- FLORY, T. et MARTIN, F.-P. (1996), « Remarques à propos des Avis 1/94 et 2/92 de la Cour de justice des Communautés européennes au regard de l'évolution de la notion de politique commerciale commune », *CDE*, 3-4, pp. 379-400.
- GARZON CLARIANA, G. (1997), « La mixité : le droit et les problèmes pratiques », in J.H.J. BOURGEOIS, J.-L. DEWOST et M.-A. GAIFFI, *La Communauté européenne et les accords mixtes, Quelles perspectives ?*, Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 15-26.
- GILSDORF, P. (1989), « Portée et délimitation des compétences communautaires en matière de politique commerciale », *RMC*, 326, pp. 195-207.
- HILF, M. (1996), « The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO : No surprise but wise ? », *EJIL*, 6, pp. 245-259.
- KADDOUS, C. (1998), *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Bruylant.
- KERREMANS, B. (1998), « Le système économique international de l'UE après Amsterdam », in *Union européenne : quels défis pour l'an 2000 ?*, GEPE, PIE, Bruxelles, pp. 214-228.
- LEIVO, K. (1996), « The need for an exclusive external competence of the European Community with regard to international trade in services », College of Europe, *Working papers*, 17, pp. 11-65.
- LE TALLEC, G. (1971), « La politique commerciale de la CEE, ses conséquences sur l'action de la Communauté et des Etats membres », *RMC*, pp. 172-183.
- LOUIS, J.-V. (1994), « Les relations extérieures de l'Union européenne unité ou complémentarité », *RMUE*, 4, pp. 5-10.

- LOUIS, J.-V. (1997), « Les relations économiques internationales de la Communauté européenne », *Euro*, 39, pp. 21-26.
- MAUNU, A. (1995), « The implied External Competence of the European Community after the ECJ Opinion 1/94 : Towards Coherence or Diversity », *Legal Issues of European Integration*, 2, pp. 115-128.
- NEFRAMI, E. (1998), « La réforme de la politique commerciale », *CDE*, 1-2, pp. 137-159.
- PERREAU DE PINNINCK, F. (1991), « Les compétences communautaires dans les négociations sur le commerce des services », *CDE*, pp. 390-422.
- PESCATORE, P. (1999), « Opinion 1/94 on « conclusion » of the WTO agreement : is there an escape from a programmed disaster ? », *CMLR*, pp. 387-405.
- PETITE, M. (1997), « Le Traité d'Amsterdam : ambition et réalisme », *RMUE*, 3, pp. 41-42.
- RAUX, J. (1997), « Politique commerciale commune », *Jurisclasseur Europe*, Fascicule 2300.
- RUIZ FABRI, H. (1997), « Le règlement des différends dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce », *JDI*, 3, pp. 709-755.
- SCHMITTER, C. (1994), « La Communauté européenne et l'Uruguay Round : incertitudes et faiblesses », *Revue Europe*, juin, pp. 1-5.
- SCHMITTER, C. (1995), « Commentaire sur l'article 113 », in CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R. & SIMON, D. (1995), *Traité sur l'Union européenne. commentaire article par article*, Economica, pp. 291-303.
- SCHMITTER C. (1995), « Commentaire sur l'abrogation de l'article 116 », in CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R. & SIMON, D. (1995), *Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article*, Economica, pp. 321-331.
- SCHWOB, J. (1993), « L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne », *RTDE*, pp. 1-16.
- SIMON, D. (1994), « La compétence de la Communauté pour conclure l'accord OMC : l'Avis 1/94 de la Cour de justice », *Revue Europe*, décembre, pp. 1-3.
- TIMMIRANS, V. (1987), « Common Commercial Policy (Article 113) and International Trade in Services » in *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum P. Pescatore*, pp. 675-690.
- TOGNAZZI, G. (1996), « Il parere n° 1/94 : Nuovi sviluppi in tema di relazioni esterne della Comunità Europea », *DCSI*, 35, n° 1, pp. 75-86.
- TORRENT, R. (1997), « Le « quatrième pilier » de l'Union européenne », in J.H.J. BOURGEOIS, J.-L. DEWOST, M.-A. GAIFFE, *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives ?*, Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 49-63.
- TRIDIMAS, T. & EECKHOUT, P. (1994), « The external Competence of the Community and the Case Law of the Court of Justice : Principle versus Pragmatism », *Yearbook of European Law*, pp. 143-177.
- VERECKEN, M. (1996), « La competenza della Comunità a concludere accordi internazionali in materia di servizi », *DCSI*, 35, n° 1, pp. 87-100.
- VIGNERON, P. & SMITH, A. (1992), « Le fondement de la compétence communautaire en matière de commerce international de services », *CDE*, 28, n° 5-6, pp. 515-564.
- ZAMPINI, F. (1997), « Les limites de la compétence externe de la Communauté européenne selon la CJCE et les limites de l'intervention judiciaire », in J.H.J. BOURGEOIS, J.-L. DEWOST, M.-A. GAIFFE, *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives ?*, Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 27-48.

A Multi-Level Foreign Policy Between Convergence, Consistency and Variable Geometry The case of arms exports controls

Sibylle BAUER and Eric REMACLE

The rise of expectations of and demands from both inside and outside Europe for an active European Union role on the world stage has transformed the nature of recent studies on EU foreign and security policy. Scholars now are required to focus not only on explanations of the famous « expectations-capabilities » gap (Hill 1993 ; Bacot-Decriaud), but also to explore the outcomes and limits of a foreign policy in the making and shape a wider theoretical framework about the nature of European foreign policy and its position in the EU polity (Tonra & Christiansen).

1. A multi-level foreign policy

Theories of integration usually refer to mono-causal explanations of integrative processes (Mutimer ; Nelsen & Stubb). The concrete study of the so-called « EU polity » (Rhodes & Mazey ; Telò & Magnette) leads to another approach which considers theories not as general theories but as ideological models which reflect the state of the European construction (Caporaso & Keeler), state the preferences and values of the actors in EU policy-making, and contribute to the ineluctable compromises between them. From a constructivist perspective (Adler), one could say that integration theories are social and ideological constructs which contribute to shaping the reality of integration rather than to explaining it. The case of foreign policy is notably relevant in this respect.

Indeed, each area of foreign policy decision-making in the EU seems to be inspired by different ideological approaches to integration favoured by the different foreign policy actors. Accordingly, European foreign policy functions on four political/legal levels each of which refers indirectly to one of the main integration theories (Remacle, 1997) :

- *conflicting intergovernmentalism* is characterised by realist theories, traditional application of the concept of sovereignty and the method of inter-state balance of power (Pijpers ; Hill, 1983) : the management of the Yugoslav crisis by EU countries illustrates this aspect of EU foreign policy, as do national arms exports policies ;

- *co-operative intergovernmentalism* is inspired by theories of functionalism (Mitrany), of adaptation (Rosenau ; Petersen) and of maximisation of the national interest and/or convergence of preferences (Pfetsch ; Moravcsik ; Milward) and is reflected in different forms of *ad hoc* bi- and multilateral co-operation between EU Member States in the field of foreign policy. The reference to common interests in article 11 of the Treaty on European Union (TEU) as well as examples such as the old European Political Co-operation, EU consultations in the United Nations or participation in export control regimes like the « Wassenaar arrangement » illustrate this type of EU foreign policy ;
- *institutionalised regime-type intergovernmentalism* implies introducing the « *acquis* » of regimes and interdependence theories (Keohane & Nye ; Krasner) into the institutional system of the EU, which leads to the development of a security community among EU states (Deutsch) and to a new type of polity called a « confederal system » (Wallace, 1994), a « consociational confederation » (Taylor ; Chrysochoou, 1996), an « intergovernmental federation » (Quermonne) or a « federation of states » (Telò & Magonette). The institutionalisation of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and its associated instruments established by the Maastricht and Amsterdam Treaties is an illustration of this regime-building approach. An example of these instruments includes the EU Code of Conduct on Arms Exports (see below), which was agreed within the framework of CFSP ;
- *supranationalism* is based upon the existence of an integrated structural foreign policy (Keukeleire) based on first pillar instruments, and refers to theories developed either by federalists (Sidjanski), neo-functionalists (Haas ; Lindberg ; Schmitter) or neo-institutionalists (Regelsberger & Wessels ; Wessels), all of whom predict the transformation of the Community into an international and global player which influences its partners both by its existence and actions (Ginsberg). With regard to the field of arms exports, while there is no first-pillar EU competence, a grey zone of dual-use items ¹ exists to which community legislation applies, for example the dual-use regulation (Council Regulation 3381/94 of 19 December 1994) and a regulation prohibiting the export of certain chemical products under certain conditions (Council Regulation 428/89 of 20 February 1989).

The development of the EU's foreign policy can be interpreted either as a combination or as a chronological/teleological succession of these four levels. Whichever interpretation is chosen, the key to understanding the mechanisms of European foreign policy lies in three processes : first, *convergence* (or vertical coherence) between national policies and EU policy ; second, *consistency* (or horizontal coherence) between policies carried out in the different pillars of the EU institutional system ; and third, *variable geometry* in policy-making and institutions. These three processes will be discussed hereafter with reference to the case of arms exports controls.

¹ Items with both military and civil applications.

2. Convergence

European Political Co-operation (EPC) in the seventies and eighties had already allowed the EC Member States to build channels of communication and methods of socialisation among their diplomats in order to define common objectives and co-ordinate the first joint diplomatic actions (Schoutheete ; Pijpers ; Nuttall). CFSP continued this process (Willaert & Marques-Ruiz ; Maury ; Holland) and has given rise to concrete examples of a double move towards a Europeanisation of national policies and a maximisation of national positions through European channels (Hill, 1996 ; Peterson & Sjursen). Studies on the Spanish and Portuguese cases (Algieri & Regelsberger), on the Nordic dimension (Jopp & Warjovaara) and on the Europeanisation of national structures and policies (Hanf & Soetendorp ; Hocking & Spence) provide solid empirical evidence of this double move. The question of arms exports control can be added to these case studies.

Arms export policy falls simultaneously into the fields of economic, competition, foreign, security, and defence policy with their different degrees of community and member state competence. At the same time, this policy area has been traditionally considered as inextricably linked to national sovereignty. This led to the inclusion of an « opt-out clause » in the Treaty of Rome (Article 223, now Article 296 TEU), which gives EU Member States the right to exclude arms exports from EU competence. While a common market was established and competence regarding competition policy was transferred to the supranational level, the defence sector was explicitly exempted from those regulations. Member States have been reluctant to open up a sector which has been traditionally protected from outside competition, heavily subsidised, and subject to a high degree of state intervention and control. Article 113 of the Treaty of Rome (now Article 133 TEU) states that the « (...) common commercial policy shall be based on (...) the achievements of uniformity in measures of trade liberalisation, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in the event of dumping or subsidies (...) ». Article 223 of the Treaty of Rome ² (see Emiliou ; Bauer & Küchenmeister) allows Member States to invoke their security interests for this purpose.

According to EU Member States' interpretation of Article 223, matters related to the production of and trade in armaments have therefore been dealt with within the framework of national jurisdiction of the individual Member States (see Anthony ; Costa & Pereira). The current process of Europeanisation of the defence industry, however, has made it imperative for Member States to co-ordinate export policies. The tradition of national decision-making with regard to arms exports was inextricably linked to the existence of national defence industries, which have

² Article 296(1) states : « (...) (a) No Member State shall be obliged to supply information the disclosure of which it considers contrary to the essential interests of its security ; (b) any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material ; such measures shall not adversely affect the conditions of competition in the common market regarding products which are not intended for specifically military purposes ».

gradually ceased to exist due to fundamental structural changes in the industry, such as mergers, co-operation, joint ventures, co-production, and dependence on components from abroad (see De Vestel, 1993 and 1995 ; Gummet & Walker ; Tigner). This trend towards a Europeanisation of the defence industry in the EU has been determined to a large extent by the post-Cold War developments of decreased military expenditures, shrinking domestic and export markets, and increased availability of surplus weapons (see European Commission 1996 and 1997 ; SIPRI Yearbook). Other factors contributing to an increased co-ordination of export policies are the creation of a common market and the fear of undercutting in the face of shrinking markets. These developments have also led to a push towards harmonisation at the EU level from the defence industry itself, to create a « level playing field » (see EDIG). Furthermore, the need for more restrictive regulations across the EU as a tool of conflict prevention has become increasingly apparent, particularly considering the boomerang effect illustrated by Gulf War and in peace-keeping missions where European soldiers fight troops equipped with weapons and *matériel* exported by their own governments.

Co-operation has therefore been increasing in this field, but defence export policies have nevertheless remained national preserves. These aspects of policy have remained within the second pillar and thus on an intergovernmental level. At the European Councils of Luxembourg and Lisbon in 1991 and 1992, the Council agreed eight criteria for arms exports. On the basis of these, a more comprehensive EU Code of Conduct for Arms Exports was elaborated by COARM, the Council Working Group on Conventional Arms Exports, and adopted by the Council of Ministers on 8 June 1998 as a Council Declaration. The Code document consists of three parts : a preamble, which outlines aims and underlying principles of the Code ; export guidelines in the form of an elaboration of the eight criteria of 1991/92 ; and a number of operative provisions, which set out mechanisms for EU Member States to co-operate on certain clearly defined matters. Primarily, Member States are required to provide each other with annual reports on implementation of the Code ³, to review implementation of the agreement ⁴, and to exchange information on the denial of export licences. This transparency mechanism, unprecedented in this field, aims to prevent « undercutting », i.e. the delivery of weapons by one Member State after the export of essentially the same category of weapons was denied by another Member State. Before undercutting can take place, the two governments involved are required to enter into consultations.

As a Council Declaration, the agreement is only politically, not legally binding. Since it was agreed within CFSP, on the basis of Title V TEU, its implementation cannot be enforced by the European Court of Justice (Article 46 TEU). Thus no Community legislation on arms exports exists to date. In addition, while the Code

³ The first consolidated annual report was agreed by the General Affairs Council on 11 October 1999 (OJ, C 315 of 3 November 1999, 1).

⁴ The first annual review took place on 21 Sept. 1999, during the Finnish Presidency.

includes an elaboration of the original eight criteria, it leaves ample room for subjective interpretation by national governments, even with regard to the operative provisions, e.g. regarding the contents of annual reports (see Amnesty International *et al.*; Bauer 1998 a, b). Implementation is up to individual Member States and can only be verified if information is provided by governments through other transparency mechanisms (such as national reports on arms exports, the UN Register for Conventional Arms, etc.) or by non-governmental sources (such as the defence industry)⁵.

The review and further development of the Code since its adoption reflects an increased Europeanisation of export policies, despite the modesty of the steps taken. For example, a number of clarifications and agreements for practical implementation were made during the first year (see Annual Report of 11 October 1999). While a clear European dimension of national export policies has developed, national governments have also tried to maximise their national positions through European channels. During negotiations for the Code of Conduct, for example, it was primarily the French government which blocked the agreement of more restrictive and effective mechanisms (see Bauer 1998a, b). On the other hand, under the Finnish Presidency, with its tradition of public and parliamentary transparency (Grønbach-Jensen), the first annual report on implementation of the Code was published, although this had not been provided for in the original document. The document is a compromise agreement which reflects national traditions and negotiating positions (see Bauer 1998a). The Code is therefore a result of a Europeanisation dynamic as well as of Member States' attempts to maximise their national positions.

3. Inter-pillar consistency and the tension between supranationalism and intergovernmentalism

Foreign policy remains a competence of Member States, who are not ready to cede it to the supranational level. Therefore the whole history of the attempt to build a European foreign policy since the Fouchet Plan in the sixties has centred on the distribution of competences between intergovernmental co-operation and control by supranational institutions. The Maastricht and Amsterdam Treaties illustrate this tension (Dehousse; Franck; Petite; Remacle, 1997). Two different approaches were chosen during these two Treaty reforms to negotiate the two positions. In the preparation of the Maastricht Treaty, the supranationalists, especially the Commission and the Benelux countries, insisted vehemently on the need to give to the Community the co-ordinating role of an integrated external policy (Remacle, 1992). The question of consistency between the three pillars became the sacred cow of supranationalists (Krenzler & Schneider; Tietje). The emphasis on the need for a legal personality of the Union and its capability to sign agreements with third parties

⁵ These mechanisms would also allow for public and parliamentary scrutiny, while governments can also obtain information through intergovernmental channels at their disposal (e.g. within the framework of the Wassenaar arrangement).

in the field of CFSP represented another example of the same debate (Bribosia & Weyembergh). In Amsterdam, the approach appeared to be less ambitious and more pragmatic. Instead of reviving the old tensions between supranationalists and intergovernmentalists, the negotiators adopted institutional working procedures designed to overcome some of the deep-rooted tensions (Gourlay & Remacle). First, no legal personality is given to the Union as a whole, but article 24 of the TEU allows the Union to sign agreements with third countries or organisations in the second and third pillars. Second, article 3 of the Treaty on European Union emphasises the need for consistency between all external policies and joint responsibility of the Council and the Commission in their implementation. Co-management of CFSP and other external policies by the Council and the Commission remains effectively the only way for the Union to proceed in shaping its international political profile. The appointment of Javier Solana as Secretary-General of the Council/High Representative for CFSP according to article 26 of the TEU (and as Secretary-General of WEU) as well as the designation of Chris Patten as « Super-Commissioner » for External Relations ⁶ are structural measures towards this objective. Despite some criticism of federalists at the creation of the post of « Mr. CFSP » (e.g. F. Dehousse), this solution of a Council-Commission tandem seems to be the only one able to reflect the consociational/confederal nature of the second pillar which makes it necessary to base it jointly on states and supranational institutions.

The question of consistency confirms therefore our theoretical assumption that EU foreign policy has to be conceived as a « system » (Monar, 1997) of multi-level foreign policies rather than a unified set of external relations. This has led scholars to study how policy-making in this field addresses the consistency question and how institutions co-operate or compete in the clarification of their respective roles in the three pillars. Again, the case of arms exports is informative. We have already mentioned, for example, that the Code of Conduct is based on a Council Declaration, not on Community law. The regulation on dual-use goods was also often quoted as an interesting case because it is a mix of a Community regulation and a CFSP joint action (Holland). These cases concern primarily the question of the relationship between the Council and the Commission. Since 1998, the issue of arms exports has also been addressed by the Court of Justice, thereby creating a new dynamic in the field.

According to the Treaties, the jurisdiction of the European Court of Justice (ECJ) does not extend to the second pillar, the field of CFSP. Title V, TEU, is expressly excluded from the Court's jurisdiction (Article 46 TEU). Nevertheless, decisions on access to second pillar documents agreed under Title V can be subject to European jurisdiction. A precedent for this has been set by a transparency case against the Council on access to second pillar documents, which was brought before the Court of First Instance in 1998 (Case T-14/98). The Council of the European Union did not raise the plea of inadmissibility and therefore acknowledged the Court's jurisdiction over a matter within the intergovernmental CFSP in this particular case (see below).

⁶ The Amsterdam negotiators had proposed to appoint a Vice-President of the Commission for External Relations. President Prodi was not able to fulfill this request but gave to Commissioner Patten a wide portfolio in external affairs which will likely be equivalent to the power of a Vice-President.

Heidi Hautala, a Green Member of the European Parliament from Finland, put a written question to the Council on the implementation of the eight EU criteria for arms exports of 1991 and 1992 (Written Question P-3219/96). Subsequently, she requested access to a report on this matter, which had been agreed at the Political Committee level on 14/15 November 1993 (Letter from Hautala to the Council of 17 June 1997 and 1 September 1999). Having been refused access to the document, Ms. Hautala sued the Council, asking the Court of First Instance to annul the Council decision made at the ministerial level and to order the Council to bear the costs of the case (Case T-14/98, Judgement, para. 32). The Court ruled positively regarding both aspects and requested the Council to consider partial access to the document (para. 87). The following aspects of the case are particularly relevant with regard to interpillar consistency.

Parties before Court : the General Affairs Council's contested decision to refuse access to the document was not made unanimously, but four states voted in favour (para. 20). Two governments, Sweden and Finland, even intervened in the written and oral procedure in support of the plaintiff's request to annul the contested decision and her position on the Court's competence (para. 25-26). The French government intervened in favour of the Council and expressly dismissed the option of partial access (para. 63). Member States defending different positions before the ECJ can clearly be qualified as a first pillar practice, since the second pillar is formally excluded from ECJ competence.

Competence of the ECJ : access to the contested document is governed by Council Decision 93/731 on public access to documents (see below). Therefore the applicant, supported by the two Scandinavian governments, maintained that it fell under Article 173 of the EC Treaty (now Article 230), regarding « review by the Court of Justice of the legality of Council acts ». Thus, according to Hautala, access to the document was within the Court's jurisdiction, even if the document fell within Title V (Case T-14/98, Judgement, para. 21-22).

In the written procedure, the Council, supported by the French government, challenged the competence of the Court in this matter on the grounds of the relevant Treaty provisions (Case T-14/98, Report for the Hearing, para. 21-22). It did not, however, argue in favour of inadmissibility and « left it to the Court of First Instance to consider the question of its jurisdiction » (Case T-14/98, Judgement, para. 36). During the oral hearing it expressly acknowledged the Court's competence, but also outlined certain limits, stating that « assessment of the harm which might be caused to the public interest by the disclosure of one of its documents is within its sole discretion and the Court cannot substitute its own assessment » (para. 57).

The Court argued, as in a similar third pillar case ⁷, that the decision on rules governing access to Council documents, as an act based on Article 151(3) EC Treaty

⁷ A similar case was brought before the Court on a third pillar issue, in which the Swedish Journalists Association challenged denial of access to a document and won the case, even though third pillar matters are also expressly excluded from the Court's competence (Case T-174/95, *Svenska Journalistförbundet v. Council of the European Union*). Thus, parallel to the case discussed here, the Court's competence was also not evident from the Treaties. That case therefore established a precedent which is relevant also for second pillar matters, as can be seen from the fact that the case was quoted several times in the judgement on case T-14/98.

(now Article 207(3) TEU) applied to all Council documents and was « applicable » to Treaty V measures (para. 41). It further held that the Court not having « jurisdiction to assess the lawfulness of acts falling within Title V did not exclude its jurisdiction to rule on public access to those documents » (para. 42). The Court, however, limited its own jurisdiction using a distinction between political and legal assessments. It specifically stated that ruling on the question of whether partial access had at least to be considered fell within its competence, since it was a legal question, not one of political assessment (para. 76). However, it did not consider that the ruling on the Council's assessment of potential threats to the public interest and the EU's external relations fell within its jurisdiction⁸. It defined its own competence as « limited to verifying whether the procedural rules have been complied with, the contested decision is properly reasoned, and the facts have been accurately stated, and whether there has been a manifest error of assessment of the facts or a misuse of power » (para. 72).

Interpretation of the principle of widest possible access to documents : a key document on the principles of transparency and citizens' right of access to information is a Code of Conduct agreed by Council and Commission on public access to these institutions' documents (OJ, 1993, L 340, p. 41). The underlying principle of « widest possible access to documents held by the Commission and the Council » (p. 41) is applicable to the Commission and the Council. Public access to a document can be refused under specifically named circumstances⁹, which are also confirmed in Council Decision 93/731 on public access to documents. This adds to interpillar consistency, although the lack of an enforcement mechanism is a clear difference with regard to the Council. To some extent (taking into consideration the limited competence of the Court) this consistency gap is narrowed through the Court case in question.

In the case discussed here, the Council evoked public security as one of the limitations to widest public access provided for in Article 4 (1) of Decision 93/731 (Letter of the Council to Hautala of 25 July 1997) and potential harm to the EU's relations with third countries (Letter of the Council to Hautala of 4 November 1997). Furthermore, the Council maintained that the type of document requested

⁸ The Court of First Instance states that, « the Council's discretion is connected with the political responsibilities conferred on it by Title V of the Treaty on European Union. It is on that basis that the Council must determine the possible consequences which disclosure of the contested report may have on the external relations of the European Union » (Case T-14/98, Judgement, para. 71).

⁹ « Access to a Council document shall not be granted where its disclosure could undermine :

- the protection of the public interest (public security, international relations, monetary stability, court proceedings, inspections and investigations),
- the protection of the individual and of privacy,
- the protection of commercial and industrial secrecy,
- the protection of the Community's financial interests,
- the protection of confidentiality as requested by the natural or legal person who supplied any of the information contained in the document or as required by the legislation of the Member State which supplied any of that information ». Also, « [a]ccess to a Council document may be refused in order to protect the confidentiality of the Council's proceedings ».

automatically led to a refusal of access. It argued that publication of an internal working document, which was circulated within the COREU network, could impact on the functioning of CFSP mechanisms and thereby harm the public interest (Case T-14/98, Judgement, para. 60).

The plaintiff maintained that the Council had not adequately considered her request and that the invoking of the exceptions provided for in the Council's rules governing access to documents was not valid (para. 43). The Court dismissed the first argument on the grounds of insufficient evidence. It also rejected the second argument, taking the view that the report was destined for internal use only and that access was limited to a certain group of people (para. 73-74). However, it emphasised that the Court's competence did not extend to an assessment of the Council's decision based on the contents of the report. Additionally while the Court dismissed the first two pleas, it ruled that partial access had to be considered. It therefore assumed a role in the interpretation of the Council Decision and thus participated in its further legal development through the creation of case law.

This court case was the first one at the EU level in which the Court explicitly ruled that partial access had to be considered by one of the EU institutions (Hautala 1999). The Council interpreted the rules governing access to documents as only providing for access to complete documents and stated that fragmentary information could be misleading. It emphasised that a case where partial access was granted by the Council had been an exception (Case T-14/98, Judgement, para. 55-59). The Court interpreted access to documents as access to the information contained in it (para. 75). It further based its position on the principle of proportionality, maintaining that the aim of protecting « the public interest with regard to international relations » could be achieved even when parts of a document are published to which exceptions did not apply (para. 85).

One can conclude that first pillar practices and principles were applied to a second pillar issue thereby providing an example of a spillover effect from the first to the second pillar with regard to access to documents, and therefore transparency and accountability, through the admission of ECJ jurisdiction. The European Court of Justice's jurisdiction on the issue of public access to a second pillar document thus simultaneously illustrates an aspect of the Europeanisation of arms export policies (in the sense of a new dimension to national policies) as well as the problem of interpillar consistency.

4. Variable geometry

The trends towards convergence and consistency in EU foreign policy indicate that decision-making processes have been integrated to some extent. However they also show that this integration process is not similar to first pillar policy-making, rather it is more complex and multi-level. Our hypothesis about the peculiarity of foreign policy integration is again verified when we take into account a third dimension of the Europeanisation process i.e. variable geometry. The shaping of concentric circles, differentiated security dilemmas and interlocking regional security subsystems and organisations (Telò & Remacle ; Seidelmann & Remacle ; Kostecki) as aspects of variable geometry characterise the evolving nature of the European

security system since the end of bipolarity. In addition, variable geometry has been gradually introduced into the institutional framework of the European Union with the development of the second pillar (Edwards & Philippart ; Missiroli).

The Amsterdam Treaty does not formally include a provision for enhanced co-operation in the second pillar, as it does for the first and third ones. No agreement was possible on this point because of the reluctance of big Member States which were interested in maintaining the option of establishing contact groups or « *directoires* » for managing international questions or crises. Nevertheless, Article 23 introduces the option of constructive abstention of countries, if they represent at most one third of votes in the Council, when adopting guidelines or common strategies. In addition, qualified majority voting was introduced for decisions on common positions and joint actions, although a country can still invoke national interests to veto such a majority decision. As far as the outside representation of the Union is concerned, foreign policy will generate a system of variable « *troikas* » : besides the traditional troika (preceding, present and succeeding Presidencies plus the Commission), a special troika is created for CFSP (present and next Presidencies plus Mr. CFSP plus the Commission). The case of a non-WEU state holding the EU Presidency will require a change of this composition for military questions. Yet another troika has been set up for the external representation of the euro (the Presidency of euro-11, the President of the European Central Bank, and one of the three European Monetary Union, EMU participants in G-7 assisted technically by the Commission). This means the introduction of a kind of variable geometry in foreign policy. Furthermore, security policy is most affected by variable geometry, and again the field of armaments policy provides the most visible example of this trend.

In accordance with Article 296 of the TEU (ex-Article 223), the integration of arms markets is not discussed within the EU, although Article 17 of the TEU mentions the importance of co-ordination in this field. Most of the initiatives in this field are taken outside the EU framework (De Vestel, 1993 & 1995). Three bodies are used for this purpose. The first one is NATO in the framework of the Conference of National Directors of Armaments (CNDA). The second one is the WEU, where the thirteen European Member States of NATO (except Iceland) meet in the West European Armaments Group (WEAG) and can even use WEU's legal personality through the West European Armament Organisation (WEAO) to commission studies and sign contracts. Thirdly, the four main arms producers in the EU/WEU, i.e. Britain, France, Germany and Italy have founded a multilateral structure of co-ordination in the field of arms procurement called Joint Armaments Cooperation Structure (JACS, mostly known by its French acronym OCCAR). This variable geometry explains why the EU and the WEU have not yet established the Armament Agency which was mentioned as an objective in the WEU Declaration annexed to the Maastricht Treaty.

Despite the impression of dispersion generated by variable geometry, previous experience has shown that variable geometry and enhanced co-operation are the best

solutions for maintaining the momentum of integration and leading to an integration of most EU countries in new circles of co-operation (Teld & Remacle). EMU and Schengen are two good examples of this. The integration of the WEU into the EU¹⁰ seems to support this trend. Therefore, variable geometry is not only an indication of fragmentation of the Union but also an element of the continuing process of integration.

5. Conclusions

In looking at the aforementioned four levels of EU foreign policy (conflicting, co-operative, institutionalised regime-type intergovernmentalism, and supranationalism) through the aspects of consistency, convergence and variable geometry, this article shows parallel processes of integration and fragmentation. The field of arms export policies illustrates these tendencies. On the one hand there is a clear Europeanisation dynamic towards a harmonisation of national export policies at the EU level. On the other hand, Member States resist legal changes that would lead to the ceding of competence regarding arms exports to the supranational level. Therefore, as concerns the field of arms exports, broadly defined to include dual-use goods, decision-making takes place at all four levels. The different levels of foreign policy-making inside the EU allow for different speeds and degrees of integration in different policy areas of the three pillars as well as within the pillars, and also in various aspects of the same policy area. To summarise, the delicate balance between integration and fragmentation is shaping a very peculiar model of foreign-policy making which cannot simply be described as a traditional international organisation nor as a state-like polity, but rather as a multi-level system.

¹⁰ See Eric Remacle's chapter below.

Bibliography

- ADLER, E. (1991), « Seizing the Middle Ground : Constructivism in World Politics », *International Politics*, Vol. 3, September, pp. 319-363.
- ALGERI, F. and E. REGELSBERGER, ed. (1996), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn, Europa Union Verlag, Institut für Europäische Politik.
- AMNESTY INTERNATIONAL. et al. (1998), *The EU Code of Conduct on Arms Exports, Final Analysis*, 5 June, London.
- ANTHONY, I., ed. (1991), *Arms export regulations*, Oxford, SIPRI, Oxford University Press.
- BACOT-DECRIAUD, M. (1998), « L'Union européenne : la PESC, une dynamique en panne », in BUFFOTOT, P., dir., *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, Paris, La Documentation française, pp. 221-234.
- BAUER S. (1998a), « Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte », *Antimilitarismus Information*, 28. Jg, Nr. 7, July.
- BAUER, S (1998b), « EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte – (keine Antwort auf die Kleinwaffenproblematik ?) », *Wissenschaft und Frieden*, 16 Jg., 3/98, September.
- BAUER, H. and Th. KÜCHENMISTLER (1996), « Exportkontrollpolitik bei Rüstung und dual-use Gütern », *Arbeitspapier des Instituts für europäische Politik Nr. 31*, Berlin, October.
- BRIBOSIA, E. and A. WEYEMBERGH (1999), « La personnalité juridique de l'Union européenne », in DONY M. (dir.), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Brussels, Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 37-60.
- CAPORASO, J.A. and J.T.S. KIEBER (1995), « The European Union and Regional Integration Theory », in RHODES. C. and S. MAZEV, ed., *The State of the European Union*, vol. 3, *Building a European Polity ?*, Boulder Co & London, Lynne Rienner & Longman, pp 29-62
- CHRYSOCHOOU, D.N. (1996), « European Union and the Dynamics of Confederal Consociation : Problems and Prospects for a Democratic Future », *Journal of European Integration*, 18 : 2-3, Winter/ Spring, pp. 279-305.
- CHRYSOCHOOU, D.N., M.J. TSINISIZI IS, S. STAVRIDIS and K. IFANTIS (1999), *Europe in Change. Theory and Reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester.
- COSTA J.-P. and P. PERJARA (1999), *The Policy of the Member States of the European Union in the Fields of Arms Exports*. Working paper, Political Series POLI 112 EN 8-1999, Luxembourg, Directorate General for Research, European Parliament
- DEMOUSSE, F. (1998), « Amsterdam : A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union », *European Journal of International Law*, vol. 9, pp. 525-539.
- DEUTSCH K.W. (1954), *Political Community at the International Level : Problems of Measurement and Definition*, Garden City, p. 33.
- DE VESTEL, P., dir. (1993), *L'industrie européenne de l'armement recherche, développement, technologique, reconversion*, rapport réalisé pour le Scientific and Technological Options Assessment Unit (STOA) du Parlement européen, STOA, Luxembourg, November.
- DE VESTEL, P., dir. (1993), *Defence Markets and Industries in Europe : Time for Political Decisions ?*, Paris, WEU Institute for Security Studies, *Chaillot Papers*, 21, November.
- DONY, M., dir. (1999), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Brussels, Editions de l'Université de Bruxelles.
- EDWARDS, G. and E. PHILIPPART (1997), *Flexibility and the Treaty of Amsterdam : Europe's New Byzantium ?*, Cambridge UK, Center for Legal Studies (CELS Occasional Paper 3).
- EMILIOU N. (1996), « Strategic Export Controls, National Security and the Common Commercial Policy », *European Foreign Affairs Review*, 1, pp. 55-78
- EUROPEAN DEFENCE INDUSTRIAL GROUP (EDIG) (1995), *The European Defence Industry. An Agenda Item for the 1996 Intergovernmental Conference. Memorandum of the European Defence Industries Group*, 30 May.
- FRANCK, C. (1998), « La CIG 1996 et l'Union politique », in LJIJINI, Y., ed., *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Brussels, Bruylant, pp. 3-20.

- GINSBERG, R. H. (1999), « Conceptualizing the European Union as an International Actor : Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, 3, September, pp. 429-454.
- GOURLAY C. and E. REMACLE (1998), « The 1996 IGC : the Actors and Their Interaction », in ELIASSEN, K.A., ed., *Foreign and Security Policy in the European Union*. London, Sage, pp. 59-93.
- GRONBACH-JENSEN, C. (1998), « The Scandinavian tradition of open government and the European Union : problems of compatibility ? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, 1, March, pp. 185-199.
- GUMMET, Ph. and W. WALKER (1993), *Nationalism, Internationalism and the European Defence Market*, Paris, WEU Institut for Security Studies, Chaillot Papers, 21, September.
- HAAS, E. B. (1958), *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford, Stanford University Press.
- HANF, K. and B. SOETENDORP, ed. (1998), *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London-New York, Longman.
- HILL, Ch., ed. (1983), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, Allen & Unwin.
- HILL, Ch., ed. (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge
- HILL, Ch. (1993), « The Capability-Expectations gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, 3, September, pp. 305-328
- HOCKING, B. and D. SPENCE, ed. (2000), *EU Member State Foreign Ministries. Change and Adaptation*, London, Macmillan.
- HOLLAND M., ed. (1997), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, London-Washington, Pinter.
- JOFF M. and R. WARJOVAARA, ed. (1998), *Approaching the Northern Dimension of CFSP*, Helsinki-Bonn, Ulkopoliittinen instituutti and Institut für Europäische Politik
- KEOHANE, R. O. & NYE, J. S. (1977), *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown.
- KEUKELEIRE, S. (1998), *Het Buitenlands Beleid van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer.
- KOSTECKI, W. (1996), *Europe after the Cold War. The security complex theory*, Warsaw, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences.
- KRASNER, S., ed. (1981), « International Regimes ». Special Issue of *International Organization*, Vol. 36, 2.
- KRENZIER, H.-G. and H.C. SCHNEIDER (1997), « The question of consistency », in REHLSBERGER, E., Ph. DE SCHOUTHEET, DI TERVARIENT and W. WESSHLS, ed., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder-London, Lynne Rienner, pp. 133-151.
- LINDBERG L. N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, London, Oxford University Press.
- MAURY, J.-P. (1996), *La construction européenne. la sécurité et la défense*, Paris, Presses universitaires de France.
- MILWARD, A. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press.
- MISSIROLI, A. (1998), « Coopération renforcée et flexibilité dans le deuxième pilier : un parcours d'obstacles ? », in LINZI, G., dir., *L'UEO a cinquante ans*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, pp. 37-53
- MITRANY, D. (1966), *A Working Peace System : An Argument for the Functional Development of International Organization*, Chicago, Quadrangle Book. (1^{re} édition : London, 1943).
- MONAR, J. (1997), « The European Union's Foreign Affairs System After the Treaty of Amsterdam : A Strengthened Capacity for External Action ? », *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, 3, pp 413-432.
- MORAVCSIK, A. (1993), « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 4, December, pp. 473-524
- MUTIMER, D. (1994), « Theories of Political Integration », in MICHELMANN, H.J and P. SOLDATOS, ed., *European Integration. Theories and Approaches*, Canada, University Press of America, 1994, pp. 13-42.
- NELSEN, B. F. and A. C.-G. STUBB, ed. (1994), *The European Union Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder-London, Lynne Rienner

- NUTTALL, S. (1997), « Two Decades of EPC Performance », in REGELSBERGER, E., Ph. DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT and W. WISSIJS, ed., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder-London, Lynne Rienner, pp. 19-39.
- PETERSEN, N. (1998), « National Strategies in the Integration Dilemma : An Adaptation Approach », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, 1, March, pp. 33-54.
- PETERSON J., H. SJURSEN, ed. (1998), *A Common Foreign Policy for Europe ?*, London, Routledge, 1998.
- PETTIE, M. (1997), « Le traité d'Amsterdam : ambition et réalisme », *Revue du Marché unique européen* 3/97, pp. 17-52.
- PFETSCH, F.R. (1994), « Tensions in Sovereignty : Foreign Policies of EC Members Compared », in CARNAES, W., S. SMITH, ed., *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, London, Sage, pp. 120-137.
- PUPERS, A. (1991), « European Political Cooperation and the Realist Paradigm », in HOLLAND, M. (ed.), *The Future of European Political Cooperation : Essays on Theory and Practice*, London Macmillan, pp. 8-35.
- QUERMONNE, J.-L. (1998), *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien.
- REGELSBERGER, E., Ph. DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT and W. WISSIJS, ed. (1997), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder-London, Lynne Rienner, pp. 19-39.
- REGELSBERGER E. and W. WISSIJS (1996), « The CFSP Institutions and Procedures : A Third Way for the Second Pillar », *European Foreign Affairs Review*, vol. 1, 1, pp. 29-54.
- REMACLE, E. (1992), *La politique étrangère européenne de Maastricht à la Yougoslavie*, GRIP, Bruxelles.
- REMACLE E. (1997), « La politique étrangère de l'Union au-delà de la PESC », in TELÓ, M. and P. MAGNETTI, ed., *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Brussels, Complexe, pp. 183-207.
- RHODES, C. and S. MAZEY, ed. (1995), *The State of the European Union*, vol. 3, *Building a European Polity ?*, Boulder Co & London, Lynne Rienner & Longman.
- ROSENAU, J.N. (1970), *The Adaptation of National Societies : A Theory of Political Systems Behaviour and Transformation*, New York, McCaleb-Seiler.
- SCHIFFAUER, P. and G. JEFFREY-JONES (1999), *The Principle of Transparency : A Comparative Overview on the Legislation of the EU-Member States and the Rules applied by Community Institutions*, Working Papers, Political Series, POLI 106 EN, European Parliament, Directorate General for Research, January.
- SCHMITTER, P.C. (1992), *Interests, Powers and Functions : Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*, Stanford, Stanford University and Centre for Advances Studies in Behavioural Sciences, Working Paper
- DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Ph. (1986), *La coopération politique européenne*, Brussels, Nathan-Labor (2^e éd.).
- SEIDELMANN, R. and E. REMACLE, ed. (1998) *Pan-European Security Redefined*, Baden-Baden, Nomos.
- SIDJANSKI, D. (1992), *L'avenir fédéraliste de l'Europe : la Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht*, Genève, Publications de l'Institut universitaire d'études européennes, Paris, Presses universitaires de France.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. (SIPRI), ed. (annually), *SIPRI Yearbook. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, annually.
- TAYLOR, P., *International Organization in the Modern World : The Regional and the Global Process*, London, Pinter.
- TELÓ, M. and P. MAGNETTI, ed. (1996), *Repenser l'Europe*, Brussels, Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 20-23.
- TELÓ, M. and E. REMACLE, ed. (1998), *L'Union européenne après Amsterdam. Adaptations institutionnelles, enjeux de la différenciation et de l'élargissement*, Brussels, Fondation Paul-Henri Spaak.
- TIEBE, Ch. (1997), « The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy », *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, 2, Summer, pp. 211-233.
- TIGNER, B. (1998), « Europe fights back. New Strategies for Europe's Defence Industries », *Background Report, 1998 European Defence Procurement Conference. 23 April 1998*, Brussels.

- TONRA, B. and Th. CHRISTIANSEN, ed. (1998), *CFSP and Beyond. Theorising European Foreign Policy*, Aberystwyth, Centre for European Studies, Department of international Politics, University of Wales.
- WALLACE, W., ed. (1990), *The Dynamic of European Integration*, London, Pinter Publisher for the Royal Institute of International Affairs.
- WALLACE, W. (1994), *Regional Integration : The West European Experience*, Washington DC, The Brookings Institution.
- WESSELS, W. (1997), « An Ever Closer Fusion ? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes », *Journal on Common Market Studies*, vol. 35, 2, pp. 267-299
- WILLAERT, Ph. and C. MARQUES-RUIZ. (1995), « Vers une politique étrangère et de sécurité commune : état des lieux », *Revue du Marché unique européen*, 3/1995, pp. 35-95.

Primary documents

- « Annual report in conformity with operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports », *OJ*, C 315 of 3 November 1999, pp. 1-4.
- Case T-174/95, *Svenska Journalistförbundet v. Council of the European Union*, Judgement of 17 June 1998, *ECR*, pp. II-2289-2333.
- Case T-14/98, *Hautala v. Council of the European Union*, Judgement of 19 July 1999 (not yet published in *ECR*).
- Case T-14/98, Report for the Hearing of 4 March. Judge-Rapporteur : Bo Vesterdorf, Court of First Instance, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Les défis auxquels sont confrontés les industries européennes liées à la défense – Contribution en vue d'actions au niveau européen*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, Brussels, February 1996.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Mettre en œuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, Bruxelles, 12 novembre 1997.
- Council Decision 93/731/EC on public access to documents of 20 December 1993, *OJ*, L 340 of 31 December 1993, p. 43.
- Council Regulation (EEC) 428/89 of 20 February 1989 concerning the export of certain chemical products, *OJ*, L 50 of 22 February 1989, p. 1.
- Council Regulation (EC) 3381/94 of 19 December 1994 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use goods, *OJ*, L 367 of 31 December 1994, p. 1.
- HAUTALA, H. (1996), *Written Question to the Council*, 14 November 1996, P-3219/96, *OJ*, C 186 of 18 June 1997, p. 48.
- HAUTALA, H. (1997a), Letter to the Council of 17 June 1997.
- HAUTALA, H. (1997b), Letter to the Council of 1 September 1997.
- HAUTALA, H. (1999), « Hautala wins the case for more transparency », Press Release, 19 July 1999, Brussels.

Défense européenne : entre « *New Frontier* » et Sainte Alliance

ERIC REMACLE

Parmi les dimensions des relations extérieures de l'Union européenne qui ont connu une amplification sinon substantielle, du moins médiatique, ces dernières années, la politique de défense, ou pour rejoindre Alfred Grosser, la politique militaire (Grosser), constitue incontestablement le dossier numéro un. Il est significatif entre autres qu'il s'agisse de la seule question non institutionnelle mise à l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale de l'an 2000. Les événements des dernières années, en relation avec le conflit yougoslave particulièrement, ont montré que ce dossier est devenu très rapidement l'un des drapeaux brandis par les partisans d'une identité européenne plus affirmée. Ne parle-t-on pas d'ailleurs dans les communiqués de l'Alliance atlantique de l'édification d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD) ?

1. L'origine ambivalente du concept d'IESD

La voie qui mène à l'IESD au lendemain de la guerre froide (Guilhaudis) apparaît comme la combinaison de trois débats, parallèles et non totalement congruents, voire parfois concurrents, ce qui explique sans doute d'autant les ambiguïtés que véhicule ce concept (Dumoulin).

La première approche proposée dès avril 1990 par le président français et le chancelier allemand était la transformation de la vieille Coopération politique européenne en Politique étrangère et de sécurité commune. Certes modeste, la PESC se voulait dans l'esprit de ses promoteurs la première étape d'un processus plus ambitieux, celui de l'Europe-puissance et, dans une certaine mesure, d'une Europe fédérale (en tout cas aux yeux de ses promoteurs allemands) (Rummel). Le pendant obligé de cette démarche consistait aussi à imposer la reconnaissance de cette Europe politique au partenaire américain. Le secrétaire d'Etat James Baker n'avait-il pas en décembre 1989, dans son fameux discours sur le nouvel atlantisme, confiné la Communauté européenne à un rôle de *civilian power*, conférant à l'Alliance atlantique la seule fonction politico-militaire significative sur le continent ? Aussi les sommets atlantiques de Londres (juillet 1990) et Rome (novembre 1991) furent-ils l'occasion de mentionner formellement l'Union politique des Douze, et ensuite le

principe d'une IESD dans les communiqués atlantiques. Depuis lors, la PESC a mené ses premières actions communes et tenté de donner un « toit » politique aux relations économiques extérieures, mais avec une certaine modestie (Bacot-Déciaud), en souffrant d'un déficit des capacités par rapport aux attentes (Hill) et en ne se dotant pas d'un prolongement militaire ¹. Le traité d'Amsterdam fit en l'espèce un léger saut qualitatif en insérant dans l'article 17 la référence aux dites missions de Petersberg ² parmi les compétences de l'Union européenne, mais sans pour autant la doter de capacités militaires équivalant à ces missions.

En effet, c'est dans un second cadre, extérieur à l'Union, que les Européens préférèrent se doter d'instruments opérationnels leur permettant d'agir militairement avec une certaine autonomie à l'égard de Washington. C'est tout le sens des tentatives de muscler l'Union de l'Europe occidentale (UEO) par le développement de ses instances politico-militaires, d'un état-major, d'un centre d'interprétation des données satellitaires, d'un institut d'études de sécurité, et l'identification de forces nationales et multinationales (telles l'Eurocorps) mises à disposition de l'UEO (Dumoulin & Remacle). La négociation du traité de Maastricht, et encore plus celle du traité d'Amsterdam, avait permis en outre de créer un lien politique entre l'Union et l'UEO afin que la seconde devienne l'instrument de la première. Néanmoins, les quelques expériences concrètes d'implication ou de tentative d'implication de l'UEO dans des crises régionales, dans les Balkans ou en Afrique, apparurent assez largement comme des échecs, l'organisation n'ayant jamais réussi à se mobiliser au-delà de missions à caractère « sub-militaire » (actions de police, de douane, de contrôle d'embargo ou de formation). Il en fut de même des tentatives françaises d'édifier des forces multinationales purement européennes, les autres Européens exigeant – ne serait-ce que pour des questions budgétaires – de situer toute initiative européenne en la matière dans le cadre de l'OTAN. Dans les faits donc, le papillon de la personnalité militaire européenne restait enchâssé dans sa chrysalide atlantique. La mue ne pouvant se réaliser complètement selon les vœux français, il restait à développer le plus petit commun dénominateur entre Européens : le maintien de l'UEO comme interface entre l'UE et l'OTAN, la création de forces à « double chapeau » UEO-OTAN, accompagnée d'un rapprochement entre Paris et la structure militaire atlantique qu'elle avait quittée en 1966, et l'identification de forces de l'OTAN « détachables » au profit des Européens en cas de nécessité.

Cette dernière formule s'inscrivait dans la troisième voie choisie pour l'IESD, et celle préférée par Washington, l'identification au sein de l'OTAN d'éléments militaires spécifiquement européens. C'est ici que l'IESD trouve sa manifestation la plus concrète. Il s'agit d'européaniser certains segments de la chaîne de commandement OTAN, sans les en détacher (d'où la notion de « forces séparables et

¹ Pour une évocation plus large du dossier de la PESC, voir le chapitre de Sibylle Bauer et Eric Remacle ci-dessus.

² Sont qualifiées de « missions de Petersberg » les « missions humanitaires, de secours et d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix » (extrait du communiqué du Conseil ministériel de l'UEO au Petersberg, juin 1992).

non séparées ») et de donner les moyens au Conseil européen d'y avoir recours en cas de nécessité... et avec l'aval du Conseil atlantique, donc des Etats-Unis et d'autres alliés tels que la Turquie. Baptisées Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) ou *Combined Joint Task Forces* (CJTF), ces capacités contribuent surtout à flexibiliser la structure de l'organisation atlantique et à répartir autrement le partage des coûts de la défense transatlantique sans remettre en cause la prédominance nord-américaine.

2. Le tournant de Pörschach et Saint-Malo

L'IESD en serait probablement restée à ce stade pour longtemps si le gouvernement de Tony Blair n'avait, quelques mois après la signature du traité d'Amsterdam, évolué sensiblement quant à sa philosophie de la défense européenne, et singulièrement de la place qu'y occupe l'UEO. A Amsterdam déjà, il avait accepté que le Conseil européen fournisse à l'UEO les grandes orientations de la mise en œuvre des missions de Petersberg, celle-ci conservant en son sein les capacités militaires elles-mêmes. Mais il n'envisageait qu'avec une extrême réticence une intégration ultérieure de l'UEO, ce en quoi le rejoignaient d'ailleurs les Etats neutres pour des raisons diamétralement opposées. Au sommet informel de Pörschach, suivi du sommet franco-britannique de Saint-Malo à la fin de 1998, Tony Blair renonçait à cette vision, inspiré par la volonté de placer Londres au cœur des développements de la PESC (ce qui compense sa mise à l'écart de l'euro-11 en matière monétaire), par les lourdeurs paralysantes pour l'action héritées de Maastricht et de l'existence parallèle de l'UEO, par le souhait de « muscler » la PESC pour rendre l'Union européenne plus visible dans la gestion de crises telles que celle du Kosovo, et par la possibilité au passage de positionner intelligemment les industries britanniques de défense dans les recompositions en cours du marché européen de l'armement.

Mais cette nouvelle approche ne signifie nullement pour Londres l'abandon de trois pierres de touche de sa politique militaire : premièrement, la priorité accordée à l'OTAN et au partenariat avec les Etats-Unis, dans laquelle les Britanniques peuvent occuper une place centrale au sein de l'IESD en formation (leur rôle-leader dans le déploiement de la KFOR en atteste, tout comme l'attribution du secrétariat général de l'OTAN à M. Robertson) ; deuxièmement, le refus de nouvelles constructions institutionnelles telles qu'un « caucus européen » dans l'OTAN et l'insistance très pragmatique sur la dimension opérationnelle de la défense européenne (d'où l'intérêt accordé à l'Initiative sur les capacités de défense également adoptée au sommet atlantique de Washington et à la notion de « critères de convergence » européens en matière militaire) ; et enfin le maintien de toute dérive vers une communautarisation des questions militaires dans l'UE. Force est de constater qu'il s'agit de la stratégie la plus cohérente et la plus constante dans le processus de constitution d'une défense européenne, et que c'est elle qui a largement influencé les décisions récentes en la matière, confirmant le succès du changement de position de Tony Blair qui a ainsi

placé son pays au cœur de la défense européenne, beaucoup plus que la France ou l'Allemagne ³.

Ce qui retiendra ici notre attention, c'est donc la disponibilité accrue de la Grande-Bretagne de renoncer à utiliser l'UEO comme passerelle entre l'UE et l'OTAN, de privilégier des contacts directs entre ces deux organisations et de transférer vers l'Union l'« acquis » de l'UEO en matière militaire. Cette évolution ne signifie toutefois nullement qu'émerge un consensus entre Etats membres sur une « fusion » UE/UEO ou une « intégration » de l'UEO dans l'Union. Les observateurs attentifs auront d'ailleurs remarqué qu'à Cologne, si le terme « intégration » figure dans le rapport de la présidence allemande (comme dans l'article 17 d'Amsterdam), il n'est pas repris dans le communiqué du Conseil européen lui-même ⁴. Ce n'est pas un hasard. D'une part, certains pays de l'UEO (France, Belgique, Grèce) restent attachés à l'un ou l'autre des éléments de l'« acquis » de l'UEO qu'il serait difficile de transférer tels quels dans l'UE, en particulier l'engagement d'assistance mutuelle contenu dans l'article V du traité de Bruxelles modifié, la référence à l'arme nucléaire comme élément de la défense européenne, les ébauches de coopération en matière d'armement via le GAEO, l'existence dans l'UEO d'une Assemblée parlementaire représentative des Parlements nationaux, etc. D'autre part, les pays de l'Union qui ne sont pas membres de l'UEO et y disposent d'un statut d'observateur (Autriche, Danemark, Finlande, Irlande, Suède), et surtout les quatre neutres parmi ceux-ci, veulent précisément éviter que leur soient imposés certains de ces éléments, en particulier un engagement d'assistance ou une implication indirecte dans une Europe nucléarisée militairement. Leur intérêt pour des tâches de sécurité collective du type des « missions de Petersberg » ne les a en effet pas pour autant poussés à adhérer à l'OTAN ou à concevoir une participation à une forme de défense collective du territoire. Enfin, d'aucuns craignent l'affaiblissement de l'un des autres acquis de

³ On notera toutefois que ces deux autres pays avaient eux-mêmes opéré un *aggiornamento* du même type, l'une en renonçant en 1994 aux dispositions constitutionnelles l'empêchant d'agir militairement hors-zone OTAN, et l'autre en se rapprochant à partir de 1995 de la structure militaire intégrée atlantique. Un certain effet de *spillover* ou à tout le moins d'émulation devrait les inciter à relancer leurs propres visions, notamment sous la présidence française de l'UE/UEO au second semestre 2000 et dans le contexte de la CIG

⁴ Les 3 et 4 juin 1999, le Conseil européen de Cologne se prononçait pour que l'Union européenne se dote d'un « véritable dispositif de gestion des crises » (paragraphe 3) dont la présidence allemande avait tracé les contours dans un rapport que les Etats membres ont considéré refléter le consensus existant entre eux sur cette question (paragraphe 4). Souhaitant accomplir cet objectif pour la fin de l'an 2000, le Conseil européen chargeait le Conseil Affaires générales de définir « les modalités de l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg ». Au cas où ce processus se réaliserait, les chefs d'Etat et de gouvernement considéraient que « l'UEO en tant qu'organisation aura achevé sa mission » (paragraphe 5), tout en assurant que cela n'affecterait ni le statut des neutres ni le maintien des garanties de défense collective existants, en d'autres termes l'article V du traité UEO et l'article 5 du traité OTAN (voy. la déclaration du Conseil européen de Cologne et le rapport de la présidence allemande, document SN 150/99 annexe III).

l'UEO, à savoir la présence autour de sa table de vingt-huit Etats, dont les six autres Européens de l'OTAN comme membres associés (Hongrie, Islande, Norvège, Pologne, République tchèque, Turquie) et les sept autres PECO comme partenaires associés (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). La crainte exprimée ouvertement par la Turquie lors du sommet atlantique de Washington d'être écartée de la mise en œuvre des missions de Petersberg si l'UE en devenait la responsable constitue la manifestation la plus visible de telles réticences.

3. Vers un semi-dépérissement de l'UEO

C'est donc probablement à un semi-dépérissement de l'UEO que l'on devrait assister au cours de l'année 2000, et non à sa disparition complète. C'est en ce sens en tout cas que s'est prononcé implicitement le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 lorsqu'il décida de consacrer les efforts dans ce domaine à la constitution pragmatique de capacités décisionnelles et militaires de l'Union ⁵ ne nécessitant pas de révision des traités et ne donna à la conférence intergouvernementale qu'un mandat minimum dans ce domaine, reportant à la fin de la négociation les « éventuels » amendements qui résulteraient du processus concret.

On peut d'ores et déjà supputer que lesdits amendements porteront sur :

- la formalisation d'instances de décision de l'Union en matière de défense (Conseil Défense et Comité politico-militaire), dans la foulée des premières décisions prises à Helsinki (voir-ci-dessous) ;
- l'inscription dans un protocole de l'UE de l'article V du traité de Bruxelles modifié (que les neutres pourraient ne pas signer) ou son maintien dans une UEO réduite à l'ensommeillement, voire encore sa suppression pour cause d'obsolescence (l'article 5 du traité de Washington étant de toute façon maintenu pour les membres de l'OTAN) ;
- l'extension éventuelle à ces matières des dispositions de la coopération renforcée du TUE ou, à tout le moins, du principe d'abstention constructive ;
- la forme définitive d'association à l'Union des pays actuellement membres associés ou partenaires associés à l'UEO : le modèle de l'association de la Norvège et de l'Islande à Schengen pourrait sans doute être transposé aux matières liées aux missions de Petersberg ;
- le rapprochement entre le GAEO/OAEO et l'Union voire la création de l'Agence européenne des armements déjà souhaitée dans les déclarations annexées aux traités de Maastricht et Amsterdam ;
- la forme de contrôle parlementaire de la politique militaire de l'Union : soit par le Parlement européen, soit par le Parlement européen et une instance représentative des Parlements nationaux, soit par une Assemblée de l'UEO maintenue.

⁵ Sur proposition de la présidence finlandaise et afin de satisfaire les Etats neutres, le Conseil européen d'Helsinki adoptait également un document sur les capacités non militaires de gestion des crises, document qui a fait moins la une que celui sur la création de la force de réaction rapide. Le concept de *civilian power* n'aurait-il plus la cote ?

Il est plus que probable que, pour la plupart de ces réformes, la tentation sera forte de préserver l'UEO comme cadre juridique de référence : le maintien d'un traité entre Européens prévoyant un article V, d'une administration partiellement spécifique, d'une organisation de coopération en matière d'armements et d'une Assemblée non supranationale pour le contrôle de la politique de défense constitueront en tout cas quatre incitants à ne pas faire disparaître totalement le traité de Bruxelles. C'est pourquoi nous évoquerons davantage l'hypothèse d'un retour à la situation qui prévalut entre 1973 et 1984, c'est-à-dire un endormissement conduisant à un semi-dépérissement de l'UEO sans disparition formelle de son traité – voire de certaines de ses structures. Il ne faudrait même pas exclure que, dans le domaine de la coopération en matière d'armements, un *spillback* soit envisagé, c'est-à-dire un retour de cette question dans le seul cadre atlantique ou la création d'une agence *ad hoc* non liée juridiquement à l'Union européenne sur un modèle tel que l'Agence spatiale européenne.

En revanche, les solutions institutionnelles devraient pouvoir être trouvées pour que la décision politique et la conduite des missions de Petersberg soient totalement confiées à l'Union européenne. Mais les trois prix à payer pour cette nouvelle compétence seront l'accroissement du rôle du secrétaire général du Conseil/haut représentant pour la PESC, c'est-à-dire la confirmation de l'intergouvernementalisme dans le second pilier, une certaine tendance à la « militarisation » de la PESC, et l'association à cette politique d'Etats non membres de l'Union – y compris la Turquie dont la perspective d'adhésion reste lointaine et très conditionnelle –, c'est-à-dire le renforcement des tendances à la géométrie variable.

4. Les dispositions intermédiaires d'Helsinki et la relation UE-OTAN

Ceci ne signifie toutefois pas que l'Union se retrouve au même point qu'à Maastricht. En effet, l'approche pragmatique qui, dans d'autres matières, y compris la CPE et la PESC, a fait ses preuves, a permis plusieurs changements notables, qui répondent au souci de visibilité des dirigeants européens. Tout d'abord, dans l'atmosphère de fin de la guerre de Yougoslavie, les Etats membres se sont finalement ralliés à l'idée de la présidence allemande de désigner Javier Solana non seulement comme secrétaire général de l'Union/haut représentant pour la PESC, mais aussi comme secrétaire général de l'UEO en remplacement de José Cutileiro. Ce principe de la « double casquette » facilitera évidemment la passerelle entre PESC et UEO, quoi que l'on puisse craindre qu'elle pousse Javier Solana à être davantage un « Monsieur Défense » de l'Union que son « Monsieur Affaires étrangères », ce qui renforcerait une tendance déjà observée récemment à privilégier la dimension militaire de la PESC au détriment de sa dimension plus diplomatique, encore largement réservée aux grands Etats ou aux « directoires ». Le Conseil européen de Cologne avait déjà décidé de mettre à disposition de l'Union, donc aussi de Javier Solana, les principaux moyens opérationnels de l'UEO, à savoir l'état-major, le centre satellitaire et l'institut d'études de sécurité. Celui d'Helsinki compléta ce dispositif, non seulement par la décision de créer d'ici à 2003 une force de réaction rapide de 50 à 60 000 hommes déployable en 60 jours, ainsi que les moyens logistiques et de commandement nécessaires, mais surtout par la décision d'associer les ministres de la Défense au

Conseil Affaires générales et par la création d'un organe politico-militaire permanent basé à Bruxelles, le Comité politique et de sécurité (COPS) qui sera composé de membres des représentations permanentes tout en dépendant du Comité politique. C'est cet organe qui gèrera la PESC au jour le jour et mettra en place progressivement les éléments de ladite Politique européenne de sécurité et de défense commune (PESDC).

En soi, il s'agit d'un changement significatif puisque l'Union entretiendra désormais des relations directes avec l'OTAN, ce qui pose des questions délicates tant aux Etats neutres qu'aux six membres européens de l'OTAN non membres de l'UE, qui resteront probablement en friche jusqu'aux dernières semaines de la CIG 2000. L'Alliance atlantique elle-même s'est prononcée en faveur d'opérations conduites par l'UE ⁶, mais cherche par ailleurs à obtenir un « droit de premier refus » avant que l'UE ne se prononce sur la moindre opération militaire et focalise sa propre attention sur l'Initiative pour les capacités de défense et la contribution financière que les Européens peuvent y apporter.

A n'en pas douter, les conséquences de ce débat seront notamment budgétaires. En effet, l'Union européenne consacre environ 150 milliards de dollars à ses forces armées, contre 264 pour les Etats-Unis. Elle entretient en revanche des armées beaucoup plus nombreuses et moins performantes que l'allié américain (1,9 million d'hommes et de femmes sous les drapeaux dans l'UE contre 1,4 aux Etats-Unis). Quant aux budgets de recherche/développement militaire, ils s'élèvent respectivement à 80 milliards de dollars outre-Atlantique et à 40 milliards parmi les pays européens de l'OTAN ⁷. Face à cette réalité, la majorité des Etats européens ont déjà aboli la conscription pour former des armées plus professionnelles. Aujourd'hui que se desserre le carcan budgétaire imposé par la course à l'euro, les états-majors et les ministres de la Défense insistent pour un accroissement des dépenses militaires ⁸. L'Europe peut légitimer plus aisément cette revendication, et ce d'autant plus que ses opinions publiques sortent des guerres balkaniques majoritairement convaincues du bien-fondé des interventions militaires occidentales comme moyen de pacifier le continent, sinon le monde. En d'autres termes, moins qu'un objet de tension entre UE et OTAN, la défense européenne risque de crispier les relations entre ministres du Budget et ministres de la Défense au sein même de l'UE.

Quant à la relation euro-américaine, elle ressemblera étonnamment au partage des tâches qu'appelait déjà de ses vœux Henry Kissinger en 1973 : aux Américains les responsabilités globales et les interventions lourdes au profit des intérêts occidentaux, aux Européens les responsabilités régionales et les missions de maintien de la paix autorisées par l'ONU.

⁶ Voy. les paragraphes 9d, 10a, 10b, 10c et 10d du communiqué du sommet de Washington, *Une Alliance pour le XXI^e siècle*, communiqué de presse NAC-S(99)-64 du 24 avril 1999.

⁷ Chiffres extraits du *Military Balance 1998-1999* de l'Institut international d'études stratégiques de Londres.

⁸ Voir le plaidoyer en ce sens du secrétaire général de l'OTAN George Robertson dans *Le Monde* du jeudi 4 novembre 1999, 3.

Mais, en amont même de cette discussion, il resterait à comprendre la signification profonde de l'utilisation de la politique militaire comme référent identitaire de l'UE.

5. Entre « *New Frontier* » et « *Sainte Alliance* »

Même si elle ne commence qu'à organiser son futur élargissement oriental et à poser les jalons d'une association plus étroite avec les pays balkaniques, l'Union se trouve en réalité déjà dans une phase de réflexion sur ce que sera sa « nouvelle frontière » lorsqu'elle aura atteint les frontières géographiques (définitives ?) que lui trace le processus d'élargissement. La promotion d'une certaine identité sur la scène internationale constitue le choix que lui proposent ses élites, que lui imposent ses intérêts économiques, que lui suggèrent ses partenaires nord-américains et du reste du monde, et que ses populations sont désormais prêtes à envisager au lendemain des sanglantes et médiatiques guerres du Golfe, des Balkans, du Rwanda et de Tchéchénie. Cette identité, l'Union la trouve naturellement dans le prolongement de sa politique étrangère « structurelle » (Keukeleire), c'est-à-dire dans les objectifs implicites ou explicites tracés par les politiques communautaires depuis cinquante ans, en particulier les traditions bien établies désormais en matière de conditionnalité (Smith) et de sanctions (De Wilde d'Estmael)⁹. Ce ne sont plus seulement ses intérêts, mais une certaine vision du monde que, désormais, l'Union déclare propager au travers de la PESC et de sa jeune PESDC.

Voir dans l'action diplomatique et militaire internationale un moyen de propager un idéal universel, c'est-à-dire de combiner le sens et la puissance (Laïdi), constitue sans aucun doute l'une des caractéristiques de l'actuelle grande transformation de l'Europe. Elle représente à la fois un objectif identitaire fort, une « *New Frontier* » au sens plein du terme, mais aussi une forte idéologisation de la politique étrangère européenne qui n'est pas sans rappeler des formes de messianisme antérieures dans l'histoire européenne. En outre, et paradoxalement, par une telle évolution visant à s'affirmer davantage de façon autonome par rapport aux Etats-Unis, l'Union se rallie en fait à une conception... américaine de la grande stratégie (Colson) et de l'exportation du modèle occidental par tous les moyens de l'action extérieure, vision qui a été parfois présentée comme le syndrome de transformation de l'OTAN en « *Sainte Alliance* » (Joxe & Ronai, Quilès). Ce faisant, les Européens privilégieraient d'abord le concept d'Occident avant celui d'Europe et pourraient difficilement revendiquer une différence par rapport aux Etats-Unis ou tisser une représentation du monde commune avec la Russie, la Chine ou les pays du pourtour méditerranéen. On comprend mieux au travers de cette grille de lecture la difficulté pour l'Union de sortir du dilemme entre autonomie stratégique et dessein atlantique commun.

⁹ Voy. aussi la contribution de Barbara Delcourt et Emmanuelle Bribosia dans le présent ouvrage.

La décision de centrer l'architecture de sécurité paneuropéenne sur l'OTAN, et non plus sur un tandem OSCE-UE ou ONU-UE comme cela avait été envisagé au début des années quatre-vingt-dix, constitue de ce point de vue un tournant. Ce choix ne s'est pas imposé en un jour, mais résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes, dont la guerre de Bosnie-Herzégovine a représenté bien entendu un élément important. La guerre du Golfe avait en effet plutôt indiqué l'intérêt des pays occidentaux pour le développement de coalitions *ad hoc*, permettant une adaptation souple des moyens militaires aux situations de crises très variées que l'on peut avoir à affronter. Pour les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui ont toujours craint de s'empêtrer dans des réseaux d'alliances qui leur feraient mener des guerres au-delà de leurs propres souhaits ou intérêts, ce modèle apparaissait très satisfaisant, tout comme pour la France qui cherchait à maintenir à tout prix sa « posture singulière » et à garantir que l'ONU garde une certaine primauté universelle, et pour l'Allemagne qui trouvait ainsi le moyen de se réinsérer lentement mais sûrement dans des possibilités d'actions militaires hors du territoire de l'OTAN en choisissant « à la carte » celles qui lui permettaient de respecter sa Constitution, l'état de son opinion publique et les points de vue de ses partenaires. Bien adapté au contexte du début des années quatre-vingt-dix (investissement politique dans la légitimité onusienne, incertitudes quant à l'avenir de l'URSS/Russie, début de la réflexion sur l'architecture de sécurité européenne, tâtonnements du premier *aggiornamento* stratégique de l'OTAN, lente émergence d'une défense européenne), ce choix a été abandonné (en tout cas dans le contexte européen) au milieu des années quatre-vingt-dix. L'éclatement de l'Union soviétique et le choix de Moscou de durcir le ton vis-à-vis des Occidentaux à partir de la fin de 1993, après deux années de politique ultra-occidentaliste de la première administration Eltsine, a sans doute conduit Américains et Européens à se tourner davantage vers le renforcement de l'OTAN. C'est en tout cas à partir de ce moment que ceux des Européens (Allemands, Français, Tchécoslovaques, Belges,...) qui avaient placé beaucoup d'espoirs dans l'OSCE comme creuset de la sécurité européenne commencèrent à s'en désintéresser. La crainte de vetos russes à l'ONU et à l'OSCE n'en constitue évidemment pas la seule cause, la guerre de Bosnie-Herzégovine en fut aussi un catalyseur.

Celle-ci peut être divisée en deux grandes phases (Paye & Remacle ; Delcourt & Remacle). De 1991 à la fin de 1993, la gestion du conflit est assurée par l'Union européenne et les Nations Unies, tandis que les autres organisations (CSCE, OTAN, UEO) jouent un rôle périphérique et extrêmement limité à quelques tâches fonctionnelles et non politiques. Le déploiement militaire est assuré par l'ONU et dans un esprit de neutralité envers les belligérants. A partir de 1994, considérant que cette stratégie ne suffira pas à arrêter la guerre, les Européens – et singulièrement les Français – décident qu'il faut obtenir une participation beaucoup plus importante des Etats-Unis et de la Russie dans le règlement et envisager un recours à la force. Le Groupe de contact des cinq grandes puissances (Etats-Unis, Russie, France, Grande-Bretagne, Allemagne, l'Italie ne s'y ajoutera qu'en 1997) commence à piloter le processus diplomatique et les Occidentaux activent l'OTAN pour la mise en œuvre du recours à la force, la plupart du temps sans consultation de la Russie et avec d'importantes frictions avec l'ONU (Boidevaix). Cette utilisation de l'OTAN

débouche *de facto* sur la confusion qui s'est confirmée par la suite dans l'affaire du Kosovo entre ONU, OTAN, Groupe de contact et Union européenne (Delcourt & Corten).

Pour les Européens paradoxalement, ce modèle d'intervention contribuait à se placer sous le *leadership* de Washington, alors que la première phase de la crise avait révélé à tout le moins une possibilité alternative, celle d'un duo entre Union européenne et Nations Unies où chacune contribuait à renforcer la légitimité de l'autre (même si les frictions et stratégies divergentes n'ont là non plus pas manqué). Une FORPRONU plus nombreuse, mieux équipée et dotée d'instructions politiques plus vigoureuses n'aurait-elle pas finalement mieux réussi là où l'OTAN a surtout abouti à contribuer *de facto* à la partition de la Bosnie-Herzégovine sur des lignes ethniques voulues par les belligérants eux-mêmes ? C'est en tout cas la question que se posent aujourd'hui ouvertement ses anciens commandants, les généraux français Cot et belge Briquemont.

Entre sa recherche d'une nouvelle frontière et le syndrome de la Sainte Alliance, l'Union européenne se trouve dès lors confrontée à la question du contenu même de sa politique de gestion des crises et des objectifs qui la sous-tendent. Elle sera contrainte d'y concilier son tropisme atlantique, son tropisme méditerranéen, son tropisme eurasiatique, et ses professions de foi onusiennes. C'est à n'en pas douter l'une des caractéristiques – une fois de plus très « multi-niveaux », très pluraliste, du système de politique étrangère et de politique militaire que l'Union européenne ébauche pas à pas.

Bibliographie

- BOIDEVAIX, F. (1995), *Une diplomatie informelle pour l'Europe. Le Groupe de Contact pour l'ex-Yougoslavie*, Paris, Economica.
- COLSON, B. (1998), *La stratégie américaine et l'Europe*, Paris, Economica.
- DELCOURT, B. & CORTEN, O., éd. (2000), *Droit, légitimation et politique étrangère : la Belgique, l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.
- DELCOURT, B. & RIMACLE, E. (1998), « La guerre en ex-Yougoslavie : l'Europe, véritable acteur ou simple figurant ? », in BUIFFIOT, B., éd., *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, Paris, La Documentation française, pp. 265-284.

- DE WILDE D'ESTMAEL, T. (1998), *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant.
- DUMOULIN, A. (1999), *L'identité européenne de sécurité et de défense. Des coopérations militaires croisées au Livre blanc européen*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes.
- DUMOULIN, A. & REMACLE, E. (1998), *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- GROSSER, A. (1993), « Le rôle et le rang », in BAIDIE, B. & PILLIET, A., éd., *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique. Mélanges Marcel Merle*, Paris, Economica, pp. 189-198.
- GUILHAUDIS, J.F. (1998), *L'Europe en transition. L'esquisse du nouvel ordre européen*, 2^e éd., Paris, Montchrestien.
- JOXE, A. & RONAI, M. (1997), *Nouvelle définition des alliances*, Paris, CIRPES-GSD, Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales.
- KEUKELEIRE, S. (1998), *Het Buitenlandbeleid van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer.
- LAIDI, Z. (1998), *Géopolitique du sens*, Paris, Desclee De Brouwer.
- PAYE, O. & REMACLE, E., « L'Europe et l'ex-Yougoslavie. L'Union européenne et les organisations internationales à l'épreuve », in BUIFFIOTI, B., éd., *La défense en Europe De la guerre du Golfe à la crise yougoslave*, Paris, La Documentation française, pp. 203-214.
- QUILÈS, P. (1998), « L'OTAN ne doit pas devenir une « Sainte Alliance » », Paris, *Le Monde*, 1^{er} décembre, p. 16.
- RUMMEL, R. (1992), *Toward Political Union*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner.
- SMITH, K.E. (1998), « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries : How Effective ? », *European Foreign Affairs Review*, 3, pp. 253-274.

L'Union européenne et « l'Etat de droit » Portée et limites d'une notion à géométrie variable

Emmanuelle BRIBOSIA et Barbara DELCOURT

La notion d'« Etat de droit » est traditionnellement liée au développement de l'Etat depuis le Moyen âge ; elle se réfère au phénomène de limitation du pouvoir par le droit et aux relations entre l'Etat et les citoyens (Chevallier, 1994 ; Redor, 1992 ; Colas, 1987 ; Goyard-Fabre, 1997). L'Etat de droit n'a donc pas pour vocation première de régir les relations des Etats souverains entre eux. Pourtant, plusieurs références à l'Etat de droit figurent dans le traité d'Amsterdam ¹ et dans les instruments qui encadrent les relations que l'Union européenne entretient avec certains pays ². Cette transposition, caractéristique de la période de l'après guerre froide marquée par le triomphe de la démocratie libérale et des idéaux d'ordre et de liberté (Delcourt, 1997), ne laisse pas de susciter plusieurs questions. Si certaines théories des relations internationales considèrent que la séparation entre les sphères interne et internationale – telle qu'opérée par le paradigme réaliste – n'est plus opérationnelle (Guzzini, 1997 ; Slaughter, 1995 ; Smouts, 1998 ; Ikenberry, 1998), il n'en demeure pas moins que des différences existent bel et bien : les relations juridiques au sein d'un Etat, au sein d'une organisation internationale – même fortement intégrée – et, plus encore, entre Etats réputés souverains diffèrent par leur portée, leur contenu et par l'existence ou non de recours juridictionnels et d'institutions politiques communes. Il semble dès lors légitime de s'interroger sur les possibilités d'une transposition d'un tel principe de l'ordre interne à l'ordre externe.

Mais il convient avant tout de tenter de circonscrire le contenu que les Etats membres de l'Union européenne ont donné au principe de l'Etat de droit, tant dans leurs relations mutuelles que dans le domaine des relations extérieures (1). Il sera ensuite possible d'exposer les limites de la transposition de l'une ou l'autre acception

¹ Cette référence figure notamment parmi les objectifs de la PESC (article 11, paragraphe 1^{er} du traité sur l'Union européenne, ancien article J 1) et au titre des principes qui fondent l'Union (article 6, paragraphe 1^{er} du traité sur l'Union européenne).

² Il s'agit principalement des pays ACP, asiatiques et latino-américains ainsi que de la plupart des anciens pays communistes (Goetschel, 1996 ; Hillion, 1998 ; Smith, 1998).

de l'Etat de droit dans la sphère des relations intra- et extra-européennes (2). L'analyse de la portée et des limites de cette notion à géométrie variable devra aussi permettre de s'interroger sur les raisons du succès de cette notion.

1. La portée de l'Etat de droit

Deux acceptions de l'expression « Etat de droit » peuvent être relevées.

La première est formelle et conduit « à concevoir l'Etat de droit comme un simple régime, dont le principe de la hiérarchie des normes donnerait la clef » (Chevallier, 1994 : 12). Il exigerait simplement que tous les organes de l'Etat agissent conformément à une habilitation juridique inscrite dans le cadre d'une hiérarchie pyramidale de normes. Il s'agit alors d'un principe rationnel d'organisation qui implique généralement un contrôle de constitutionnalité des lois et un contrôle juridictionnel des actes administratifs (Rousseau, 1987 ; Redor, 1992 ; Chevallier, 1994). Ce principe est surtout appelé à limiter les pouvoirs des assemblées réputées souveraines en faisant de la Constitution une contrainte de la vie politique d'une nation et en donnant au juge, c'est-à-dire à un « tiers impartial », un rôle prépondérant (Chevallier, 1994).

La seconde acception, substantielle, vient donner un soubassement de valeurs et de principes à l'acception formelle. Elle présente l'Etat de droit sous un jour plus libéral dans la mesure où la hiérarchie des normes doit reposer sur certaines exigences de contenu. Dans cette perspective, les autorités doivent respecter la loi parce qu'elle permet d'assurer la liberté du sujet et le fonctionnement démocratique des institutions (Morin, 1995). Au-delà du principe de la hiérarchie des normes, l'Etat de droit implique, dans cette acception, l'adhésion à un ensemble de principes et de valeurs – les droits fondamentaux de la personne – qui doivent bénéficier d'une consécration juridique explicite et être assortis de mécanismes de protection appropriés (Morin, 1995).

Ces deux acceptions de l'Etat de droit se retrouvent dans les textes et la pratique de l'Union européenne ; comme principe organisateur – voire comme spécificité du projet politique européen – et ce, tant au sein de l'Union que dans ses rapports avec la grande majorité des Etats.

A. *Quel Etat de droit au sein de l'Union européenne ?*

Le traité d'Amsterdam a été l'occasion d'une consécration expresse des principes sur lesquels est fondée l'Union européenne, dont le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'Etat de droit. Pour aborder la question de la transposition d'un tel concept à une entité supranationale, il faut tenir compte de ce que l'Union européenne entretient à la fois des rapports avec les particuliers et des rapports avec les Etats membres ³. Cette double strate de relations influence la forme et les caractéristiques d'un Etat de droit européen ou d'une « Union de droit » (Bribosia et Weyembergh, 1998).

³ Arrêt du 5 février 1963, *N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26/62, *Rec.* 3.

La Communauté européenne est d'abord une « Communauté de droit » au sens formel, en ce qu'elle est régie par la prééminence du droit (Louis, 1993 ; Simon, 1997 ; Gerkrath, 1997) et que « ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité »⁴. La Cour de justice joue un rôle central dans cette construction puisqu'elle a pour mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité⁵. Un arsenal de recours juridictionnels a été organisé par les traités de Rome et de Paris. C'est notamment en tirant toutes les implications de cette notion de « Communauté de droit » que la Cour a pu combler certaines lacunes existant en matière de recours juridictionnels dans le système communautaire (Simon, 1997). Dans l'optique de l'instauration d'une hiérarchie des normes claire, exigence inhérente à une « Communauté de droit », la Cour de justice va très tôt préciser comment ce droit, issu d'un nouvel ordre juridique, devait s'articuler avec les droits des différents Etats membres, en consacrant les principes de l'effet direct⁶ et de la primauté⁷ du droit communautaire sur les droits nationaux des Etats membres, en ce compris les normes constitutionnelles.

C'est notamment l'affirmation de cette primauté et la volonté de la préserver qui vont nécessiter de compléter l'acception formelle de la « Communauté de droit » par une acception substantielle, impliquant le respect de droits fondamentaux au sein de l'ordre juridique communautaire. En l'absence d'un catalogue de droits fondamentaux dans les traités fondateurs des Communautés européennes et vu la menace que les Cours constitutionnelles nationales faisaient peser sur la primauté du droit communautaire, la Cour de justice a été en quelque sorte accusée à combler cette lacune en se déclarant compétente pour assurer le respect des droits fondamentaux au titre des principes généraux du droit communautaire⁸. Cette construction prétorienne a permis aux Cours constitutionnelles des Etats membres de relâcher leur contrôle du respect des droits fondamentaux par la législation communautaire et a abouti à l'édification d'une « Communauté de droit », au sens tant formel que substantiel, se superposant aux Etats de droit nationaux (Morin, 1995). Cette approche de la Cour de justice a été, par la suite, confirmée par les autres institutions communautaires⁹ et par les Etats membres moyennant l'insertion de références

⁴ Arrêt du 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » contre Parlement européen*, aff. 294/83, *Rec.*, 1339.

⁵ Article 220 du traité instituant la Communauté européenne.

⁶ Arrêt du 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, *op. cit.*, 1 et s.

⁷ Arrêt du 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64, *Rec.*, 1141 et s.

⁸ Arrêt du 10 novembre 1969, *Erich Stauder c. Ville d'Ulm-Sozialamt*, aff. 29-69, *Rec.*, 419 ; arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- Und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 11-70, *Rec.*, 1125 Elle a assuré cette garantie des droits fondamentaux, dans un premier temps, à l'égard des institutions communautaires et, dans un second temps, à l'égard des Etats membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit communautaire, en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme (arrêt du 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia*, aff. C-260/89, *Rec.*, I-2964).

⁹ Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission, 5 avril 1977, *JOCE*, n° 103 du 27 avril 1977, 1.

expresses à l'Etat de droit et aux droits fondamentaux dans le préambule de l'Acte unique, d'abord, et dans le corps du traité sur l'Union européenne tel qu'adopté à Maastricht ¹⁰ et modifié à Amsterdam (Wachsmann, 1997 ; De Schutter, 1998).

Cette constitutionnalisation progressive des principes de l'Etat de droit et du respect des droits fondamentaux a abouti à leur consécration expresse comme principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Union européenne par le traité d'Amsterdam ¹¹. Cette dernière étape révèle un changement de perspective. Dans une première phase, l'affirmation progressive d'une « Communauté de droit » avait pour but principal de colmater la brèche créée par la construction européenne dans les Etats de droit nationaux. Avec le traité d'Amsterdam, la volonté d'évoluer vers une véritable union politique se double de celle de proposer un modèle de protection des droits fondamentaux qui lui soit propre. Les principes de l'Etat de droit et du respect des droits fondamentaux deviennent ainsi la pierre angulaire de l'intégration poursuivie au sein de l'Union européenne (Lenaerts, 1999) et font partie de son « patrimoine génétique » (Sudre, 1999). Cette volonté d'affirmer ce modèle et de le défendre se retrouve notamment dans l'instauration d'un mécanisme de sanctions à l'encontre des Etats membres qui ne s'y conformeraient pas ¹². Ainsi, en cas de constat d'une violation grave et persistante par un Etat membre des principes sur lesquels est fondée l'Union, la possibilité de suspendre certains des droits que l'Etat en cause tire de l'application des traités est prévue. Par ailleurs, les négociateurs ont constitutionnalisé une exigence antérieure, en inscrivant expressément dans le traité le respect des principes fondateurs de l'Union comme une des conditions à remplir par les pays candidats à l'adhésion ¹³. Les modifications précitées n'ont pas fait l'objet de grands débats au cours des négociations. Aux yeux des négociateurs, en effet, cette évolution constituait la suite logique de la transformation progressive d'une Communauté économique en Union politique ainsi que de la consécration d'une « Union de droit ».

B. *Quel Etat de droit dans les relations extérieures de l'Union européenne ?*

Dans ses relations avec le monde extérieur, l'Union européenne s'est référée aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales avant d'exiger le respect de l'« Etat de droit ». Aujourd'hui, ces trois éléments sont intimement liés et forment l'épine dorsale d'une politique extérieure de conditionnalité démocratique qui s'inscrit dans une perspective générale d'exportation d'une « communauté de valeurs » (Goetschel, 1996 ; Smith, 1998 ; Smith, 1996), censée contribuer à la paix et la stabilité du monde. La référence aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit est ainsi passée

¹⁰ Voy. notamment article F paragraphe 2 (nouvel article 6 paragraphe 2 de la version consolidée) du traité sur l'Union européenne.

¹¹ Article 6 paragraphe 1 (ancien article F) du traité sur l'Union européenne.

¹² Article 7 du traité sur l'Union européenne. (A ce sujet. voy. Verhoeven, 1998).

¹³ Article 49 du traité sur l'Union européenne.

du préambule au cœur même des dispositions matérielles de la plupart des accords de coopération ou d'association conclus par l'Union européenne ¹⁴, indiquant par là un changement de statut, une volonté politique claire s'accompagnant de garanties juridiques accrues en cas de non-respect des « droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit » ¹⁵. Cette triple référence se retrouve de manière générale au cœur de la « diplomatie déclaratoire » européenne (King, 1999). Reste à examiner sous quelles acceptions – substantielle et/ou formelle – elle est mobilisée sur la scène internationale.

1. *L'Etat de droit : un Etat démocratique et respectueux des droits de l'homme*

Selon l'article 11 paragraphe 1^{er} du traité sur l'Union européenne ¹⁶, « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » constitue un des objectifs de la PESC. Le Conseil a précisé dans une position commune ce qu'il entendait par « Etat de droit » ; il l'a défini comme un Etat « qui permet aux citoyens de défendre leurs droits et qui implique, de la part du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, qu'ils donnent pleinement effet aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales et [il] suppose un système judiciaire équitable, accessible et indépendant » ¹⁷. Il semble donc que ce soit la conception substantielle qui se soit imposée ; si bien que l'on pourrait reprendre l'hypothèse de J.-Y. Morin selon laquelle, dans l'ordre international, le « principe de l'Etat de droit renvoie à l'existence d'un ordre juridique effectif permettant le contrôle du pouvoir et, partant, la protection des droits de l'homme » (Morin, 1995 : 36).

L'introduction plus tardive de la notion d'Etat de droit dans le « discours » européen peut s'expliquer, entre autres, par l'absence de critères définis de légitimité démocratique dans le système international. Du moins jusqu'en 1989, on ne trouve pas de principe général imposant une organisation étatique particulière (Salmon, 1993). Depuis lors, la convergence théorique des choix politiques en faveur de la démocratie libérale et de l'économie de marché et les implications de l'idée de « bonne gouvernance » ont induit une utilisation plus importante de l'Etat de droit, y compris sous son acception plus formaliste.

2. *Respecter l'Etat de droit équivaut à respecter l'ordre constitutionnel existant*

A plusieurs occasions, la Communauté et l'Union européenne ont pris des positions ou décidé de sanctions, à la suite d'une remise en cause de l'ordre

¹⁴ Il faut toutefois relever que la pratique de conditionnalité ne concerne pas tous les Etats ayant des liens avec l'UE (par exemple la Chine et la plupart des pays asiatiques, les Etats du Golfe), ni tous les types d'instruments (Smith, 1998 ; King, 1996 ; de Wilde d'Estmael, 1998).

¹⁵ Pour J.-Y. Morin, il existerait un lien quasi organique entre le libéralisme économique et le respect des libertés individuelles et de l'Etat de droit, ce qui aurait poussé l'Europe à se soucier de ces questions (Morin, 1995).

¹⁶ Ancien article J 1, paragraphe 1^{er}.

¹⁷ Position commune sur les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques en Afrique, Bruxelles, 25 mai 1998, *DAI*, n° 14, 15 juillet 1998, 514.

constitutionnel interne d'un Etat. Comme par exemple en octobre 1991, lorsque les ministres des Affaires étrangères, en rejetant la prise de contrôle de la présidence yougoslave par le Monténégro et la Serbie, ont condamné du même coup « cette action illégale contre la Constitution de la Yougoslavie et la charte de Paris »¹⁸. Peu de temps auparavant, la Communauté et ses Etats membres lançaient un appel à la présidence fédérale « pour qu'elle mette fin immédiatement à l'usage illégal des forces sous son commandement »¹⁹. Dans ces circonstances, le respect du droit interne devient une condition autonome des relations amicales entre Etats. Le renvoi à la charte de Paris indique que le respect de l'Etat de droit impose aussi le respect du cadre institutionnel existant²⁰. Une tendance semble ainsi se dégager qui consiste à condamner toute remise en cause du résultat d'élections ou de violations des dispositions légales existantes, par un coup d'Etat par exemple, même dans des pays où l'on peut douter du caractère démocratique des régimes renversés²¹. Il faut toutefois relever que, dans le cas yougoslave, la Communauté européenne et ses Etats membres n'ont pas sanctionné les violations du droit constitutionnel fédéral par les républiques sécessionnistes. Leur adhésion à un système démocratique libéral semble avoir primé sur le non-respect du cadre institutionnel yougoslave.

2. Les limites de l'Etat de droit

Dans l'ordre interne, la crédibilité du système de l'Etat de droit repose avant tout sur l'existence d'un tiers impartial – le juge – qui présente des qualités spécifiques (la compétence et l'indépendance) permettant de sanctionner un exercice arbitraire du pouvoir (Redor, 1992). Une telle figure n'a pas vraiment d'équivalent dans l'ordre international. Des différences fondamentales existent toujours entre la sphère interne et le champ des relations interétatiques ; en particulier pour ce qui concerne la mise en œuvre des droits et obligations incombant aux Etats. Dans l'ordre européen, réputé plus intégré, l'Etat de droit connaît aussi des limites²².

A. Les limites de l'Etat de droit au sein de l'Union européenne

L'architecture formelle de l'« Union de droit » présente des imperfections. La Cour de justice avait affirmé dans son arrêt *Les Verts*²³ que la Communauté était une Communauté de droit parce qu'aucun acte imputable aux institutions ou aux Etats

¹⁸ Déclaration commune, 5 octobre 1991, *Bull. CE*, 10-1991, 93 ; la charte de Paris pour une nouvelle Europe a été adoptée dans le cadre de la CSCE le 21 novembre 1990.

¹⁹ Déclaration ministérielle, 27 août 1991, *DAI*, n° 21, 1^{er} novembre 1991, 406, point 260.

²⁰ La charte de Paris prévoit, en effet, que « la démocratie, de par son caractère représentatif et pluraliste implique la responsabilité envers l'électorat, l'obligation pour les pouvoirs publics de se conformer à la loi et l'exercice impartial de la justice. Nul n'est au-dessus de la loi ». Voy. en ce sens, la déclaration de MM. Delors et Santer, *Bull. CE*, 5-1991, 68.

²¹ Voy. par ex., déclaration sur le coup d'état au Niger, *Bull. UE*, 4-1999, 71 ; déclaration sur le coup d'état aux Comores, *Ibid.*, 5-1999, 70 ; voy. aussi, la position européenne vis-à-vis du Monténégro, *Ibid.*, 4-1999, 85.

²² Au sein même des Etats, l'Etat de droit ne fonctionne pas toujours de manière idéale, voy. les critiques de Crépeau, 1997

²³ *Op. cit.*

membres n'échappe « au contrôle de sa conformité à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité ». La même affirmation ne peut être faite en ce qui concerne l'Union européenne. Ainsi, le rôle du juge comme pilier d'une « Union de droit » connaît des limites, dans les rapports tant entre l'Union européenne et les individus qu'entre l'Union et ses Etats membres.

D'abord, si le traité d'Amsterdam a étendu la compétence de la Cour de justice à de nouveaux domaines qui en étaient auparavant exclus, c'est au prix de l'instauration de certaines restrictions formelles ²⁴ et matérielles ²⁵ apportées à cette compétence. Par ailleurs, les négociateurs, contrairement à ce qui leur avait été suggéré, notamment par la Cour ²⁶, n'ont ni élargi l'accès des particuliers au recours en annulation ni créé un recours direct spécifique en cas d'invocation de la violation d'un droit fondamental par un acte communautaire (De Schutter, 1998 ; Wachsmann, 1997). Outre la contradiction qu'une telle situation peut présenter par rapport aux obligations découlant de la CEDH ²⁷, elle constitue une brèche dans l'« Union de droit », en ce qu'une protection juridictionnelle complète et effective n'est pas garantie en son sein.

En ce qui concerne tant le mécanisme de sanction instauré par le traité d'Amsterdam ²⁸ que les conditions mises à l'entrée dans l'Union européenne, l'on se doit de constater l'absence du juge pour leur mise en œuvre. Toute intervention de la Cour de justice ou d'une autre instance juridictionnelle a été écartée du mécanisme de sanction ^{28bis}. La procédure prévue présente un caractère essentiellement politique puisque le constat de violation revient au Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, c'est-à-dire aux Etats membres, statuant à l'unanimité. Cette exigence d'unanimité peut faire douter des possibilités réelles de mise en œuvre des sanctions, qui semblent plutôt destinées à avoir un effet dissuasif que « répressif ».

²⁴ Tant dans les matières ayant trait aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à la libre circulation des personnes transférées dans le premier pilier que dans celles ayant trait à la coopération policière et judiciaire en matière pénale qui ont été maintenues dans le troisième pilier, des limitations ont été prévues quant aux formes de recours pouvant être exercés devant les juridictions communautaires. Pour le nouveau titre IV du traité CE, voy. article 68 du traité CE. Pour ce qui est du titre VI du traité sur l'Union européenne, voy. article 35 du traité sur l'Union européenne. Pour un commentaire, voy. De Schutter, 1998.

²⁵ Voy. article 68 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne qui a pour effet d'exclure du champ de contrôle de la Cour de justice les mesures visant à assurer l'absence de contrôle aux frontières intérieures qui portent sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

²⁶ Rapport de la Cour de justice sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne, Luxembourg, mai 1995, point 20. A ce sujet, voy. notamment Waelbroeck et Verheyden, 1995.

²⁷ Articles 6 et 13 de la CEDH.

²⁸ Voy. *supra*.

^{28bis} A noter que la Cour de justice est néanmoins susceptible d'intervenir à un second stade pour contrôler les sanctions adoptées dans le cadre des traités CE, CECA et Euratom en vertu des articles 309 du traité CE, 96 du traité CECA et 204 du traité Euratom (Bribosia, De Schutter, Ronse et Weyembergh, 2000).

Dans le cas de l'adhésion à l'Union européenne, ce sont les institutions politiques qui sont en charge de l'évaluation du respect des différents principes par les Etats candidats (Flauss, 1999). A cet égard, on peut se demander si le Conseil, la Commission ou le Parlement sont les organes les mieux placés et possèdent l'expertise et les moyens nécessaires pour procéder à une évaluation pertinente en matière de violation des droits de la personne, de l'Etat de droit ou de la démocratie (Delcourt, 1997). Le fait de confier ces appréciations au pouvoir politique constitue, en toute hypothèse, un glissement par rapport à la conception traditionnelle de l'Etat de droit dont la crédibilité reposait essentiellement sur le rôle du juge, en tant que tiers impartial, présentant les qualités indéniables de compétence et d'indépendance (Morin, 1995).

Soulignons, par ailleurs que l'instauration d'un mécanisme de sanction est surtout apparue nécessaire, aux yeux des Etats membres, en raison de la perspective de l'élargissement. Les négociateurs avaient essentiellement en vue les risques de dérive au sein des futurs membres de l'Union et non d'éventuelles violations de ces principes au sein des Quinze. Le protocole relatif au droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne illustre parfaitement cet état d'esprit. Il supprime le droit d'asile pour les citoyens européens, sauf dans certains cas limitativement énumérés, et prend appui sur le respect de l'Etat de droit et le niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales dans les Etats membres de l'Union pour en déduire l'inutilité du maintien, au sein de l'Union européenne, du droit d'asile au bénéfice des citoyens européens (Bribosia et Weyembergh, 1997).

Le développement jusqu'ici essentiellement jurisprudentiel de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne constitue une limite supplémentaire de l'« Union de droit ». La jurisprudence de la Cour de justice s'étant forcément développée au cas par cas et étant fragmentaire, l'absence d'un catalogue clair rend difficile la détermination *a priori* du caractère fondamental ou non d'un droit et de son contenu (O'Leary, 1995). Le projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont le processus d'élaboration a été arrêté à Tampere en octobre 1999 ²⁹, recèle des potentialités en termes d'amélioration de la visibilité et de la sécurité juridique. Cette charte, si elle est intégrée dans les traités, viendrait compléter l'« Union de droit » dans son acception substantielle.

De manière générale, on peut s'interroger sur l'adéquation entre les modes de gouvernance au sein de l'Union européenne et l'application d'un principe qui suppose une organisation politique centralisée et hiérarchisée. Ainsi, la multiplication des acteurs et des niveaux de pouvoir dans le cadre d'un système polycentrique qui remet en cause les notions d'autorité politique et de souveraineté permet de douter de la possibilité de mettre en place un véritable « Etat de droit », du moins dans ses acceptions traditionnelles (Armstrong, 1998 ; Costa, 1999). Sur le plan terminologique, la référence aux notions de « Communauté de droit » et d'« Union de

²⁹ Annexe aux conclusions de la présidence du conseil européen de Tampere « Composition, méthode de travail et modalités pratiques de l'enceinte pour l'élaboration du projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».

droit » peut être vue comme une illustration de la nécessité d'adapter la notion d'« Etat de droit » quand on la transpose à des entités telles que la Communauté ou l'Union européenne qui ne présentent pas les caractéristiques d'un Etat.

B. Les obstacles à l'imposition de l'Etat de droit dans les relations internationales

Dans l'ordre international, il n'existe pas d'équivalent du « tiers impartial » ni même d'institutions politiques communes équivalant à ce qui existe au sein de l'UE. Dans les situations de crise dans un pays extérieur à l'UE, il revient au Conseil et à la Commission d'évaluer le respect des conditions qui figurent dans les différents instruments pour lui appliquer un régime juridique particulier (respecter ou non l'accord, le suspendre ou pas). Pour ce qui est des positions et actions communes adoptées dans le cadre du deuxième pilier, c'est l'autorité politique (les Etats membres) qui, en fonction des informations qu'elle détient, qualifie unilatéralement la situation ³⁰. Dans ce cadre, le critère de l'indépendance – entendue comme la présence d'un « tiers » autonome par rapport au pouvoir exécutif – n'est pas présent. L'Etat ou l'organisation internationale demeure juge et partie ; l'impartialité est largement supposée. L'autre qualité formelle reconnue au « juge » est la compétence. Cela renvoie au problème de la connaissance objective que les institutions européennes peuvent avoir en matière de violations des droits de l'homme et des principes démocratiques. Il se pose avec plus d'acuité encore dans l'hypothèse où les Etats européens souscriraient à une conception formaliste de l'Etat de droit selon laquelle le respect du droit interne par les autorités politiques des pays concernés est un élément décisif de la poursuite de leurs relations. L'Union européenne s'instituerait alors en organe de contrôle constitutionnel d'un système de normes qui lui est étranger.

Dans les relations extérieures de l'Union européenne, la prégnance du modèle westphalien, l'absence de « tiers impartial », la réticence des Etats à conférer une personnalité juridique à l'UE, le fait que la Cour de justice des Communautés européennes ne soit pas compétente pour le deuxième pilier rendent aléatoire, voire impossible, une mise en œuvre du principe dans tous ses aspects. Comment alors expliquer un usage aussi prolifère de la notion d'Etat de droit ?

*
* * *

Il n'est en effet pas évident de comprendre l'usage de cette notion traditionnellement liée à l'organisation interne d'un Etat alors que la création d'un Etat européen n'est pas vraiment à l'ordre du jour ³¹ et que dire d'un Etat mondial ? Certes les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'un tel principe au sein de l'Union européenne devraient pouvoir être surmontées. La transposition du concept

³⁰ Seules les mesures d'exécution sont prises par le Conseil et la Commission sous la forme de règlements ou de décisions (Verhoeven, 1996).

³¹ Voy. par exemple : lettre de H. Kohl et J. Chirac adressée à T. Blair, *DAI*, n° 14-15, juillet 1998, 512. « L'objectif de la politique européenne n'a jamais été et ne peut être d'édifier un Etat central européen, c'est-à-dire une Europe organisée de manière centralisée ».

d'« Etat de droit » à l'Union européenne en vue d'ériger une « Union de droit » nécessite cependant des adaptations liées notamment au caractère supranational de l'Union et à la double strate de relations – Union/Etats membres et Union/individus – auquel le concept doit s'appliquer. Un des obstacles majeurs à l'avènement d'une « Union de droit » réside dans la subsistance de résistances de la part de certaines Cours constitutionnelles – italienne et allemande, notamment – face à l'affirmation de la primauté du droit communautaire. Ces gardiennes de l'ordre constitutionnel national émettent des réserves à l'intégration européenne, au nom de la préservation de certaines valeurs constitutionnelles fondamentales (Grewe et Ruiz-Fabri, 1995). Ces réserves de constitutionnalité représentent à l'heure actuelle la principale brèche dans une « Union de droit » entendue au sens formel, comme un ensemble hiérarchique de normes dont les traités seraient la norme suprême. Les autres limites actuelles de l'« Union de droit » ne sont pas inhérentes à la structure de l'Union européenne. Elles pourraient être supprimées, à terme, notamment par une généralisation du contrôle juridictionnel dans l'ensemble du champ d'application du droit de l'Union. Le processus d'adoption d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'inscrit également dans le sens d'une consolidation de l'« Union de droit », dans ses acceptations formelle et substantielle.

Dans les relations extérieures, on a peine à imaginer la mise en place d'institutions politiques et juridiques communes qui permettraient une véritable application de la notion aux relations internationales.

En outre, il faut garder à l'esprit que, dans son acception substantielle, l'« Union de droit » est imprégnée par une orientation libérale des principes et droits qui y sont reconnus. Dans le traité sur l'Union européenne, malgré les modifications apportées à Amsterdam ³², la prééminence est accordée aux droits civils et politiques par rapport aux droits sociaux de type redistributif et l'indivisibilité de ces droits n'a pas été affirmée (Baquero Cruz, 1998 ; Vogel-Polsky et Vogel, 1991). L'« Union de droit » en construction semble dès lors se rapprocher de l'Etat de droit au sens libéral, qui entend protéger la liberté et l'autonomie de l'individu face aux interventions de l'Etat. Mais, alors que la notion d'Etat de droit a évolué dans le contexte étatique pour englober, dans certains cas, la dimension nouvelle de l'Etat providence par la consécration constitutionnelle de droits sociaux (Lauvaux, 1998 ; Goyard-Fabre, 1997), l'« Union de droit » semble quant à elle encore largement cantonnée à la conception libérale. C'est cette même conception qui imprègne l'utilisation de l'« Etat de droit » dans les relations extérieures de l'Union européenne (King, 1996).

En tout état de cause, tant au sein de l'Union que dans les relations extérieures, le succès de la notion s'explique davantage par les fonctions de légitimation et de contrôle qu'elle remplit.

³² Voy. référence aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 introduite dans le préambule du traité ainsi qu'à l'article 136 du traité CE.

En effet, la référence à l'Etat de droit remplit une fonction de légitimation de l'autorité politique (Hansen et Williams, 1991 ; Caporaso, 1996). En donnant l'impression que le politique est soumis au droit (Armstrong, 1998), le concept d'Etat de droit, tel qu'appliqué par et au sein de l'Union européenne, peut, dans une certaine mesure, faire contrepoids à un manque de légitimité démocratique abondamment dénoncé ³³.

Dans la sphère interne de l'Union européenne, la volonté d'ériger une « Union de droit » est également susceptible de remplir une fonction de contrôle dans la mesure où l'instauration d'une hiérarchie plus stricte réduirait d'autant l'autonomie des Etats membres. Par ailleurs, dans la sphère internationale, la notion d'Etat de droit telle qu'utilisée dans le cadre de la conditionnalité démocratique, remplit une fonction de contrôle des développements politiques des Etats, et tout particulièrement dans la perspective de l'adhésion de certains Etats à l'UE ³⁴. L'Etat de droit servirait ainsi de substitut à un droit d'ingérence, écarté pour un temps de l'arsenal juridique international (Roche, 1996).

Dans les relations extérieures de l'Union européenne, le messianisme en faveur de l'Etat de droit correspond à une tentative de concilier les impératifs d'ordre et de liberté dans un monde réconcilié autour des valeurs de la démocratie libérale et de l'économie de marché. Il est à cet égard tout à fait symptomatique de la reviviscence des idéaux kantien (Telò, 1998) quand bien même ces derniers ne se traduisent pas toujours, dans les faits, par une soumission de la politique au droit.

³³ « *One normative vision for the EU lies with law and legal rights providing a bridge [between interinstitutional system and the citizens]* » (Armstrong, 1998).

³⁴ Sur la notion de gouvernance extra-territoriale, voy. notamment Friis & Murphy, 1999.

Bibliographie

- ARMSTRONG, K. A. (1998), « Legal Integration : Theorizing the Legal Dimension of European integration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, 2, pp. 147-175.
- BAQUERO CRUZ, J. (1998), « La protección de los derechos sociales en la Comunidad europea tras el tratado de Amsterdam », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, pp. 639-666.
- BIBOSIA, E., DE SCHUTTER, O., RONSE, Th. et WYLMBERGH, A. « Le contrôle par l'Union européenne du respect de la démocratie et des droits de l'homme par ses Etats membres : à propos de l'Autriche », *JTDE*, 2000, pp. 61-64.
- BIBOSIA, E. et WYLMBERGH, A. (1997), « Le citoyen européen privé du droit d'asile », *JTDE*, pp. 204-206.
- BIBOSIA, E. et WYLMBERGH, A. (1998), « La consolidation de l'Etat de droit européen », in TELD, M. et MAGNITTI, P. (dir.) (1998), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Editions Complexe, pp. 69-87.
- CAPORASO, J.A. (1996), « The European Union and Forms of State : Westphalian, Regulatory or Post-Modern ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1, pp. 29-52.
- CHEVALLIER, J. (1994), *L'Etat de droit*, 2^e édition, Paris, Montchrestien.
- COLAS, D. (sous la direction de) (1987), *L'Etat de droit*. Travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat, Paris, PUF.
- COSTA, O. (à paraître, 2000), « La Multi-Level Governance. grille d'analyse de l'intégration européenne », *Working Paper ARC*.
- CRÉPEAU, F. (1997), « L'Etat de droit entre polyarchie multicentrée et anarchie globalisée », *Revue québécoise de droit international*, vol. 10, pp. 215-223.
- DELCOURT, B. (1997), « L'Etat de droit, pierre angulaire de la coexistence pacifique en Europe ? », *La coexistence. enjeu européen*. Paris, PUF, pp. 241-257.
- DE SCHUTTER, O. (1998), « Les droits fondamentaux dans le traité d'Amsterdam », in LEJEUNE, Y. (études coordonnées par) (1998), *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, pp. 153-187.
- DE WILDE D'ESTMAEL, T. (1998), *La dimension politique des relations extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant.
- FLAUSS, J.-F. (1999), « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », in LECLERC, S., AKANDJI-KOMBE, J.-F. et REXDOR, M.-J. (éd.) (1999), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, pp. 137-172.
- FRIIS, L. & MURPHY, A. (1999), « The European Union and central and Eastern Europe : Governance and Boundaries », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, 2, pp. 211-232.
- GERKRATH, J. (1997), *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- GOETSCHEL, L. (1996), « L'Union européenne et la sécurité collective », *Relations internationales*, n° 86, pp. 143-161.
- GOYARD-FABRI, S. (1997), *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Paris, PUF.
- GREWE, C. et RUIZ-FABRI, H. (1995), *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF.
- GUZZINI, S. (1997), « Maintenir les dilemmes de la modernité en suspens : analyse et éthique poststructuraliste en relations internationales », in GILSEN, K.-G. (sous la direction de) (1997), *L'éthique de l'espace politique mondial. Métissages disciplinaires*, Bruxelles, Bruylant, pp. 247-285.
- HANSEN, L. & WILLIAMS, M. C. (1991), « The Myths of Europe : Legitimacy, Community, and the « Crisis » of EU », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, 2, pp. 233-249.
- HILLION, C. (1998), « Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet-Union », *European Foreign Affairs Review*, 3, pp. 399-420.
- IKENBERRY, G. J. (1998), « Constitutional Politics in International Relations », *European Journal of International Relations*, vol. 4, 2, pp. 147-177.

- KING, T. (1996), « The European Community and Human Rights in Eastern Europe », *Legal Issues of European Integration*, vol. 2, pp. 93-125
- KING, T. (1999), « Human Rights in European Foreign Policy : Success or failure for Post-modern Diplomacy ? », *EJIL*, vol. 10, 2, pp. 313-337
- LAUVAUX, Ph. (1998), *Les grandes démocraties contemporaines*, 2^e édition mise à jour, Paris, PUF.
- LENAERTS, K. (1999), « Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne », in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, Bruylant, pp. 423-457.
- LENAERTS, K. (1991), « Fundamental Human Rights to be Included in a Community Catalogue », *ELR*, pp. 367-390.
- LOUIS, J.-V. (1993), *L'ordre juridique communautaire*, 6^e édition revue et mise à jour, Bruxelles, Collection Perspectives européennes
- MORIN, J.-Y. (1995), *L'Etat de droit. Emergence d'un principe de droit international*, Académie de droit international, tiré à part du *Recueil des cours*, tome 254.
- O'LEARY, S. (1995), « Relationship between Community Citizenship and Protection of Fundamental Rights in the Community Law », *Common Market Law Review*, pp. 519-554
- REDOR, M.-J. (1992), *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879-1914*, Paris, Economica.
- ROCHE, J.-F. (1996), *Un empire sans rival. Essai sur la pax democratica*, Paris, Vinci.
- ROUSSEAU, D. (1987), « De l'Etat de droit à l'Etat politique », in COHAS, D. (sous la direction de) (1987), *L'Etat de droit*, Travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat, Paris, PUF.
- SALMON, J. (1993), « Internal Aspects of the Right to Self-determination : towards a Democratic Legitimacy Principle ? », in TOMUSCHAT, Ch. (ed.) (1993), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 259-265
- SIMON, D. (1997), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF
- SLAUGHTER, A.M. (1995), « International Law in a World of Liberal States », *EJIL*, vol. 6, 4, pp. 205-239.
- SMITH, K.E. (1998), « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries : How Effective ? », *European Foreign Affairs Review*, 3, pp. 253-274
- SMITH, M. (1996), « The European Union and the Changing Europe : Establishing the Boundaries of Order », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1, pp. 5-27
- SMOUTS, M.-C. (sous la direction de) (1998), *Les nouvelles relations internationales. Pratique et théories*, FNSP.
- SUDRE, F. (1999), « Le renforcement de la protection des droits de l'homme au sein de l'Union européenne », intervention au colloque *De la « Communauté de droit » à l'« Union de droit »*, Nice.
- TELÓ, M. (éd.) (1998), *L'Etat et la démocratie internationale*, Bruxelles, Complexe.
- VERHOEVEN, A. (1998), « How democratic Need European Union Members Be ? Some Thoughts after Amsterdam », *ELR*, pp. 217-234.
- VERHOEVEN, J. (1996), *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, De Boeck/Larcier.

Elargissement et conflits redistributifs

Gérard ROLAND

1. Introduction

Les débats à l'Ouest sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale mettent souvent en rapport les avantages politiques pour l'Europe occidentale (paix et sécurité aux frontières orientales de l'Europe actuelle) et les coûts économiques pour le budget européen (voir par exemple Baldwin, 1995). Les avantages économiques pour les pays candidats à l'accession (bénéfices à participer au marché unique) sont certes reconnus mais ne pèsent pas très lourd dans les débats politiques   l'Ouest sur l'accession. Afin de supporter les coûts budgétaires de l'accession, les pays européens devront faire face soit à un doublement des contributions budgétaires, soit à des réformes de la politique agricole commune et des fonds structurels pour freiner la croissance des dépenses qu'entraînerait l'accession dans le cadre des règles communautaires existantes.

Il serait cependant faux de croire que le problème consiste simplement à voir quelle réforme du budget européen est politiquement la plus acceptable pour réduire les coûts budgétaires de l'accession. Le problème est ailleurs. Dès que l'accession aura lieu, le rapport de forces politiques   l'intérieur de l'Union européenne changera. Même s'il est nul en ce moment, le pouvoir des nouveaux pays membres deviendra potentiellement important, une fois qu'ils seront membres à part entière de l'Union. L'objet de cet article est de proposer un éclairage analytique sur ce problème à partir de la littérature récente sur l'économie politique de l'intégration et de la séparation des nations, une littérature qui s'est développée au cours des dernières années à l'occasion des changements importants qui se sont produits dans le monde dans ce domaine (pour un survol de la littérature, voir Bolton, Roland et Spolaore, 1996).

Dans la section 2, nous ferons un bref historique des élargissements successifs de l'Union européenne. L'expérience historique suggère qu'il est vain de vouloir faire des réformes avant l'entrée d'un pays dans l'Union européenne en profitant du rapport de forces défavorable au pays entrant. L'entrant pourra toujours user de son pouvoir après l'élargissement pour défaire ces réformes ou obtenir des avantages en faveur de ses citoyens. Dans la section 3, nous mettons en avant un modèle

d'économie politique de l'élargissement qui analyse les conflits redistributifs liés à l'élargissement. Nous concluons en suggérant les implications potentielles de l'analyse, en termes de réforme institutionnelle.

2. Les leçons des élargissements précédents

Baldwin, François et Portes (1997) ont rappelé qu'à en juger par les élargissements précédents, les nouveaux entrants dans l'Union européenne ont toujours utilisé leur pouvoir nouvellement acquis pour modifier les règles de dépenses budgétaires en leur faveur.

A. L'accession de la Grande-Bretagne

Les bases du système budgétaire européen tel que nous le connaissons aujourd'hui ont été fixées avant l'entrée de la Grande-Bretagne. D'après Laffan et Shackleton (1996), cette réforme visait à verrouiller des règles budgétaires avant l'entrée des Britanniques dans l'Europe. Ces règles désavantageaient la Grande-Bretagne. Elles en faisaient un contributeur net au budget, essentiellement à cause de la petite taille de son secteur agricole. Néanmoins, dès son entrée dans la Communauté, l'Angleterre, en particulier sous Margaret Thatcher, a usé systématiquement de son droit de veto pour obtenir des concessions en matière budgétaire. Ce conflit suivant l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'Europe a contribué de façon non négligeable au climat de stagnation et d'« eurosclérose » du début des années quatre-vingt.

La leçon de l'entrée de la Grande-Bretagne fut retenue et les élargissements suivants virent des réformes visant à accommoder plutôt qu'à léser les intérêts des nouveaux entrants.

B. L'élargissement à la péninsule ibérique

L'entrée de l'Espagne et du Portugal en 1986 fut l'occasion de changements importants. L'accession de ces pays fut à la base du développement des fonds structurels qui profite aux régions pauvres de la Communauté. Le développement substantiel des fonds structurels fut le prix politique à payer aux pays méditerranéens pour faire passer la ratification de l'Acte unique en 1987. Parallèlement, en 1988, les gouvernements européens se mirent d'accord pour limiter la croissance des dépenses pour la politique agricole commune (PAC) et pour fixer un plafonds au budget européen en pourcentage du PNB européen. On sait que la PAC qui auparavant constituait plus de 70 % du budget européen, profite traditionnellement aux pays riches non méditerranéens de l'Union européenne. Ces mesures renforçèrent le rôle des fonds structurels tout en limitant la taille du budget européen vu la crainte des pays riches face aux pressions redistributives en provenance des partenaires les plus pauvres de la Communauté. Les pressions redistributives ne s'arrêtèrent pas là. En 1992, au sommet d'Edimbourg, le Conseil européen décida de la mise en place des fonds de cohésion qui ne profitent qu'aux quatre pays pauvres de l'Union (Grèce, Espagne, Portugal et Irlande).

Baldwin, François et Portes (1997) montrent qu'il y a une corrélation étroite entre l'augmentation du nombre de votes des pays pauvres au conseil européen, d'une part,

et la croissance de la part relative des fonds structurels au détriment de la PAC, d'autre part (voy. graphique 1). Par ailleurs, le budget européen est en croissance continue, essentiellement à cause de la croissance des dépenses au titre des fonds structurels (voy. graphique 2).

C. L'élargissement aux pays de l'AELE

Lorsque l'Union européenne fut élargie à l'Autriche, la Finlande et la Suède, les règles concernant les fonds structurels furent modifiées. L'objectif 6 fut ajouté permettant de canaliser des fonds vers les régions éloignées de Finlande et Suède. Avec les règles budgétaires existant avant 1995, les pays entrants de l'AELE auraient été des contributeurs nets importants. Les négociations préalables à l'accession ont permis, par une modification des règles, de diminuer leur contribution nette.

On le voit, chaque nouvel élargissement de l'Union européenne aboutit à une modification du rapport de forces à l'intérieur de l'Union qui entraîne une redistribution des budgets qui tient compte des rapports de forces nouveaux.

3. Un modèle simple d'élargissement

Dans cette section, nous présentons un modèle d'économie politique qui formalise ce changement de rapports de force et les effets qu'il a sur la politique redistributive. Ce modèle, dû à Bolton et Roland (1997), est relativement abstrait dans le sens où il ne tient pas compte des particularités institutionnelles spécifiques du processus de décision européen. Ceci est une force dans la mesure où le modèle peut s'appliquer à d'autres contextes institutionnels. Soulignons par ailleurs que le modèle génère des prédictions cohérentes avec l'expérience des élargissements précédents. Sa logique générale s'applique donc en particulier au contexte de décision communautaire. Une faiblesse potentielle du modèle cependant est qu'il ne permet pas de formaliser l'effet de modifications pointues du processus de décision.

Considérons deux pays ou groupes de pays A et B dont la taille et les frontières sont données. Dans les raisonnements qui suivront, nous supposons que A représente l'Union européenne et B les pays candidats à l'accession. La population et la richesse (capital) dans $i = A, B$ sont respectivement L_i et K_i . L'offre de travail est parfaitement élastique : $L = L_A + L_B$. Le stock de capital joint est $K = K_A + K_B$. La production de $i = A, B$ est donnée par une fonction de production Cobb Douglas :

$$Y_i = K_i^\beta L_i^{1-\beta}, \text{ où } 0 < \beta < 1.$$

Le PNB moyen par tête est

$$y_i = \frac{Y_i}{L_i} = K_i^\beta \text{ où } k_i \equiv \frac{K_i}{L_i}$$

Les individus diffèrent par leur richesse et leurs qualifications en travail. Un individu plus qualifié est supposé avoir plus de dotations en travail. L'individu v dans i a donc comme dotations K_w and L_w . Son revenu peut donc s'écrire :

$$w_v = s_v L_w + r_v K_w$$

où s_i et r_i représentent respectivement le salaire et le revenu du capital dans i . La distribution des revenus après l'élargissement est $h(w_v) = h_A(w_v) + h_B(w_v)$ avec le support où $[0, \bar{w}]$ où $h_i(w_v)$ représente la distribution du revenu dans $i = A, B$. La fonction $h(w_v)$ n'est pas une fonction de densité mais mesure le nombre d'individus ayant le revenu w_v . C'est l'hétérogénéité dans la distribution des revenus qui donnera lieu à des différences dans la majorité politique au niveau de l'Union avant et après l'élargissement.

Le revenu total après l'élargissement est égal à la production totale, de sorte que :

$$Y = \int_0^{\bar{w}} w_v h(w_v) dw_v$$

Le revenu par tête est noté $y = \frac{Y}{L}$. S'il y a séparation et que l'élargissement n'a pas lieu, on suppose des pertes d'efficacité. Dans un but de simplicité, on suppose que chaque individu n'a qu'un pourcentage α du revenu w_v qu'il aurait après l'élargissement, soit αw_v avec $0 < \alpha < 1$. Les individus ont une fonction d'utilité qui prend la forme suivante :

$$U(c_v, g) = U(c_v + g) = c_v + g$$

où c_v est la consommation privée et g la consommation publique. La consommation privée est le revenu après impôt. On suppose une taxation linéaire avec un taux de taxation t sur le revenu. Les recettes fiscales par tête après l'élargissement sont donc $t.y$. On suppose également que l'impôt est distorsionnaire. La perte due aux distorsions est une fonction quadratique du taux de taxation $\frac{t^2}{2}y$. On a donc :

$$c_v = (1-t)w_v; \quad g = \left(t - \frac{t^2}{2} \right) y$$

Etant donné cette fonction d'utilité, les préférences pour le bien public (celui-ci peut être vu ici comme des transferts, c'est-à-dire de la simple redistribution de revenu, ou encore de la fourniture publique de biens privés) ¹ découlent du niveau de revenu. Un individu pauvre paiera moins pour obtenir un même niveau de bien public qu'un individu riche et préférera donc un taux de taxation élevé. On calcule aisément que le taux de taxation préféré par un individu en fonction de son revenu est :

$$t^*(w_v) = \frac{y - w_v}{y} = 1 - \frac{w_v}{y}$$

Les individus dont le revenu est inférieur au revenu moyen (ou revenu par tête) y préfèrent un taux de taxation positif alors que les individus plus riches préfèrent un taux de taxation nul.

Les préférences individuelles sur le taux de taxation sont clairement unimodales. Le théorème de l'électeur médian s'applique donc et le taux de taxation d'équilibre

¹ Pour une analyse du modèle portant sur les économies d'échelle dans la fourniture de biens publics et analysant les effets de taille des pays, voy. Rivière (1997)

dans le pays unifié est donc $t = 1 - \frac{w_m}{y}$. On calcule que le niveau d'utilité de l'électeur médian est :

$$U_m = w_m + \frac{1}{2} \frac{(y - w_m)^2}{y}$$

Etant donné que le taux de taxation est celui préféré par l'électeur médian, n'importe quel autre agent au revenu w_v aura le niveau d'utilité :

$$U(w_v) = w_v + \frac{1}{2} \frac{(y - w_m)}{y} [(y - w_v) + (w_m - w_v)]$$

On suppose que l'élargissement n'est possible que s'il y a une majorité dans A et dans B en sa faveur.

Sans l'élargissement, chaque individu aura un revenu αw_v . D'autre part, le taux de taxation sera maintenant

$$t_i = 1 - \frac{w_m}{y_i}$$

et dépendra à la fois de la distribution du revenu (paramétrisée par le revenu médian) et du revenu moyen dans i qui n'est autre que la base fiscale. Le niveau d'utilité d'un individu sera alors :

$$U_i(w_v) = \alpha \left[w_v + \frac{1}{2} t_i [(y_i - w_v) + (w_m - w_v)] \right]$$

Supposons que les différences entre A et B soient telles que nous avons $t_A < t < t_B$. Dans le cadre du modèle de l'électeur médian, ces différences dans les préférences des majorités politiques découlent directement du degré d'inégalité dans la distribution de revenus telle que mesurée par le ratio médian/moyen. Dans la réalité, les déterminants politiques du degré de redistribution du revenu sont plus complexes que cette simple relation inégalité-redistribution. Le modèle de l'électeur médian a cependant l'avantage d'être un des modèles prototypes en économie politique qui fournit une explication sous-jacente aux différences dans la formation des majorités politiques.

Etant donné les hypothèses ci-dessus, on vérifie que les revenus élevés dans A sont ceux qui sont le moins en faveur de l'élargissement, car ils craignent une hausse de la fiscalité et le gain au maintien de la séparation augmente avec le revenu. Par contre, ce sont les pauvres dans B qui sont le plus opposés à l'élargissement dans le but opposé d'imposer un niveau plus élevé de redistribution en l'absence d'élargissement et le gain du maintien de la séparation diminue avec le revenu. L'unimodalité des préférences s'applique donc également ici à A et à B. En cas de référendum sur l'élargissement, les électeurs au revenu w_{MA} et w_{MB} sont donc les électeurs pivotaux. Pour qu'il y ait élargissement, il faut que ceux-ci y gagnent. La différence d'utilité pour l'électeur médian dans i due à l'élargissement est

$$\Delta = U(w_m) - U_i(w_m) = +\frac{1}{2} \left[\left(y - \frac{\alpha v^2}{y_i} \right) - \left(\alpha y_i - \frac{w_m^2}{y} \right) \right] - \frac{1}{2} \frac{(w_m - w_m)^2}{y}$$

Cette formule permet d'identifier clairement et simplement 3 effets qui jouent dans la décision d'élargir ou pas :

1. un *effet d'efficacité* qui joue toujours en faveur de l'élargissement ;
2. un *effet de base fiscale* qui jouera en faveur de l'élargissement si $y_i < y$ et contre l'élargissement si $y_i > y$;
3. un *effet politique* qui joue toujours contre l'élargissement.

Voyons ces effets tour à tour.

Tournons-nous d'abord vers l'effet d'efficacité. Supposons que $y_i = y$ et $w_m = w_m$. Dans ce cas, on aura

$$U(w_m) - U_i(w_m) = \frac{1}{2} y (1 - \alpha) \left(1 + \frac{w_m^2}{y^2} \right) > 0$$

L'effet d'efficacité est donc toujours positif, toutes choses égales par ailleurs, pour autant que $\alpha < 1$.

Venons-en maintenant à l'effet de base fiscale. Supposons $\alpha = 1$ et

$$\frac{w_m}{y} = \frac{w_m}{y_i}$$

de sorte que les taux de taxation d'équilibre soient les mêmes dans A et dans B. Dans ce cas, on a :

$$U(w_m) - U_i(w_m) = \frac{1}{2} (y - y_i) > \text{ou} < 0 \text{ selon que } y_i < y \text{ ou } y_i > y$$

L'effet de base fiscale capture les effets dits de transferts qui jouent un rôle important dans le débat sur l'élargissement. Ainsi, l'Union européenne répugne à admettre en son sein un groupe de pays plus pauvres par crainte des pressions redistributives que cela entraîne. D'où l'insistance dans les documents européens liés à l'accession (que ce soit les décisions sur les conditions d'élargissement ou l'agenda 2000) pour que les candidats à l'accession atteignent un PNB par tête plus élevé. En effet, dans le modèle, dès que A et B ont des revenus par tête différents, il y aura toujours un transfert net de A vers B après l'élargissement.

Si on se limite à des explications de l'élargissement basées sur cet effet transfert, alors l'arbitrage économique-politique est uniquement entre les gains d'efficacité de l'élargissement et l'accroissement des transferts vers les nouveaux membres causé par l'élargissement. Le modèle met néanmoins en avant un autre mécanisme qui pourrait expliquer a) des conditions dans lesquelles un pays candidat puisse finalement refuser l'élargissement, b) que l'élargissement puisse ne pas avoir lieu même s'il y a convergence des PNB par tête.

C'est ici que l'effet politique intervient et joue à notre avis un rôle qui n'avait pas encore été mis en avant jusqu'à présent. Supposons que $\alpha = 1$ et que $y_i = y$. Dans ce cas, nous avons :

$$U(w_m) - U_i(w_m) = -\frac{1}{2} \frac{(w_m - w_{mi})^2}{y} < 0 \text{ tant que } w_m \neq w_{mi}$$

Autrement dit, dès que le revenu médian de l'Union après l'élargissement est différent du revenu médian de l'Europe d'avant l'élargissement ou du revenu médian dans les pays candidats, il y aura des freins politiques à l'élargissement et ils seront d'autant plus forts qu'est important l'écart entre w_m et w_{mi} . Que w_{mi} soit supérieur ou inférieur à w_m ne joue aucun rôle car l'incitant politique dépend du carré de la distance. L'opposition politique à l'élargissement peut donc être motivée par la crainte d'une politique plus redistributive ou au contraire moins redistributive. Cette expression simple de l'effet politique montre bien l'effet de l'hétérogénéité et l'inégalité dans la distribution des revenus et donc de l'hétérogénéité des majorités politiques. S'il n'y avait pas d'efficacité économique de l'élargissement, cet incitant politique serait général et jouerait non seulement contre l'élargissement mais en faveur d'une séparation toujours plus poussée au sein des nations et pays existants.

Il est donc possible que la séparation, ou l'absence d'élargissement, soit inévitable alors même qu'elle est inefficace. En effet, la majorité dans i n'internalise pas les externalités qu'elle impose à la minorité en cas de séparation. Dans un modèle avec agent représentatif pour i , il serait beaucoup plus difficile de comprendre pourquoi une séparation inefficace peut avoir lieu à moins de supposer explicitement des inefficacités dans le processus de négociation. Ici, l'inefficacité découle directement du principe de vote à la majorité qui ne tient pas compte des intérêts de la minorité.

4. Conclusion

L'analyse présentée est plus de caractère positif que normatif et nous n'avons mis en avant que certains des arbitrages fondamentaux dans les choix d'élargissement. Le changement de rapport de forces lié à l'élargissement introduit des modifications dans la politique de redistribution au sein de l'Europe. L'anticipation d'un tel changement de rapport de forces peut entraîner un refus de l'élargissement, alors même que celui-ci correspondrait à l'intérêt général dans le sens où il serait efficace².

L'analyse a fait abstraction du cadre de décision politique communautaire et néanmoins ses prédictions correspondent à l'expérience observée dans les élargissements précédents. L'explication du mécanisme nous semble être la suivante. Dans la mesure où la Commission fait des propositions pour approfondir l'intégration européenne, chaque gouvernement national peut utiliser son droit de veto ou sa participation à des minorités de blocage pour « troquer » son acceptation de mesures efficaces d'intégrations contre des mesures redistributives en sa faveur. Ceci est vrai pour les anciens pays membres comme pour les nouveaux. De ce point de vue, un accroissement du vote à majorité qualifiée devrait aider à réduire le pouvoir de

² La définition d'efficacité étant la définition économique habituelle, c'est-à-dire la possibilité virtuelle d'augmenter le bien-être de toutes les parties.

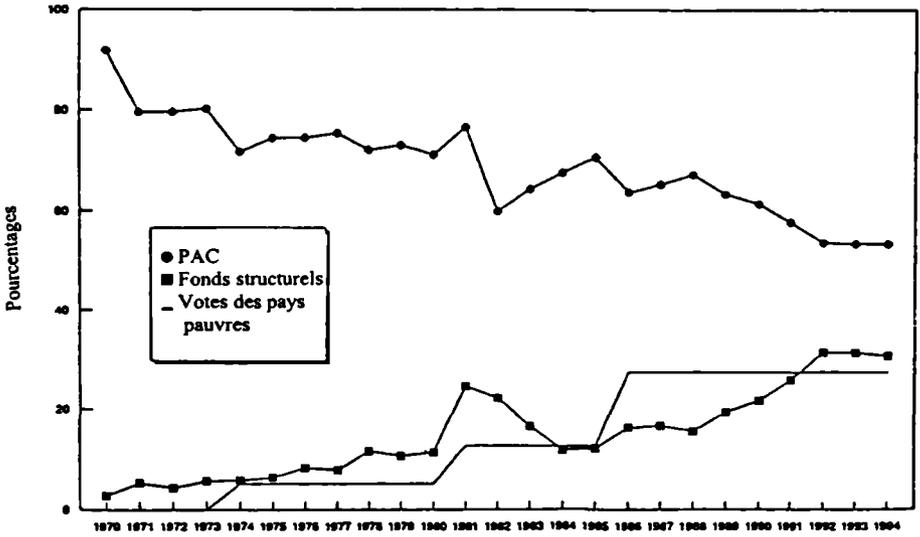
« hold-up » d'un pays individuel. Néanmoins, même avec majorité qualifiée, l'élargissement augmente le rapport de forces en faveur des pays pauvres de la Communauté qui seront de plus en plus en position d'imposer des minorités de blocage. Dans ce cas, le raisonnement ci-dessus garde sa force.

Soulignons cependant que si le rôle d'initiative de la Commission devait être réduit, ou plutôt, si les gains d'efficacité liés à l'intégration tendaient à s'épuiser, ce qui n'est pas nécessairement le cas aujourd'hui, dans ce cas l'élargissement aurait moins d'enjeux redistributifs et serait donc politiquement plus facile à réaliser. En effet, en vertu du raisonnement ci-dessus, l'effet des capacités de blocage de la décision par un pays ou un groupe de pays serait moins coûteux. Dans tous les cas de figure, l'analyse ci-dessus met l'accent sur les difficultés de l'élargissement lié aux « égoïsmes » des majorités existantes parmi les électeurs des différents pays composant l'Europe actuelle.

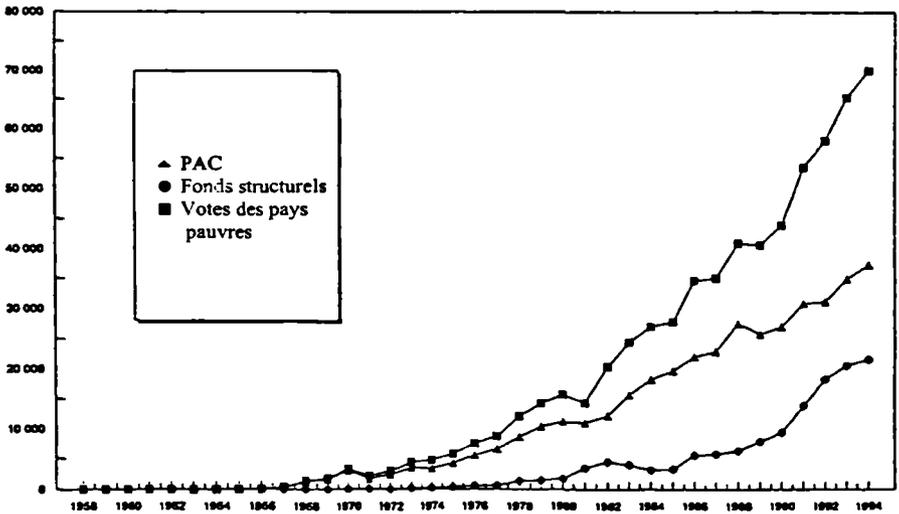
Bibliographie

- BALDWIN, R. E. (1995), « Towards an Integrated Europe », London, CEPR.
- BALDWIN, R. E., J. F. FRANÇOIS et R. PORTIS (1997), « EU enlargement. Small costs for the West, big gains for the East », *Economic Policy* 24, pp. 127-176.
- BOLTON, P. et G. ROLAND (1997), « The Breakup of Nations : a political economy analysis », *Quarterly Journal of Economics* 112(4), pp. 1057-1090.
- BOLTON, P., G. ROLAND et E. SINGAORI (1996), « Economic Theories of the Breakup and Integration of Nations », *European Economic Review*, 40, pp. 697-706.
- LAFFAN, B. et M. SHACKLETON (1996), « The Budget » in H. WALLACE et W. WALLACE (éd.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- RIVIÈRE, A., (1997), « Scale and Size Effects in the Breakup and Integration of Nations », mimeo ECARE.

Graphique 1
Part des fonds structurels et votes des pays pauvres



Graphique 2
Dynamique du budget européen



Liste des abréviations

ACP	Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (signataires de la convention de Lomé)
AELE	Association européenne de libre-échange
ALCA	Area de Libre Cambio de las Américas
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BNT	Barrières non tarifaires
Bull. CE	Bulletin des Communautés européennes
Bull. UE	Bulletin de l'Union européenne
CCA	Cadre communautaire d'appui
CDE	Cahiers de droit européen
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CEECs	Central and Eastern European Countries
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CEMT	Comité de l'emploi et du marché du travail
CES	Confédération européenne des syndicats
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CIG	Conférence intergouvernementale
CIS	Commonwealth of Independent States
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJTF	Combined Joint Task Forces
CMLR	Common Market Law Review
CNDA	Conference of National Directors of Armaments

COARM	Council Working Group on Conventional Arms Exports
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
COPS	Comité politique et de sécurité
COREU	Réseau de correspondants européens
CPE	Coopération politique européenne
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
D.	Dalloz
DAI	Documents d'Actualité internationale
DCSI	Diritto comunitario e degli scambi internazionali
EAI	Initiative de l'Entreprise pour les Amériques
EC	European Community
ECB	European Central Bank
ECJ	European Court of Justice
EEA	European Economic Area
EEA	European Employment Agency
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
EJIL	European Journal of International Law
ELR	European Law Review
EMA	European, Mediteranean and African (countries)
EMU	Economic and Monetary Union
EMS	European Monetary System
EPC	European Political Co-operation
ERM	Exchange Rate Mechanism
EU	European Union
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organisation of the United Nations)
FBCF	Formation brute de capital fixe
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de grantie agricole
FMI	Fonds monétaire européen
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
FS	Fonds structurels
FSE	Fonds social européen
FTA	Free Trade Area
FTAA	Free Trade Association of the Americas
GAE0	Groupe Armement de l'Europe occidentale
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross domestic product
GFIM	Groupe de forces interarmées multinationales
GSP	Generalised System of Preferences
IESD	Identité européenne de sécurité et de défense
IGC	Intergovernmental Conference
JACS	Joint Armaments Cooperation Structure

JCMS	Journal of Common Market Studies
JDI	Journal de droit international
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JTDE	Journal des tribunaux. Droit européen
LMP	Labor Market Policies
LOOP	Law of One Price
Mercosur	Marché commun du sud
MFN	Most-favoured-nation
MLG	Multi-level governance
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North-Atlantic Treaty Organisation
OAEO	Organisation Armement de l'Europe Occidentale
OCCAR	Office commun de coopération en matière d'armement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OIT	Organisation internationale du travail
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESDC	Politique européenne de sécurité et de défense commune
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PPP	Purchasing Power Parity
PSTN	Public Switched Telephone Network
R&D	Recherche et développement
RMC	Revue du marché commun
RMCUE	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RMF	Régions moins favorisées
RMUE	Revue du marché unique européen
RTA	Regional Trade Agreement
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SADC	Southern African Development Cooperation
SEE	Stratégie européenne de l'emploi
SMP	Single Market Programme
TAFTA	Trans-Atlantic Free Trade Area
TEU	Treaty on European Union
TNE	Entreprises multinationales et transnationales
UCLAF	Unité de coordination anti-fraude
UE	Union européenne

UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale
UN	United Nations
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	West European Armament Organisation
WEU	Western European Union
WTO	World Trade Organisation

Liste des auteurs

Sibylle BAUER, chercheuse-boursière, Laboratoire « Politique étrangère et de sécurité européenne » (LABOPESC), Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Emmanuelle BRIBOSIA, assistante de recherche, section juridique de l'Institut d'Etudes européennes et assistante, Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles.

Micael CASTANHEIRA DE MOURA, maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles, membre d'ECARES.

Nathalie CHEN, assistante de recherche, section économique de l'Institut d'Etudes européennes, assistante, section des Sciences économiques de l'Université libre de Bruxelles, membre d'ECARES.

Emmanuelle DARDENNE, assistante de recherche, section politique de l'Institut d'Etudes européennes et assistante, section des Sciences politiques de l'Université libre de Bruxelles.

Barbara DELCOURT, assistante de recherche, section politique de l'Institut d'Etudes européennes et assistante, section des Sciences politiques de l'Université libre de Bruxelles.

Mathias DEWATRIPONT, professeur à l'Université libre de Bruxelles, professeur invité, Massachusetts Institute of Technology, research director, Centre for Economic Policy Research, co-directeur, ECARES.

Marianne DONY, chargée de cours et directrice des recherches juridiques à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles, co-directrice de la collection « Etudes européennes » aux Editions de l'Université de Bruxelles.

Janine GOETSCHY, chargée de recherche, Centre national de la recherche scientifique – Université Paris X-Nanterre et maître de conférences associée, Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Patrick LEGROS, professeur à l'Université libre de Bruxelles, membre d'ECARES.

Philippe POCHET, directeur de l'Observatoire social européen, collaborateur scientifique à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles et maître de conférences invité à l'Université catholique de Louvain.

Eric REMACLE, chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles, directeur de l'Institut d'Etudes européennes et Honorary Professor à la University of Kent at Canterbury.

Gérard ROLAND, professeur à l'Université libre de Bruxelles, directeur de la section économique de l'Institut d'Etudes européennes, membre d'ECARES.

Gilles SAINT-PAUL, professeur d'économie à l'Université Pompeu Fabra de Barcelone et ancien visiting professor à ECARES (Université libre de Bruxelles).

Sebastian SANTANDER, assistant de recherche, section politique de l'Institut d'Etudes européennes et assistant, section des Sciences politiques de l'Université libre de Bruxelles.

André SAPIR, professeur à l'Université libre de Bruxelles, membre d'ECARES, conseiller économique à la Commission européenne.

Georges SIOTIS, professeur d'économie à l'Université Carlos III de Madrid.

Catherine SMITS, assistante de recherche, section juridique de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

Mario TELÒ, professeur en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles, professeur Jean Monnet et directeur des recherches politiques à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles, co-directeur de la collection « Etudes européennes » aux Editions de l'Université de Bruxelles.

Etienne WASMER, professeur associé à l'Université libre de Bruxelles, membre d'ECARES.

Laurence WEERTS, chercheuse-boursière, section politique de l'Institut d'Etudes européennes et Centre de droit international et de sociologie appliquée au droit international de l'Université libre de Bruxelles (Action de recherche concertée « La recomposition des modes de gouvernement et de légitimité en Europe »).

Anne WEYEMBERGH, chercheuse-boursière, section juridique de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles (Pôle d'attraction interuniversitaire « Droit de l'intégration européenne : dimension interne et dimension externe »).

Table des matières

Première partie — Redéfinition des espaces et des politiques	7
Introduction — Politiques internes et redéfinition de l'espace européen	
par Mathias DEWATRIPONT	9
1. Convergence macroéconomique et régionale	9
2. Espace européen, espace mondial ?	11
3. Conclusion	12
La communautarisation de la politique d'immigration : déterritorialisation	
ou permanence des territoires ?	
par Emmanuelle DARDENNE et Laurence WEERIS	15
1. Les concepts de territoire et frontières dans le cadre des théories	
des relations internationales et de l'intégration européenne	15
A. Le territoire dans le contexte des théories des relations internationales	16
B. Le territoire dans le contexte des théories de l'intégration européenne	17
2. Les concepts de territoire et frontières. Ce que révèle la création	
d'un espace sans frontières	20
A. Surveillance des frontières et souveraineté nationale	21
B. Frontières « communautaires » et souveraineté partagée	24
3. Conclusion	27
A la recherche d'un espace judiciaire pénal européen	
par Anne WEYEMBERGH	31
1. Droit pénal et droit communautaire	32
2. La coopération judiciaire pénale entre les Etats membres	
de l'Union européenne	38

La politique de l'Union européenne en faveur des régions moins favorisées : théorie et pratique

par Micael CASTANHEIRA et Georges SIOTIS	47
1. Introduction	47
2. Evolution du processus de convergence	48
A. Les implications du marché unique pour les RMF	49
B. Mesurer la convergence : méthodologie et résultats	53
3. Convergence et théorie économique	55
A. L'approche du commerce international et de la géographie économique ...	55
B. Une vue plus dynamique : celle de la croissance endogène	56
4. Une évaluation de l'action européenne en faveur des régions objectif 1	57
5. Conclusions	60

Strategic Games Between National Governments and the European Central Bank : the Case of Labor Market Policies

by Gilles SAINT-PAUL and Etienne WASMER	63
1. Basic model	65
A. IS/LM in a small open economy	65
B. Monetary union	66
2. Endogenous labor market policies	69
A. Under exogenous monetary policy	69
B. The Interaction with the European Central Bank	70
1. Central Bank's objectives	70
2. The influence of the ECB on the 2-country equilibrium	71
3. The 3-player Game	72
4. Conclusion	73
Appendix	75

Regards croisés sur la stratégie européenne de l'emploi

par Janine GOETSCHY et Philippe POCHEr	79
1. La genèse de la stratégie européenne de l'emploi	79
2. Atouts et dynamique de la stratégie européenne de l'emploi	81
A. La procédure	81
B. Dynamique et atouts de cette procédure	82
3. Les faiblesses de la stratégie européenne pour l'emploi	84
4. Evaluations	86
5. La stratégie de l'emploi et le cadre macro-économique : éléments d'analyse	89
6. La diversité des systèmes sociaux nationaux : les cohérences et spécificités nationales sont-elles incontournables ?	92
A. Le régime scandinave ou « social-démocrate »	92
B. Le modèle anglo-saxon ou « libéral » d'Etat providence	92
C. Les Etats providence continentaux	93
7. Conclusion	94

Les services publics au centre du modèle européen**L'exemple des services publics de radiodiffusion**

par Marianne DONY	99
1. Introduction	99
2. La Communauté européenne et les services d'intérêt général	99
A. Un rôle prépondérant des Etats membres	99
B. Un champ d'action du droit communautaire limité aux activités économiques	100
C. Une application conditionnelle du droit communautaire aux services d'intérêt économique général	100
1. La notion de service d'intérêt économique général	101
2. Les conséquences de l'accomplissement d'une mission d'intérêt économique général	101
2. La Communauté européenne et le financement des services publics de radiodiffusion	102
A. Un financement contesté suite à l'ouverture du marché audiovisuel	103
B. Le protocole sur les services publics de radiodiffusion	103
1. Une compétence affirmée des Etats membres	104
2. Un financement strictement conditionné	104
C. La mise en œuvre du protocole	105
1. Les conclusions du groupe de réflexion sur « l'ère numérique et la politique audiovisuelle européenne »	105
2. La communication de la Commission du 10 mars 1999	105
3. L'examen des financements publics en faveur de France 2 et de France 3	106

Mergers in Emerging Markets with Network Externalities : The Case of Telecoms

by Mathias DEWATRIPONT and Patrick LLGROS	109
1. Introduction	109
2. Network Markets and Network Effects	110
A. Typology of Network Markets	110
1. Communication Markets, Systems Markets and Mixed Markets	110
2. A Unified Framework	111
B. Dominance in Network Markets : Theory	112
1. Snowball Effects in Communication Markets	112
2. Snowball Effects in Systems Markets	113
3. Snowball Effects in Mixed Markets	114
3. The WorldCom-MCI and MSG Cases	115
A. WorldCom-MCI	115
B. MSG	116
4. Conclusion	117

The Behaviour of Relative Prices in the European Union : A Sectoral Analysis by Natalie A. CHEN	119
1. Introduction	119
2. Framework	120
3. Is There Convergence Toward PPP ?	122
4. Explaining Convergence Toward PPP	123
5. Concluding Remarks	126
Deuxième partie — Relations extérieures et rayonnement de l'Union dans le monde	129
Introduction — L'évolution de l'Union européenne comme entité internationale par Mario TELÒ	131
1. Une branche importante des études européennes	131
2. La politique extérieure de l'UE entre idéalisme et réalisme	132
3. Les relations extérieures peuvent-elles constituer un facteur dynamisant de l'intégration ? Quelles réformes institutionnelles ?	136
The Political Economy of EC Regionalism by André SAPIR	141
1. Introduction	141
2. Development and importance of EC regionalism	142
A. Recent past development	142
B. Importance	143
C. On-going and potential future development	145
3. Determinants of EC Regionalism	145
A. The demand for RTAs by EC partners	146
B. The supply of RTAs by the EC	148
4. EC regionalism at the cross-roads	149
Le néo-régionalisme et l'UE dans le cadre de la globalisation par Sebastian SANTANDER et Mario TELÒ	153
1. Causes et caractères du néo-régionalisme dans le monde de l'après-guerre froide	153
2. Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur : entre globalisation et régionalisme	156
3. L'UE, moteur d'un nouveau multilatéralisme ?	160
Les enjeux de la politique commerciale commune : la question du commerce des services par Catherine SMITS	167
1. Vers la fin des incertitudes liées à la définition matérielle de la politique commerciale commune ?	168
A. Le maintien du statu quo	168
B. La mise en œuvre de la clause évolutive	170

2. Vers un nouvel équilibre des pouvoirs entre la Communauté et les Etats membres ?	172
3. Remarques finales	176

A Multi-Level Foreign Policy Between Convergence, Consistency and Variable Geometry The case of arms exports controls

by Sibylle BAUER and Eric REMACLE	179
1. A multi-level foreign policy	179
2. Convergence	181
3. Inter-pillar consistency and the tension between supranationalism and intergovernmentalism	183
4. Variable geometry	187
5. Conclusions	189

Défense européenne : entre « *New Frontier* » et Sainte Alliance

par Eric REMACLE	195
1. L'origine ambivalente du concept d'IESD	195
2. Le tournant de Pörtlach et Saint-Malo	197
3. Vers un semi-dépérissement de l'UEO	199
4. Les dispositions intermédiaires d'Helsinki et la relation UE-OTAN	200
5. Entre « <i>New Frontier</i> » et « Sainte Alliance »	202

L'Union européenne et « l'Etat de droit ». Portée et limites d'une notion à géométrie variable

par Emmanuelle BRIBOSIA et Barbara DELCOURT	207
1. La portée de l'Etat de droit	208
A. Quel Etat de droit au sein de l'Union européenne ?	208
B. Quel Etat de droit dans les relations extérieures de l'Union européenne ?	210
1. L'Etat de droit : un Etat démocratique et respectueux des droits de l'homme	211
2. Respecter l'Etat de droit équivaut à respecter l'ordre constitutionnel existant	211
2. Les limites de l'Etat de droit	212
A. Les limites de l'Etat de droit au sein de l'Union européenne	212
B. Les obstacles à l'imposition de l'Etat de droit dans les relations internationales	215

Elargissement et conflits redistributifs

par Gérard ROLAND	221
1. Introduction	221
2. Les leçons des élargissements précédents	222
A. L'accession de la Grande-Bretagne	222
B. L'élargissement à la péninsule ibérique	222
C. L'élargissement aux pays de l'AELE	223
3. Un modèle simple d'élargissement	223
4. Conclusion	227

Liste des abréviations 231

Liste des auteurs 235

Table des matières 237

Contenu du premier volume

La grande transformation de l'Europe

par Paul MAGNETTE et Eric REMACLE

L'intégration par la coopération

Un nouveau modèle de construction européenne ?

par Paul MAGNETTE

Le modèle constitutionnel européen : de la Communauté à l'Union

par Jean-Victor LOUIS

La présidence du Conseil de l'Union : rôle et perspectives de réforme

par Emil J. KIRCHNER

Quel modèle de contrôle parlementaire pour l'Union européenne ?

par John FITZMAURICE, Marta LATEK et Paul MAGNETTE

Comment vote-t-on au Parlement européen ? Premiers résultats

par Abdul NOURY et Gérard ROLAND

Commission impossible

par Marco BECHT, Mathias DEWATRIPONTI et Philippe WEIL

La Cour de justice, juridiction suprême

par Thierry RONSE et Denis WAELBROECK

Le Tribunal de première instance des Communautés européennes : dix ans d'existence

par Georges VANDERSANDEN

Les fédérations européennes de partis :

des partis dans le processus décisionnel européen ?

par Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WALLE, Erol KULAHCI, Cédric VAN DE WALLE

A la recherche d'un modèle européen de représentation des intérêts

par Isabelle SMETS et Pascaline WINAND

L'émergence des collectivités territoriales comme acteurs de plein droit dans le système institutionnel communautaire

par Nicolas LEVRAT

Le nouveau modèle européen

Volume 2. Les politiques internes et externes

La « méthode Monnet » de construction européenne serait-elle en voie de s'épuiser ? De nombreux indices le donnent à penser. Après l'achèvement du marché intérieur, et face aux défis que constituent la fin de la guerre froide, la mondialisation et l'élargissement, l'Union européenne est en quête d'une nouvelle méthode d'intégration.

Les grandes politiques lancées par les traités de Maastricht et Amsterdam (Union économique et monétaire, politique étrangère, sécurité intérieure, politiques sociales...) reposent de plus en plus sur une « coopération ouverte » entre gouvernements, où les institutions communautaires peinent à trouver leurs marques. Elargie dans sa taille et dans ses objectifs, l'Union se repose davantage, pour la conception et la mise en œuvre de ses politiques, sur les gouvernements nationaux et les entités régionales.

Le temps des grands engagements semble, lui aussi, révolu. Les conférences intergouvernementales se succèdent désormais à un rythme soutenu, davantage pour corriger les traités que pour lancer de nouveaux projets de grande ampleur.

La construction de l'Europe connaît ainsi une « grande transformation », qui impose de réfléchir au nouveau modèle qui se des-

sine, à la fois plus ambitieux dans ses objectifs et plus modeste dans ses moyens, plus large dans son étendue géographique et plus décentralisé.

Le second volume de cette étude est consacré aux politiques internes et externes de l'Union. Les auteurs y analysent les mutations profondes du modèle socio-économique dues au passage de l'approche redistributive à l'approche régulatrice. Ils soulèvent aussi les dilemmes et les options de l'identité extérieure de l'Union, dont l'évolution se trouve à un tournant. Derrière ces transformations, ce sont les questions de la politisation et de la « nouvelle identité » de l'Europe qui se trouvent posées.

Ont participé à cette étude : Sybille Bauer, Emmanuelle Bribosia, Micael Castanheira de Moura, Nathalie Chen, Emmanuelle Dardenne, Barbara Delcourt, Mathias Dewatripont, Marianne Dony, Janine Goetschy, Patrick Legros, Philippe Pochet, Eric Remacle, Gérard Roland, Gilles Saint-Paul, Sebastian Santander, André Sapir, Georges Siotis, Catherine Smits, Mario Telò, Etienne Wasmer, Laurence Weerts, Anne Weyembergh.

ISBN 2-8004-1238-0



9 782800 412382

Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles et mises à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB

L'usage des copies numériques d'œuvres littéraires, ci-après dénommées « copies numériques », publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles, ci-après dénommées EUB, et mises à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB, implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées ici. Celles-ci sont reproduites sur la dernière page de chaque copie numérique publiée par les EUB et mises en ligne par les Archives & Bibliothèques. Elles s'articulent selon les trois axes : protection, utilisation et reproduction.

Protection

1. Droits d'auteur

La première page de chaque copie numérique indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire. La mise à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB de la copie numérique a fait l'objet d'un accord avec les EUB, notamment concernant les règles d'utilisation précisées ici. Pour les œuvres soumises à la législation belge en matière de droit d'auteur, les EUB auront pris le soin de conclure un accord avec leurs ayants droits afin de permettre la mise en ligne des copies numériques.

2. Responsabilité

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des copies numériques, certaines déficiences peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -. Les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des copies numériques. De plus, les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB ne pourront être mis en cause dans l'exploitation subséquente des copies numériques ; et la dénomination des EUB et des 'Archives & Bibliothèques de l'ULB', ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des copies numériques mises à disposition par eux.

3. Localisation

Chaque copie numérique dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme <http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf> qui permet d'accéder au document ; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les Archives & Bibliothèques de l'ULB encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à une copie numérique.

Utilisation

4. Gratuité

Les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB mettent gratuitement à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires sélectionnées par les EUB : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

5. Buts poursuivis

Les copies numériques peuvent être utilisés à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les copies numériques à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux EUB, en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s). Demande à adresser aux Editions de l'Université de Bruxelles (editions@admin.ulb.ac.be).

6. Citation

Pour toutes les utilisations autorisées, l'utilisateur s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Archives & Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition).

7. Liens profonds

Les liens profonds, donnant directement accès à une copie numérique particulière, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :

- a) les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des Archives & Bibliothèques de l'ULB ;
- b) l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des Archives & Bibliothèques de l'ULB'.

Reproduction

8. Sous format électronique

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis ; à l'exception du dépôt dans une autre *base de données*, qui est interdit.

9. Sur support papier

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

10. Références

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références aux EUB et aux Archives & Bibliothèques de l'ULB dans les copies numériques est interdite.