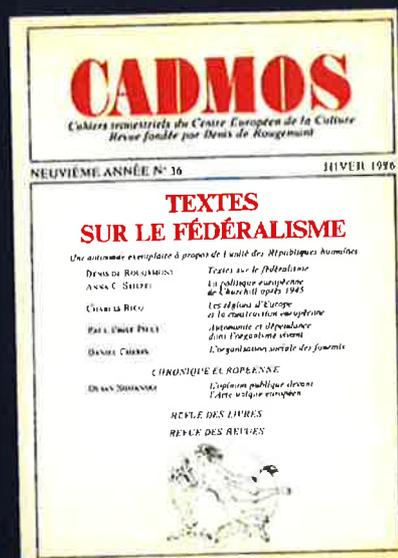


INSTITUT EUROPÉEN
50 ANS D'EUROPE
À GENÈVE | 1963-2013



PUBLICATION

«Textes sur le fédéralisme»

CADMOS, Cahiers trimestriels du Centre Européen de la Culture, hiver 1986

EN COUVERTURE

UNE ANTINOMIE EXEMPLAIRE À PROPOS DE L'UNITÉ DES RÉPUBLIQUES HUMAINES

Denis de Rougemont, *Textes sur le fédéralisme*

Anna C. Sijfert, *La politique européenne de Churchill après 1945*

Charles Rich, *Les régions d'Europe et la construction européenne*

Paul-Emile Pilet, *Autonomie et dépendance dans l'organisme vivant*

Daniel Chéris, *L'organisation sociale des foennis*

CHRONIQUE EUROPÉENNE

Gusar Sidjanski, *L'opinion publique devant l'acte unique européen*

*Créée en 1978 par l'Institut d'études européennes de Genève et le Centre européen de la culture, la revue Cadmos publia 61 numéros trimestriels jusqu'en 1993. Le premier numéro traitait de «L'écrivain et la politique», puis les problématiques choisies en confirmèrent l'approche ouverte et interdisciplinaire. Parmi les nombreux thèmes abordés, on peut notamment citer «Les droits de l'homme et l'Europe», «Vers la relance du débat européen», «La culture commune des Européens et le débat Est-Ouest» ou «Emploi-chômage-Loisir».

FÉDÉRATION EUROPÉENNE

Dusan Sidjanski

Professeur honoraire de l'Université de Genève
Enseignant à l'Institut dès 1963

La Fédération européenne est l'objectif partagé de Denis de Rougemont et de Jean Monnet. Leur vision prémonitoire est aux antipodes de la définition du Littré de 1865 que Denis de Rougemont se plaisait à évoquer: «Fédéralisme. Néologisme. Système, doctrine du gouvernement fédératif. Le fédéralisme était une des formes politiques employée par les sauvages (Châteaubriand). Amérique. Gouvernement. Pendant la révolution, projet attribué aux Girondins de rompre l'unité nationale et de transformer la France en une fédération de petits Etats...». A présent, le fédéralisme apparaît comme une forme de gouvernement d'avenir'. Faut-il rappeler qu'à contre-courant des idées-forces centralisatrices, la France a eu son prophète du fédéralisme? Avec deux ans d'avance sur le Littré, Proudhon publie en 1863 *Du principe fédératif*, qui est, aux côtés des écrits des Fédéralistes américains, un des ouvrages-clés de la pensée fédéraliste.

Fondé sur la liberté, la démocratie et le respect de la personne, ainsi que sur l'autonomie des Etats membres, des régions et des collectivités et leur participation aux décisions communes, le fédéralisme tient moins d'un système ou d'un modèle que d'une méthode, d'un esprit et des institutions qui forment leur support. Aussi tant les communautés et les réseaux s'imbriquant dans de plus vastes configurations que la complexité des sociétés et l'expansion des technologies de la communication, des finances et de l'économie annoncent un développement et une dissémination à la fois surprenants et prévisibles du fédéralisme.

Notre monde de la civilisation technologique est exposé à une double tension: l'attraction de la globalisation sous l'effet de la nouvelle révolution technologique et, par contraste, la fascination identitaire du singulier culturel, national ou régional. D'où une tendance vers la formation de pôles régionaux rassembleurs qui progressivement s'affirment au sein d'institutions mondiales telles que l'ONU, en préfigurant un Conseil de Sécurité composé d'Etats continentaux et de représentants de grandes formations régionales à l'exemple de l'Union européenne. Une gouvernance mondiale fédérative se profile en réponse à la crise sous la forme du G20. En dépit d'un retour d'Etats-puissances à l'échelle mondiale, la préservation de la paix et le développement solidaire du monde reposent sur le recours à la méthode et aux institutions fédératives².

¹Dusan Sidjanski, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne des origines au Traité de Maastricht*, PUF, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Paris, 1992. *The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union*, The University of Michigan Press, 2000.

Le fédéralisme tient moins d'un système ou d'un modèle que d'une méthode

²Voir ma thèse de doctorat *Du fédéralisme national au fédéralisme international*, Lausanne, 1954.

La pensée fédéraliste de Denis de Rougemont et de Jean Monnet

³Citations tirées de Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, 1955, pp.110, 127-129, 148-149.

C'est dans le contexte d'après-guerre et dans l'environnement d'aujourd'hui et de demain que s'inscrit la pensée fédéraliste de Denis de Rougemont et de Jean Monnet. Sur le fond et sur l'objectif, Jean Monnet est proche de Denis de Rougemont dont il se distance quant aux moyens à mettre en œuvre et à l'échelonnement dans le temps de la création d'une Fédération européenne. Alors que Denis de Rougemont demande sa création par un acte de volonté politique, Jean Monnet commence par la CECA qui constitue la première étape d'expérience d'une Fédération européenne selon la Déclaration Schuman. Secteur après secteur, la CECA «réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix...»³. L'approche de Denis de Rougemont consiste à définir les principes du fédéralisme à la lumière des expériences suisses et américaines et à fonder la Fédération européenne sur une culture européenne à la fois diversifiée et commune. De la sorte, l'union fédérale garantit l'épanouissement des identités différenciées sur un fond culturel commun.

La convergence quant au but poursuivi ne doit pas occulter la réticence de Jean Monnet à l'égard de «l'Europe des Régions» si chère à Denis de Rougemont. Encore faut-il savoir que ce concept isolé ne reflète pas de manière fidèle la pensée de Rougemont, pour qui les Régions s'inscrivent dans le cadre de la Fédération européenne aux côtés des Etats membres. Ces Etats, longtemps accusés de tous les maux par Rougemont, ont trouvé grâce à ses yeux suite à nos longs dialogues. En regard d'un principe fédéraliste, «je me propose de les détruire, c'est impossible. Je me propose de les dépasser par en haut et par en bas, et cela c'est possible... Les dépasser par en haut, signifie Fédération continentale, et par en bas, signifie Régions.»

Jean Monnet a agi en s'appuyant sur les institutions, sur son Comité, ainsi qu'à travers son influence auprès des gouvernements et des parlements. Quant à Denis de Rougemont, il a cherché à peser sur l'esprit des citoyens européens en s'appuyant au plan académique sur l'Institut européen de l'Université de Genève et sur le Centre européen de la culture, sous l'angle de promotion. Il a fondé le Centre avec Raymond Silva et l'Institut en collaboration avec Henri Schwamm et moi-même. Son engagement européen s'exprimait par la voix de ces deux institutions qui constituent, aux côtés de ses écrits, son principal héritage.

Le cheminement des projets et des traités vers une Fédération européenne est lent et tortueux. A l'initiative du Général de Gaulle, le *Plan Fouchet* (1961) a constitué une première tentative de relance d'union politique après l'échec de la CED qui avait entamé dans sa chute le projet d'une Communauté politique. De Gaulle a cherché à mettre fin au tabou «union politique». Cependant, jugé trop intergouvernemental du fait de la présence d'une Commission politique européenne composée de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères, d'un Conseil des Chefs d'Etat ou de gouvernement et d'un Parlement, ce projet a été rejeté par Spaak et Luns au nom de la supranationalité. Ce refus a souligné l'opposition entre la conception gaullienne et la conception fédérale. Il en est

résulté un retard du processus d'intégration politique ponctué de crises, marqué par le «non» à l'entrée du Royaume-Uni en 1963 et par «la chaise vide» en 1965-66.

Le rapport Tindemans de 1975 est l'exemple d'une mission sans lendemain. Enterré sans discussion, il a néanmoins laissé des traces en proposant que soient choisis les domaines dans lesquels la Communauté parlerait d'une seule voix et disposerait d'un centre de décision unique. Le Rapport a prôné le recours au vote majoritaire mais a passé sous silence le référendum européen, l'idée proposée par de Gaulle que j'ai reprise dans mon intervention au Colloque Tindemans.

Sous l'impulsion d'Altiero Spinelli et de son Club du Crocodile (de 9 à 70 membres), le Parlement européen adopta en février 1984 le Projet de traité de l'Union européenne. L'Union devrait se fonder sur les principes de solidarité, de démocratie et de citoyenneté européenne. Aux côtés du Parlement européen, de la Commission et de la Cour de justice, le Conseil européen deviendrait une institution de l'Union. *L'Acte unique européen* (1987) s'inscrit dans l'orientation de ce projet issu du *Livre blanc* de la Commission Delors. Il vise à jeter le pont entre l'intégration économique et la coopération politique, le tout reposant sur le marché intérieur et les politiques d'accompagnement. En parallèle, la majorité qualifiée s'étend ainsi que l'usage préférentiel de la directive. C'est un léger progrès vers l'Union à vocation fédérale qui s'incarne dans le Traité de Maastricht (1992). Les principes et la citoyenneté européenne s'affirment et le droit d'accès des citoyens auprès de la Cour de justice se profile en contrepoids aux pouvoirs immédiats des institutions européennes.

Quant au Parlement européen, il est doté d'une sorte de «pouvoir d'investiture» de la Commission dont les compétences élargies conduisent à la codécision législative et à l'extension de la majorité qualifiée. Cette progression pas à pas et secteur après secteur enregistre un saut qualitatif par la création d'une union monétaire et économique. La monnaie



Le président de la Commission européenne José Manuel Barroso en compagnie du professeur Dusan Sidjanski.

**Des cendres de
la Constitution
européenne est né le
Traité de Lisbonne**

unique, l'euro, est née symbolisant **un des principaux pouvoirs régaliens**. Deux conséquences en résultent: d'une part, **l'émergence d'un noyau fédérateur** au sein de l'Union composé d'**Etats pionniers, ouvert à tous les membres**; d'autre part, la crise a fait éclater au grand jour la fragilité de cette avancée de pointe, à savoir à la fois le retard de l'union économique et l'absence d'une union politique. La méthode Monnet touche à sa limite marquant le retour à la méthode Rougemont.

En 2001, le **Traité de Nice** ouvre la porte à l'élargissement à l'Est et à l'**approfondissement** en appelant à la **formulation d'une «Convention européenne»**, chargée d'élaborer un **traité-constitution**. Signé en 2004, le **traité pour une Constitution européenne a été rejeté par les référendums français et hollandais**. De ses **cendres est né le Traité de Lisbonne**, dont il a repris l'essentiel des innovations: un **Président du Conseil européen** chargé de faciliter le consensus des plus hauts responsables des Etats membres; le rôle-clé au titre de coordination de la **PESC** assumé par le/la **Haut(e) Représentant(e)**; **la suite consiste à renforcer la codécision** du Parlement européen **contrebalançant** l'influence du Conseil européen, mais faisant resurgir la **tension entre** la démarche intergouvernementale et la méthode communautaire. Cependant, une percée est réalisée avec la double majorité qualifiée d'au moins 55% des membres du Conseil réunissant 65% de la population de l'Union lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission. Dans d'autres cas de figure, la majorité exigée est de 72% des membres et 65% de la population. Ces majorités reflètent le principe fédératif de la **double participation** des Etats et des peuples.

Ces dernières années, la conjonction de la transition et de la crise a provoqué la tentation d'un retour de l'**intergouvernemental** sous l'influence du **Président du Conseil européen** et de deux **des principaux membres** de la Zone euro, Angela Merkel et Nicolas **Sarkozy**. En **marginalisant** la Commission, le nouveau **Président** a établi **un groupe de travail** auprès de lui réunissant à titre informel les **ministres des finances**, en présence d'Olli Rehn, Jean-Claude Trichet et Jean-Claude Juncker. Ce glissement a été de courte durée; le retour en force de la méthode communautaire avec la Commission qui propose et le Conseil et le Parlement européen qui **légifèrent s'est rapidement imposé grâce à sa compétence et à la mise en place des instruments législatifs anti-crise tels que les packs 2 et 6**. Il en va de même de la **personnalité autonome de la BCE**. Mais avec la différence que l'activité de la Commission est soumise au **contrôle démocratique** du Parlement européen devant lequel elle est la seule institution responsable. C'est par elle que passe la démocratie parlementaire dans l'Union. En revanche, le Mécanisme européen de stabilité (MES) renoue pour l'heure avec la méthode intergouvernementale.

Paradoxalement, la Zone euro qui forme le pôle fédérateur fonctionne à l'**intergouvernemental** dans une Union où la **majorité qualifiée** s'impose de **plus en plus**. Il est incohérent de procéder à la **consolidation** de divers piliers de l'union monétaire, tels que l'**union bancaire, l'union fiscale et**

budgétaire, le MES, sans les doter d'un cadre politique. Dans l'ensemble, les 17 – France, Allemagne et la Commission en tête – demandent plus d'Europe. Le moment n'est-il pas venu de les prendre au mot pour faire un saut politique que nous avons toujours préconisé avec Denis de Rougemont? Un constat s'impose: l'intégration secteur après secteur ne conduit pas automatiquement à l'Union politique. Ce «fédéralisme à l'envers» (Brugmans) appelle un pas décisif vers une Fédération européenne dans une approche politique générale.

Les demandes de «plus d'Europe» se multiplient, auxquelles répondent des projets issus de mouvements de parlementaires européens et de «groupes de réflexion». Parallèlement, des motivations à édifier une union politique fédérale sont formulées par des leaders politiques. A la suite des appels de la Chancelière Merkel en contrepartie des aides, le Président José Manuel Barroso s'engage à la fin de son discours sur «l'état de l'Union»: «D'ici aux prochaines élections européennes de 2014, la Commission présentera son ébauche pour les contours de la future Union européenne. Et nous présenterons des idées concrètes pour modifier les traités, dans un délai qui permettra d'organiser un débat.» Le Président François Hollande n'est pas en reste: «une Union politique plus forte, ce qui veut dire un gouvernement de la Zone euro, de nouveaux instruments financiers pour agir, et un budget sous certaines conditions de la Zone euro, s'articulant au budget de l'Union européenne». C'est un faisceau de projets et d'incitations à l'action lancé par les mouvements, les personnalités et les plus hauts responsables politiques.

L'heure est à l'urgence. D'où le besoin de recourir à la coopération renforcée pour doter la Zone euro d'une structure fonctionnelle et démocratique. C'est le retour à la méthode communautaire: sur proposition de la Commission, le Conseil de l'Eurogroupe statuant à la majorité qualifiée décide en codécision avec une chambre parlementaire à dix-sept⁴. Ainsi sans créer de nouvelles institutions, il est possible d'utiliser celles existantes en les réduisant à la dimension de la Zone euro. Ainsi rendra-t-on plus efficace et plus démocratique le fonctionnement de ce noyau fédérateur censé constituer la base de la Fédération européenne en formation.

Le «fédéralisme à l'envers» appelle un pas décisif vers une Fédération européenne

⁴Dusan Sidjanski, note sur *Le fonctionnement de la Zone euro dans le cadre de l'Union européenne*, 24 septembre 2012.