

LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

CAICE
14 ₣
RENC

TABLE DES MATIÈRES ANNÉE 1990



I. — TABLE ANALYTIQUE

ACCORDS INTERNATIONAUX

— Relations avec les pays de l'AELE et de l'Est, aspects juridiques, par Natividad Fernandez Sola, p. 208.

V. Ordre juridique communautaire.

ACTE UNIQUE EUROPÉEN

V. Accords internationaux, Aménagement du territoire, Autriche, Entreprises publiques, Espace économique européen, Marché unique, Parlement européen, Politique agricole commune, Recherche et développement.

ADHÉSION

V. Autriche, République démocratique allemande.

AGRICULTURE

V. Politique agricole commune, Politique rurale.

AÉRONAUTIQUE

V. Coopération internationale.

A.C.P.

V. Lomé.

AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE

V. Europe spatiale.

AGRICULTURE

V. Communauté économique européenne, Politique agricole commune, Politique de recherche et de développement.

AIDE ALIMENTAIRE

V. Conseil.

Table analytique établie par Philippe Bretaudeau

Supplément gratuit au numéro de Février 1991
Éditions Techniques et Économiques, 3 rue Soufflot, 75005 Paris - Tél. (1) 46 34 10 30

TRAITÉS

V. Ordre juridique communautaire.

TRANSPORTS

— La préparation du Marché unique dans le domaine des ..., par Adriaan Slingerland, p. 147.

UNIFICATION ALLEMANDE

— Les problèmes de droit communautaire soulevés par l'..., par Hans-Joachim Glaesner, p. 647.

V. République démocratique allemande.

UNION EUROPÉENNE

— L'... ne peut plus attendre. Contribution au débat

sur le renforcement des structures communautaires, par Robert Toulemon, p. 172.

— Actualité et dynamique du fédéralisme européen, par Dusan Sidjanski, p. 655.

— Objectif 1993 : une Communauté fédérale européenne, par Dusan Sidjanski, p. 687.

V. Parlement européen.

UNION MONÉTAIRE EUROPÉENNE

— Le rôle de l'ECU dans le processus de l'... et dans la réalisation du Marché unique, par André Louw, p. 151.

— Vers l'intégration monétaire, par Colette Cova, p. 613.

V. France.

II. — AUTEURS

ANACORETA CORREIA José Miguel L'OME IV investissements et secteur privé.	708	BERGER Claude Crise du Golfe, embargo et après-crise.	615
ANDRE Claude Les dimensions du Marché unique et les politiques régionales de la Communauté.	142	BEUVE-MERY Jean-Jacques La reconnaissance des diplômes : le système général adopté le 21.12.1989 par le Conseil des Communautés européennes.	293
BANGEMANN Martin Priorité à la suppression des frontières.	71	BONICHOT Jean-Claude Chronique générale de jurisprudence communautaire juillet 1987-juillet 1989 (1ère partie).	47
BARAV Ami Le droit communautaire et la suspension provisoire des mesures nationales - les enjeux de l'affaire factotame.	591	BONICHOT Jean-Claude Chronique générale de jurisprudence communautaire juillet 1987-juillet 1989 (2e partie).	235
BAUDIN Pierre La méditerranée, partenaire ou enjeu ?	187	BONICHOT Jean-Claude Chronique générale de jurisprudence communautaire juillet 1987-juillet 1989 (3e partie).	324
BAUDIN Pierre La fixation des prix agricoles pour 1990/91.	425	BONICHOT Jean-Claude Chronique générale de jurisprudence communautaire juillet 1987-juillet 1989 (4e partie).	404
BEHNIA Kamran Structure et instabilité des taux d'intérêt dans quelques pays du S.M.E. (1979-1989).	443	BONICHOT Jean-Claude Chronique générale de jurisprudence communautaire juillet 1987-juillet 1989 (5e partie).	480

SEIDL-HOHENVELDERN Ignaz L'immunité de juridiction des Communautés européennes.	475	TABARY Philippe Le nouvel instrument communautaire, une coopération efficace 203 au service d'investissements prioritaires pour l'Europe.	
SERMET Laurent Le contentieux d'origine britannique relatif à l'égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle devant la Cour de justice.	578	TIZZANO Antonio La nouvelle loi italienne pour l'exécution des obligations communautaires.	532
SIDJANSKI Dusan Actualité et dynamique du fédéralisme européen.	655	TOULEMON Robert L'union européenne ne peut plus attendre.	172
SIDJANSKI Dusan Objectif 1993 : une Communauté fédérale européenne.	687		
SILVESTRO Massimo L'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel et direct.	216	TROBERG Peter Le Marché intérieur des services financiers.	159
SILVESTRO Massimo Les conférences intergouvernementales et l'évolution des pouvoirs du Parlement européen.	644	VANDAMME François La mobilité des personnes dans les régions frontalières.	366
SIMON Denys Le droit communautaire et la suspension provisoire des mesures nationales - les enjeux de l'affaire factortame.	591	VENTURA Sergio Politique agricole commune et réalisation du Marché unique.	122
LINGERLAND Adriaan La préparation du Marché unique dans le domaine des transports.	147	VIGNERON Philippe Le concept de réciprocité dans la législation communautaire : l'exemple de la deuxième directive bancaire.	351
MITH Aubry Le concept de réciprocité dans la législation communautaire : l'exemple de la deuxième directive bancaire.	351	VILLENEUVE (de) Carel Les mouvements transfrontières des déchets dangereux (convention de Bâle et droit communautaire).	568
MURREL Hélène Le "Droit de pétition" au Parlement européen.	219	WINCKLER Antoine Etude critique du règlement CEE sur le contrôle des concentrations d'entreprises.	541

ACTUALITÉ ET DYNAMIQUE DU FÉDÉRALISME EUROPÉEN

Dusan SIDJANSKI

Professeur de Science politique à l'université
et à l'institut universitaire d'études européennes,
Genève

Le XXI^e siècle sera le siècle de la démocratie et du fédéralisme. Fondés sur la liberté et le respect de la personne, sur l'autonomie des collectivités et leur participation, sur la capacité d'adaptation et sur une approche ouverte, ces deux concepts participent moins d'un système ou d'un modèle que d'une méthode, d'un esprit et des institutions diversifiées qui forment leur support. Si le fédéralisme se fonde nécessairement sur les principes démocratiques, une communauté démocratique peut se doter d'une organisation centralisée, non fédérative. Cependant, tant le besoin des petites et moyennes communautés s'intégrant dans de plus vastes configurations, que la complexité des sociétés modernes et l'expansion de la science, de la technologie et de l'économie semblent annoncer un développement inattendu du fédéralisme. Nous sommes aux antipodes de la définition du Littré (1865) que Denis de Rougemont se plaisait à évoquer : « Fédéralisme s.m. Néologisme. Système, doctrine du gouvernement fédératif. Le fédéralisme était une des formes politiques employée par les sauvages, Châteaub. Amérique, gouvernement. Pendant la Révolution, projet attribué aux Girondins de rompre l'unité nationale et de transformer la France en une fédération de petits États. Aux Jacobins, on agita gravement la question du fédéralisme, et on souleva mille fureurs contre les Girondins, Thiers, Hist. de la Révol. Conv. Nat., ch. I ». Or, paradoxalement, le fédéralisme apparaît comme une forme de gouvernement d'avenir. Les Français ont vécu longtemps dans la peur du fédéralisme qui était souvent perçu comme menaçant d'éclatement la République une et indivisible. C'est la crainte devant l'affaiblissement possible du pouvoir central dans un pays qui semble d'autant plus marqué par un système unitaire qu'il est fortement diversifié : diversité géographique et culturelle, neuf langues et plus de 300 espèces de fromages. A contre courant des idées centralisatrices, la France a eu son prophète du fédéralisme : Proudhon pour qui le XX^e siècle devait être le siècle du fédéralisme.

Enfin, l'évolution même de la France traditionnellement centralisatrice d'aujourd'hui s'apparente au puissant courant actuel de décentralisation, de régionalisation et du fédéralisme : à l'intérieur, l'autonomie des régions tentée sans succès par de Gaulle en 1969 prendra son envol sous le président Mitterrand au début des années 80 ; à l'extérieur, la construction de la Communauté européenne issue d'une initiative française Schuman-Monnet, puis poursuivie non sans quelque ambiguïté par le général de Gaulle est relancée avec vigueur par le président Mitterrand. Paradoxalement, c'est le pays du centralisme et de la souveraineté une et indivisible qui a largement contribué au lancement et qui soutient le développement de l'Union européenne ! Le fédéralisme inscrit dans les faits s'impose comme une nécessité pressante.

Cette forme de gouvernement a fait ses preuves dans l'organisation des grands ensembles complexes tels les Etats-Unis d'Amérique et l'Inde ou des ensembles multinationaux telle la Confédération helvétique. C'est aussi le problème vital du moment en Union soviétique et en Yougoslavie. En URSS parce que longtemps brimées par un fédéralisme formel sous contrôle du « centralisme démocratique » du PCUS, les Républiques fédérées cherchent à réaliser les promesses de l'autonomie énoncées dans la Constitution. En Yougoslavie où l'autonomie des Républiques s'appuyant sur l'autogestion et l'autonomie des partis communistes régionaux a conduit, sous la pression des nationalismes libérés de la menace soviétique, au bord de l'éclatement de la Fédération yougoslave. D'où la quête d'un nouvel équilibre fédératif. Comme en Union soviétique, ces changements se poursuivent sous le tri-



ple signe de la restructuration (autogestion), de la transparence et de la démocratisation avec des limites plus ou moins définies et respectées et dans une situation de crise économique et de fortes tensions politiques et sociales. Le processus de transition à la démocratie effective et au fédéralisme réel est enclenché dans les pays socialistes. Parallèlement, en Amérique latine c'est en pleine crise économique le retour à la pratique démocratique et à une plus grande autonomie des Etats membres ou des Provinces dans le cadre des fédérations au Venezuela, en Argentine et au Brésil. Le mouvement de décentralisation, de régionalisation s'inscrit dans un vaste courant fédératif qui, sous des formes diverses et dans des conditions différentes, déferle dans le monde. La réussite de certaines expériences plus anciennes des Etats-Unis d'Amérique ou de la Confédération helvétique n'y sont pas étrangères ; mais, c'est surtout l'originalité de l'expérience en plein développement, la dynamique et la promesse d'une fédération à l'échelle européenne qui forment à la fois le point de référence et le pôle d'attraction à l'heure actuelle. Une nouvelle dynamique fédéraliste est en train de naître qui débordant les limites de l'organisation gouvernementale attire dans son sillage les pratiques d'organisation de la vie sociale. La révolution fédéraliste a commencé.

Notre propos ici est de rappeler que le fédéralisme est partie intégrante de la culture européenne et qu'il se fonde sur son unité et sa diversité. Les principes du fédéralisme qui postulent un homme libre et responsable s'affirment progressivement aussi bien dans la construction de l'Europe unie, dans l'Europe des régions que dans l'organisation des entreprises, dans la programmation de la recherche et dans l'utilisation des micro-ordinateurs. Ces signes et ces tendances diversifiés mais apparentés et convergents qui se confirment dans la transformation interne de plus d'un pays centralisé, se développent en particulier au sein de la Communauté européenne, moteur principal de l'Union européenne. Avec le processus de conversion et de transition à la démocratie des pays à régime autoritaire, dictatures militaires ou régimes socialistes formant une constellation autour de l'URSS, le cheminement vers l'Union européenne constitue le changement historique le plus marquant depuis la fin de la dernière guerre mondiale.

L'opposition entre deux attitudes face à l'Union européenne et à la mise et à l'exercice en commun de certains pouvoirs ne date pas d'aujourd'hui. En 1948, au Congrès de la Haye les tenants de l'approche fédéraliste se sont heurtés à la résistance des partisans de la thèse « unioniste » (de coopération intergouvernementale) défendue par les Anglais, à quelques exceptions près, contre la majorité des continentaux. Dans ce sens Mme Thatcher ne fait que refléter une attitude britannique que l'adhésion à la CE semblait avoir reléguée aux oubliettes. Cette attitude s'oppose au courant majoritaire qu'exprime le tandem franco-communautaire Mitterrand-Delors, défenseur de l'Union fédérale de l'Europe.

Dans sa défense de l'Europe des Patries chère à de Gaulle, Mme Thatcher s'attaque à la fois à l'effort d'union économique et monétaire, au projet de charte sociale et au pouvoir centralisateur et bureaucratique de la Commission. Elle le fait au nom de la souveraineté britannique, de sa conception libérale et anti-étatique. En substance elle s'oppose à une Communauté qui tend à évoluer vers une fédération européenne et à ce titre elle reprend la thèse traditionnelle du gouvernement britannique à l'encontre du projet Briand (1929) ou des participants britanniques au Congrès de la Haye (1948), « unionistes »

qui au nom de la coopération intergouvernementale se sont opposés aux fédéralistes européens représentés notamment par Denis de Rougemont et Henri Brugmans. Mais à une différence fondamentale près : aujourd'hui le Royaume-Uni est membre de la Communauté européenne qui, à la suite de l'Acte Unique européen, accentue sa marche vers une fédération européenne. L'AUE crée un espace sans frontière soumis à la loi de la concurrence au plan communautaire tout en l'encadrant d'une série de politiques correctives d'aide aux régions moins développées ou promotionnelles en matière de recherche et d'industrie. Les « quatre libertés » — libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux — répondant aux vœux les plus chers de Mme Thatcher, expliquent son adhésion à l'AUE qui, par surcroît, fixe d'autres objectifs et obligations : l'Union économique et monétaire, la politique sociale, la coopération politique en matière de relations extérieures et de sécurité font partie d'une conception d'ensemble qui conduit vers une fédération européenne. Ces développements exigent — comme le montrent les exemples des Etats-Unis ou de la Suisse — un minimum de pouvoir central et de soutien administratif. Mme Thatcher rend un service évident en critiquant les velléités parfois excessives de réglementation communautaire. Mais dans un même élan, elle confond la défense de l'identité nationale, l'opposition à l'union fédérale et freine dangereusement et vigoureusement la marche vers une Communauté fédérale européenne au moment même où les changements explosifs et prometteurs en Europe de l'Est demandent une action commune s'appuyant sur une Communauté solide. Sa persistance dans une « opposition dogmatique » provoque des remous au sein de son parti conservateur et n'est pas étrangère au tournant européen pris par le congrès du parti travailliste. Malgré sa résistance et ses critiques, le renforcement de la CE apparaît aux yeux d'un nombre croissant de ses partisans mêmes comme une nécessité à terme sinon immédiate. Les exigences économiques et sociales, la concurrence internationale ainsi que la transformation brusque des pays socialistes et des rapports de forces dans le monde, tout appelle un renforcement du pôle d'attraction communautaire, noyau solide et central de l'union et de la nouvelle configuration de l'Europe tout entière. Ces arguments s'imposent avec d'autant plus de vigueur que de toute évidence l'argument de l'identité nationale apparaît comme spécieux. En effet, rares sont ceux qui à présent soutiennent l'idée, ou s'abritent derrière l'idée selon laquelle l'Union européenne sonnerait le glas de l'identité nationale. L'Union dans la diversité, telle est le principe qui anime le processus de formation de la CE. Comme dans l'expérience vécue par les cantons suisses, l'Union sauvegarde les identités nationales de la France ou de la RFA, des Pays-Bas ou du Portugal. Et même dans un cas comme celui de la Belgique où cette identité nationale était menacée de l'intérieur par le conflit entre flamands et wallons, l'Union européenne les incite à affirmer l'union nationale (1). D'autant que l'orientation de l'AUE et l'avenir de la CE témoignent d'une lente pro-

(1) Jacques Zeegers, « Mais l'Europe ça peut être naturel sans douleur... et fortifiant ! Demandez aux Belges » *Le Temps stratégique*, Hors-série, La Suisse à pieds joints dans l'Europe, novembre 1989, pp. 73 à 80. « Dans certains pays, il est des citoyens pour craindre de perdre leur identité dans l'Europe. Les Belges pensent au contraire que l'Europe parce qu'elle les a projetés hors de leurs frontières, les a incités à dépasser un régionalisme dont les limites sont évidentes, les aide à mieux définir leur identité. Certes, l'évolution politique interne du pays a renforcé les particularismes et beaucoup de gens, désormais, se sentent plus flamands ou wallons que belges. N'empêche, dans le grand mélange européen, les uns et les autres prennent conscience de leur originalité et surtout de la richesse de leur situation » (p. 78).

gression vers une Communauté fédérale. La gestion collective des parcelles de souveraineté que les États membres n'ont plus la capacité d'exercer séparément, non seulement ne porte pas ombrage à leurs identités nationales mais bien au contraire semble stimuler l'éclosion de la dynamique régionale. Les régions tendent à s'affirmer dans le cadre national et européen, de même que les identités nationales profitent leurs diversités au sein de la CE. Malgré certaines velléités de centralisation et d'uniformisations qui se sont manifestées au début du processus d'intégration, la décentralisation et le rôle des États ainsi que des Régions s'imposent irrésistiblement dans la Communauté européenne. Par conviction ou par nécessité les principaux dirigeants et acteurs sur la scène européenne s'inspirent des principes du fédéralisme et recourent aux méthodes qui lui sont propres. La majorité pratique le fédéralisme comme M. Jourdain fait de la prose. J'ai la conviction que les principes, l'esprit et la méthode du fédéralisme répondent le mieux à la complexité des sociétés européennes, voire des sociétés humaines et à leurs besoins de développement.

La Fédération européenne, lieu de rencontre de Denis de Rougemont et de Jean Monnet

On a coutume d'opposer le fédéraliste au fonctionnaliste : Denis de Rougemont pour qui l'unité de la culture européenne forme le fondement de la fédération européenne à Jean Monnet qui cherche à construire l'Union, secteur par secteur, du charbon et de l'acier à l'économie tout entière afin d'aboutir à l'Union politique. Mais à travers cette opposition artificielle perce la similitude de buts à atteindre, la fédération européenne ou les États-Unis d'Europe. Dans son ouvrage du même titre, Jean Monnet s'y réfère à plusieurs reprises : la CECA « marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une *Communauté fédérale* pacifique plus vaste, plus prospère, au sein de laquelle les nations européennes mettront en commun leurs ressources et leurs capacités et pourront ainsi, dans la *liberté* et la *diversité*, vivre au rythme du monde moderne (2). Un des principes fondamentaux du fédéralisme est clairement exprimé dans ce texte non pas sous la forme d'un concept mais dans sa substance pratique. La Communauté fédérale assure à la fois la dimension indispensable dans le monde moderne par la mise en commun des ressources et la diversité des nations et leur liberté.

Cette idée centrale se retrouve plus loin : « Ce qui est en jeu finalement, c'est la conciliation entre les droits que conservent les États et un marché commun où se situent leurs productions et leurs échanges. Et ce problème fondamental se posera dans toute structure européenne qui ne serait pas la constitution d'un État unitaire et centralisé : si l'Europe parvient à la création de cette *fédération* dont la Communauté du Charbon et de l'Acier, selon la déclaration du 9 mai 1950 du gouvernement français, doit être la première étape, l'expérience concrète que nous avons instituée aura par avance préparé les solutions aux problèmes le plus difficiles que susciterait une structure fédérale » (3).

D'après lui ce problème d'équilibre fédératif entre pouvoir commun et l'autonomie des États membres connaît

déjà un début de solution. « La naissance de la Communauté a déjà montré que les institutions fédérales peuvent unir effectivement les États membres développés du XX^e siècle... Une Europe fédérée est indispensable à la sécurité et à la paix du monde libre » (4). Cette finalité est inscrite aussi dans la Déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 : « La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la *Fédération européenne*, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes... Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une *Fédération européenne* indispensable à la préservation de la paix » (5).

La différence qui distingue les deux grands Européens ne porte pas sur les objectifs mais sur la façon de les atteindre. Denis de Rougemont souhaite un saut qualitatif par la création d'une Europe fédérale ; tandis que Monnet, visionnaire et fédéraliste mais aussi homme d'action pragmatique évalue les obstacles réels à cette approche globale et immédiate. D'accord avec Robert Schuman, il propose une démarche progressive, par étapes et par secteurs. Cette expérience limitée se fonde sur deux secteurs-clés de base à l'époque, deux principaux leviers de la reconstruction de l'économie européenne correspondant aux ressources complémentaires des deux puissances ex-ennemies.

La réussite de cette première expérience commune forme la base de sa stratégie : par la démonstration de son efficacité, elle devait entraîner d'autres secteurs et ainsi en multipliant les réseaux des solidarités et des institutions, jeter les fondements d'une *Fédération européenne*. Sur le fond, Jean Monnet est proche de Denis de Rougemont dont il se distance quant aux moyens à mettre en œuvre et leur échelonnement dans le temps. Et cela non pas en fonction d'une programmation abstraite mais d'une évaluation concrète des possibilités de réaliser progressivement une *Fédération européenne*.

Une deuxième distinction porte sur le contenu de cette *Fédération*. Alors que Denis de Rougemont pose les principes du fédéralisme et définit les grandes orientations de la *Fédération* à la lumière des expériences suisses et américaines, Jean Monnet s'intéresse principalement à l'action concrète qui en s'inscrivant dans le canevas fédéraliste avance dans la bonne direction. Les deux attitudes d'ailleurs complémentaires s'expliquent : l'homme écrivain agit par sa pensée et sa plume tandis que l'homme d'action agit par ses conceptions concrètes et par la preuve de leur efficacité.

Malgré cette convergence quant au but final, Jean Monnet s'est montré prudent à l'égard de l'*Europe des régions* si chère à Denis de Rougemont. Peut-être pensait-il que dans une Communauté européenne encore fragile, les forces centrifuges des régions et des nations risquaient d'empêcher l'Union. En revanche, Denis de Rougemont pariait dans son enthousiasme sur les régions contre les États-Nations. Certes, pour faire passer ce message sur les régions, il en accentue et même exagère l'importance.

(2) Jean Monnet, *Les États-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont 1955, p. 17. Souligné par nous.

(3) *Ibid.* p. 110.

(4) *Ibid.* pp. 127-8 et 129.

(5) *Ibid.* pp. 148 et 149.



D'autant que l'État-Nation se dresse en tant qu'obstacle principal à la fédération européenne. Cette vision quelque peu manichéenne répond plus à une volonté de vaincre cet obstacle qu'à une conception de fond. C'est davantage un moyen de lutte que la traduction fidèle de la pensée fédéraliste complexe et créative de Denis de Rougemont. La région est une réalité vivante, un nouvel espace d'activités et de participation qui s'épanouit à l'intérieur des États et s'insère dans le complexe européen. Toute activité, toute fonction, toute réalité doit pouvoir trouver son expression libre dans les structures et les processus fédératifs. Contrairement à l'idée selon laquelle l'État-Nation constituerait l'ennemi à détruire, Denis de Rougemont a admis à son corps défendant que l'État et la Nation forment un niveau de l'édifice fédéral. D'ailleurs selon ses propres principes fédéralistes, le fédéralisme est constructif et non destructif, et il se fonde sur les réalités existantes. Or l'État et la Nation existent, il faut bien les accepter même si c'est à contre-cœur. Dès lors, dans ses conférences et écrits du début des années quatre-vingts comme dans les discussions avec ses collaborateurs, il adopte une nouvelle attitude.

« Je ne propose pas de les détruire, c'est impossible. Je propose de les dépasser, à la fois par en haut et par en bas, et cela, c'est devenu possible au XX^e siècle. Dépasser l'État-Nation par en haut, signifie *Fédération continentale*, et par en bas, signifie *Régions* ». L'Europe des régions est une Europe fédérale dont un des fondements dynamiques est la Région. Son idée même d'un Sénat européen des régions vise à assurer une participation plus directe notamment des Länder allemands ou des provinces espagnoles au sein de la Communauté fédérale. C'est dans cette Communauté fédérale européenne que sont appelés à s'articuler les divers et multiples espaces de participation : État, région, commune.

Ainsi, les pensées, les idées fondamentales de ces deux grands européens libérés de la conjoncture politique et de l'opportunité tactique se rejoignent et s'unissent à l'instar de deux puissants courants qui, par leur conjonction, forment et animent le puissant élan vers la Fédération européenne.

« Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture ». Constat souvent cité, attribué à Jean Monnet dont je n'ai pu retrouver la source, scelle son rapprochement avec Denis de Rougemont, pour qui l'unité de la culture européenne forme la base de l'union fédérale. Tant l'une que l'autre incarnent le principe fédéraliste de l'union dans la diversité. Elles reflètent cette correspondance intime entre pluralisme culturel et fédéralisme. La base de l'unité européenne étant une *culture pluraliste*, on ne peut fonder sur elle qu'une *union fédérale*. En effet, celle-ci garantit l'épanouissement des potentiels différenciés sur un fond culturel commun et dans un ensemble à forme fédérale.

Quelques principes du fédéralisme

Le fédéralisme est à la fois un esprit, une attitude face aux autres et à la société, et une méthode, une approche de la réalité, un style d'organisation sociale. Ce n'est pas un modèle figé que l'on peut plaquer sur des sociétés différentes mais une quête continue des solutions, des structures, des processus adéquats qui s'appuie sur quelques principes de base. C'est aussi une méthode vivante qui œuvre souvent par ajustements progressifs dans le respect des fonctions et des organismes existants.

Au travers du parcours sinueux de l'histoire on perçoit en profondeur une tendance, vers l'élargissement de la sphère de la liberté, vers la reconnaissance des personnes et des communautés ainsi que vers la constitution de nouvelles unions plus amples. Pour donner une image simplifiée de ce processus fédératif, j'emprunte à Hegel, comme dans ma thèse de 1954, (6) le schéma de l'évolution de l'idée du droit, schéma certes simple à l'extrême mais utile pour la lecture générale de l'histoire de la démocratie et du fédéralisme. Le fil conducteur à travers le temps est le degré de *reconnaissance de la qualité de personne*. Pendant la période de l'empire oriental, seul le tyran a la qualité de personne dotée d'un vouloir libre ; le droit émane de cette personne unique ; les autres étant ses objets ou ses instruments, la communauté répond à la notion de possession et offre l'exemple de la sphère la plus réduite de la qualité de personne. Dans le monde grec, la qualité de personne est conférée à un nombre plus large d'individus : la reconnaissance est pratiquée entre Grecs, les autres faisant partie de la sphère des objets ou des instruments. Cependant, l'école stoïcienne ouvre une première brèche en affirmant l'égalité entre hommes libres et esclaves et en propageant la notion du genre humain. Mais le principe dominant demeure la reconnaissance entre Grecs. Le monde romain maintient la relation sujet-objet, maître-esclave, tout en en élargissant la base par l'assimilation de certains barbares. La communauté repose sur la distinction entre *jus civile* régissant les rapports entre romains et *jus Sentium* assurant les relations entre romains et les peuples subordonnés. La communauté s'édifie sur le *principe de domination*. Ce n'est qu'avec l'avènement du christianisme que la reconnaissance de la personne humaine se généralise progressivement et s'impose comme principe fondamental. Ce principe de reconnaissance de la personne mais aussi des communautés de personnes est le fondement de la liberté, de la démocratie et du fédéralisme.

Par une voie différente, Denis de Rougemont aboutit à la même conclusion. La notion nouvelle de *personne*, définie lors du Concile de Nicée, est l'apport essentiel du christianisme (7). Les anciens grecs avaient dégagé les notions de l'être distinct, c'est-à-dire de l'individu. À leur tour, les romains avaient forgé le concept de citoyen. Mais aussi bien l'individu que le citoyen romain évoluaient dans un monde clos où en tant que sujets ils s'opposaient aux barbares et aux esclaves qui constituaient des objets. Leurs relations se caractérisaient par une inégalité fondamentale. À l'encontre de cette conception restrictive, le christianisme libère par la conversion ou la révolution individuelle — tout homme, noble ou esclave. Il introduit la pleine reconnaissance de la personne, de l'autre, et l'étend à tout être humain considéré dans sa dignité. L'homme libre et responsable, tendu vers l'accomplissement de sa fin, est reconnu comme tel au sein d'une communauté où il est appelé à s'épanouir. C'est sur ce même fondement que viendront s'édifier les notions du couple, de la famille et du fédéralisme telles que les conçoit Denis de Rougemont.

Dans un effort de clarification et de conceptualisation — démarche étrangère à l'approche pragmatique de Jean Monnet — Denis de Rougemont esquisse les principes

(6) *Fédéralisme amphityonique*, Lausanne, F. Rouge et Cie, Librairie de l'Université, 1956, pp. 5-6.

(7) *L'Aventure occidentale de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1957, p. 60 sq.

et les vertus du fédéralisme (8). Tout d'abord, le renoncement à l'hégémonie, le renoncement à l'esprit de système, car fédérer, c'est réunir des éléments hétéroclites. Le fédéralisme ne connaît pas de problème de minorités : sauvegarder la qualité propre de chaque minorité, tel est le but d'une fédération ; de même que préserver la qualité propre des nations ou des États fédérés, ou des Régions fédérées. En outre, le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité ; c'est le contraire de la simplification totalitaire, de l'uniformité imposée par le pouvoir central. En vérité, une fédération se forme de proche en proche par le moyen des personnes et des groupes. Elle naît et croît dans un espace de liberté, de démocratie et de pluralisme, dans la multiplicité des idées, des cultures, des partis et des régions et dans un tissu social complexe et diversifié. Le fédéralisme évoque le courant qui circule de bas en haut. Il s'élabore à partir de la base et n'est pas imposé d'en haut à l'instar de la décentralisation, terme que Denis de Rougemont n'aimait pas employer. Comme la région, le fédéralisme est naturel et fonctionnel et ne résulte pas d'une contrainte artificielle.

Ce tableau des principes du fédéralisme est complété par le rappel des vertus qui caractérisent l'esprit du fédéralisme à l'exemple des vertus républicaines définies dans *l'Esprit des lois*. Parmi ces vertus, il retient le respect du réel et notamment des réalités régionales ; mais aussi le respect du petit par opposition à la vénération du gigantisme dans l'État centralisé. Autre vertu, la tolérance, c'est-à-dire l'acceptation de l'altérité de l'autre, la reconnaissance de la personne d'autrui, vertu qui assure à tout un chacun son épanouissement. Principes et vertus du fédéralisme sont autant d'idées-forces qui sont projetées au plan de la société sous la forme du fédéralisme.

Plus récemment, deux éléments se situent au centre de ses préoccupations : le principe de subsidiarité et la dimension des régions. Citant souvent l'observation d'un diplomate américain, il la transposait en termes européens. « Ne confiez jamais à une grande unité ce qui peut être fait dans une plus petite. Ce que la famille peut faire, la municipalité ne doit pas le faire. Ce que la municipalité peut faire, les États ne doivent pas le faire. Et ce que les États peuvent faire, le gouvernement fédéral ne doit pas le faire » (D. Moynihan à propos des États-Unis). Le même principe s'applique à l'Europe fédérée qui ne doit se charger que des tâches qui dépassent la capacité des États européens pris séparément. Les compétences d'une commune, d'une région, d'une fédération européenne, doivent être définies par la dimension des tâches à accomplir. A divers niveaux correspondent des pouvoirs autonomes. A mesure qu'augmentent les dimensions des tâches — transports, énergie, emploi, inflation, défense — le niveau de décision s'élève jusqu'à devenir continental ou mondial.

En vertu du principe de subsidiarité ou de la notion d'exacte adéquation proposée par Guy Héraud, chaque collectivité et chaque niveau doivent recevoir ou disposer de pouvoir pour résoudre des questions qui, soit en raison de leur nature, soit en raison de leurs dimensions, peuvent être le plus efficacement et le mieux résolues à ce niveau (9). Jugeant le principe de subsidiarité essen-

tiellement une forme de défense de l'autonomie, conçu à partir de l'idée que la fédération se construit à partir de la base, Guy Héraud lui substitue la notion d'exacte adéquation qui répond au processus d'union, c'est-à-dire, au cas d'une fédération à faire. En réalité la fédération européenne se construit à la fois de bas en haut — au moyen de transferts des États membres vers la Communauté — et de haut vers le bas — des institutions communautaires vers les États membres, les régions et les communes.

Ce principe de subsidiarité s'applique tant aux collectivités publiques qu'aux organismes privés. Il conduit à décharger l'État de ses surcharges en faveur de la Fédération européenne mais aussi en faveur des régions, des communes ou des secteurs privés (privatisation). Il conduit à chercher à quel niveau, par quelle collectivité publique ou privée, la fonction est le plus efficacement exercée en raison des ressources et des capacités disponibles. En conséquence, lorsque les niveaux existants n'offrent pas de moyens adéquats, il y a lieu de recourir à une mise en commun des ressources et des capacités au niveau de la Communauté européenne par exemple. Ce processus d'adéquation et d'union obéit à une méthode fédéraliste dans la mesure où il applique le principe de subsidiarité et renonce à procéder par une centralisation sans distinction. C'est pourquoi, prévu explicitement par le Projet d'Union du Parlement européen de 1984, il a été repris dans le Rapport du comité Delors sur l'union économique et monétaire qui préconise une approche et une union fédérales. De même, le principe de subsidiarité est largement appliqué tant dans l'Acte Unique européen que dans les programmes de recherche et de développement. Ces derniers ont la particularité de l'appliquer dans le cadre d'une collaboration des collectivités publiques et des entreprises privées. Le principe de subsidiarité est aussi à la base des directives de la Communauté européenne, qui obligent quant aux objectifs communs qu'elles définissent tout en laissant le choix des moyens adéquats aux États membres. De la sorte, elles permettent une meilleure adaptation des moyens d'exécution aux conditions particulières des États membres.

Dans l'ensemble ce principe qui garantit l'autonomie adéquate mais aussi la responsabilité des États membres ou des régions (Länder, Cantons ou Provinces) a son complément dans le principe de participation. Le niveau de décision s'élève avec la dimension accrue des tâches auxquelles correspondent les divers espaces de participation. Dans les fédérations, la participation revêt une forme double sinon multiple. La participation de l'ensemble du peuple par sa représentation au sein d'un Parlement et la participation des États ou des collectivités membres par l'intermédiaire d'un Sénat ou d'une chambre des États. Quant aux régions, elles peuvent constituer des circonscriptions électorales de la chambre du Peuple, être associées au processus de décision au sein de la Fédération à travers les États membres ou par des représentants siégeant au Sénat, ou autres formes de participation.

Ainsi les Régions, espaces de participation civique constitués par des grappes de communes, selon Denis de Rougemont, sont un niveau d'activités où les citoyens peuvent prendre en main leurs affaires communes. Piliers de la Fédération européenne, elles forment un nouvel étage entre communes, États membres et la Communauté. Elles tissent ainsi un nouveau réseau de solidarités multiples et diversifiées. Les formules et les articulations diverses existantes ou à inventer peuvent assurer la participation des régions aux processus communautaires. Ainsi dans le cas de la RFA, les Länder demandent une participation

(8) *L'Europe en jeu*, Neufchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 70 à 78, et « Notes pour une éthique du fédéralisme » dans *Werner Kägi*, édité par U. Käfelin, W. Haller, D. Schindler, 1979, pp. 259 à 263.

(9) Guy Héraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris, Presses d'Europe, 1968, pp. 40 et 50.



plus directe au processus de décision aux niveaux national et communautaire et dans la même intention établissent des représentations à Bruxelles. La méthode fédéraliste exige que l'on évite des formules rigides et préfabriquées ou des interdits doctrinaires. Et que l'on accepte la quête continue des solutions souples et adéquates dans un esprit fédéraliste, dans le respect des principes fondamentaux et des conditions réelles.

La méthode fédéraliste s'inscrit dans les faits

L'orientation dynamique en fonction des principes du fédéralisme, les formules flexibles et créatives qui en résultent font que la méthode fédéraliste ouverte sur l'avenir a pu s'adapter aux changements, voire stimuler le développement économique et technologique. Rien d'étonnant de constater que la méthode fédéraliste pénètre même dans les sphères d'activités économiques et oriente la gestion de diverses fonctions en s'appuyant sur des réseaux de micro-ordinateurs.

Renverser la pyramide

Jan Carlzon en proposant de renverser la pyramide adopte une approche fédéraliste pour restructurer et dynamiser SAS (10). Son propos n'est pas d'appliquer la méthode fédéraliste mais de libérer des énergies dans la société qu'il dirige en brisant le carcan de la structure verticale ou pyramidale pour y substituer une organisation qui répond à la société horizontale et à l'homme nouveau. Cet homme — ressource essentielle de l'Occident et de l'entreprise — a le besoin authentique d'assumer des responsabilités, de prendre part à l'entreprise commune ainsi que d'être gouverné par une autorité réelle. Or la structure hiérarchique et pyramidale de l'organisation de l'État comme de l'entreprise se dresse à l'encontre de ces aspirations. D'où la nécessité de renverser la pyramide qui sclérose des pans entiers de la société occidentale. Et Jan Carlzon d'expliquer comment en renversant la pyramide SAS, il a réussi à dynamiser cette société.

Dans l'entreprise à structure pyramidale même les décisions peu importantes remontent jusqu'au sommet ; cette centralisation à outrance surcharge la direction générale tout en déresponsabilisant les cadres et la base. Dans le modèle horizontal la répartition des rôles est différente. La direction générale définit une vision d'ensemble, des objectifs et l'orientation stratégique de l'entreprise. Ces décisions sont aussi des directives, mais elles indiquent uniquement une ligne de conduite, une politique et ne précisent aucune mesure de mise en œuvre. Sur ce point, la coïncidence est surprenante avec les directives communautaires et leur utilisation pour la réalisation d'un espace économique sans frontières.

Ainsi la pyramide est aplanie, les départements verticaux décloisonnés et organisés selon une décentralisation par objectif. Cette nouvelle organisation est animée par un *leader* qui n'impose pas sa volonté mais cherche à persuader, à entraîner tout le personnel en proposant une vision d'ensemble et un projet collectif. Le but est de faire partager à tous cette vision d'ensemble afin que chacun en assumant les responsabilités qui lui sont confiées oriente ses initiatives vers des objectifs communs. Cela suppose une large diffusion de l'information sur ces objec-

tifs qui exige en contrepartie un *engagement* de la part du personnel. Une bonne communication — information et dialogue — est indispensable dans la recherche du juste équilibre dans la répartition des pouvoirs. Il s'agit de faire comprendre largement les objectifs et partager la vision d'ensemble, de faire voir le rôle que chacun assume dans l'entreprise et surtout de l'associer à la volonté de réaliser en commun ces objectifs. C'est la description de l'action politique telle que la définit Bertrand de Jouvenel : action additive des concours d'autres hommes.

Jan Carlzon ne plaide pas pour la démocratie dans l'entreprise au sens du choix populaire ou de l'autogestion. Selon lui, on ne peut pas élire une stratégie d'entreprise au suffrage universel (11). En revanche, chacun doit avoir une chance de proposer son point de vue mais tous ne participent pas aux décisions fondamentales. Le *leader* — et non plus le chef — définit une stratégie pour l'entreprise après consultation, crée des conditions de fonctionnement de l'entreprise. Tel un chef d'orchestre, il perçoit l'ensemble au travers des détails tout en laissant les employés libres d'assumer des responsabilités dans leur sphère d'activités qui s'inscrivent dans une vision cohérente. D'où le besoin d'une définition claire des objectifs et de la stratégie de l'entreprise.

Bien qu'il s'agisse d'entreprises, l'approche utilisée et les orientations proposées évoquent irrésistiblement l'optique fédéraliste sans que le terme lui-même soit employé expressément. Dans le dernier chapitre consacré à « l'homme nouveau et la politique », Jan Carlzon conclut : « ce dont nous avons besoin maintenant est une nouvelle stratégie qui, partant de la réalité sociale contemporaine, montre un chemin vers l'avenir susceptible d'être reconnu par une grande majorité d'entre nous comme la voie du progrès » (12). Et d'insister ensuite sur l'absence de vision d'avenir dans les programmes politiques. « La politique ne prend plus appui sur une idéologie ou une vision d'avenir ». Ces réflexions anticipent sur les critiques récentes de Darmon, directeur du Budget des Etats-Unis, à l'égard des principaux acteurs dans la société américaine qui, obsédés par la conjoncture, ont perdu le sens d'une vision à long terme. A cette critique générale, fait écho l'interprétation de la structure du pouvoir dans l'entreprise américaine proposée par Jan Carlzon « Beaucoup de gens pensent que les Etats-Unis sont le pays le plus démocratique du monde, mais c'est quand même là qu'on trouve la conception la plus autoritaire du rôle de chef dans le monde occidental » (13). Cette remarque appelle une réflexion sur la rigidité des structures dans les entreprises américaines ainsi que sur le mariage insolite entre le pouvoir politique de type fédératif et le pouvoir de type autoritaire dans l'entreprise. Les structures du pouvoir dans les entreprises en Suisse mériteraient aussi d'être analysées à la lumière de cette réflexion.

Dans sa conclusion, Jan Carlzon aboutit à des remarques de portée générale et politique. « L'homme politique doit posséder les mêmes qualités (que les compétences du leader dans une entreprise) : savoir conduire les êtres humains dans une direction ambitieuse qui les grandisse, en faisant partager une idéologie à laquelle la majorité d'entre eux puisse s'identifier. Enfin, l'Homme Nouveau constitue un fait social qu'il est impossible de

(11) *Ibid.* p. 134.

(12) *Ibid.* p. 134.

(13) *Ibid.* p. 161.

(10) Jan Carlzon, PDG de SAS, *Renversons la pyramide*, Paris, Inter Editions, 1986.

contourner. La pyramide sociale va s'aplatir et se débarasser des cloisons qui favorisaient le corporatisme. Un nouveau type de solidarité risque d'abandonner les politiciens à leurs défroques dépassées. Le monde politique doit tenir compte de l'aspiration profonde de l'Homme Nouveau à partager l'information et à comprendre les choix opérés. Celui-ci veut être activement associé à la vie de la cité et à la construction de l'avenir. Je ne connais pas de meilleure synthèse que l'histoire des deux tailleurs de pierre. Tous deux sont en train de tailler un bloc de granit. Interrogés sur ce qu'ils font, le premier répond sur un ton excédé :

— Vous ne voyez pas ? Je taille à angle droit dans un bloc de granit.

Enthousiaste, l'autre ajoute :

— Moi, je participe à la construction d'une cathédrale ! » (14).

Fédéralisme à l'âge des micro-ordinateurs

Ce courant en faveur du recours au fédéralisme qui déborde le domaine politique et s'étend à l'économie, voire à la gestion d'entreprises, est soutenu par l'évolution parallèle de l'informatique. Au début de l'ère des ordinateurs, c'est le règne des ordinateurs géants, de la macro-informatique. Il en résulte un renforcement des entreprises géantes capables d'acquiescer des ordinateurs géants, et d'en assurer l'utilisation. Cette phase renforce le courant centralisateur en imposant une série de contraintes qui traduisent, selon Joël de Rosnay, une certaine forme de pouvoir (15). Le langage uniforme et spécialisé, l'équipement uniforme, ainsi que l'intolérance à l'égard des solutions différenciées et décentralisées, autant de facteurs qui contribuent à une forte centralisation du pouvoir et au contrôle des activités périphériques. C'est la prolifération d'organisations géantes, centralisées et pyramidales.

L'apparition des micro-ordinateurs va renverser le courant en permettant de développer les relations horizontales qui remplacent dans une large mesure les relations verticales. Dès lors l'informatisation des entreprises et des administrations offre la possibilité de substituer une organisation en réseaux à une organisation pyramidale. L'expansion des réseaux tend à changer l'organisation de la société. Joël de Rosnay constate que la diffusion de l'information s'effectuait traditionnellement de manière pyramidale, hiérarchique du « haut vers le bas ». Aujourd'hui, grâce à la constitution des réseaux, on voit apparaître une information partagée, horizontale, une information qui commence à remonter vers les centres de décision. On passe d'une logique de l'énergie — exclusive, conduisant à des systèmes centralisés et hiérarchisés — à une logique de l'information fondée, comme les systèmes biologiques, sur la complémentarité, la synergie et les interdépendances (16). A son avis, la prolifération des micro-ordinateurs personnels accélère et accentue cette tendance. En nécessitant des investissements limités, elle contribue à généraliser leur utilisation, responsabilise les utilisateurs, permet des interconnexions dans des réseaux locaux. De nouvelles formes d'organisations responsabilisantes apparaissent, fondées sur l'apport et

la participation de chacun. La convergence des conclusions de Jan Carlzon et Joël de Rosnay est frappante. Tous les deux portent leur attention sur l'entreprise, l'un sous l'angle de la gestion, l'autre dans l'optique des micro-ordinateurs. Tant l'un que l'autre constate que l'organisation des entreprises évolue des formes centralisées, pyramidales vers des formes horizontales, participatives et responsabilisantes. Renversons la pyramide correspond à la fois à une tendance observée et à une nécessité reconnue.

L'intérêt de ces deux approches dont l'une repose sur l'expérience d'un gestionnaire et l'autre sur l'expérience d'un chercheur-utilisateur de micro-ordinateur, est qu'elles convergent vers des conclusions communes : ce nouveau type de relations pénètre la société entière dans laquelle les micro-ordinateurs rendent possibles la formation de multiples réseaux de communications ainsi que des sous-ensembles autonomes et interconnectés. C'est dans ce milieu nouveau que se développent l'« Homme nouveau », les communautés nouvelles, la nouvelle répartition des pouvoirs.

Ces nouvelles formes d'organisation, de communication et de pouvoir se retrouvent à divers niveaux de la société : aux niveaux local, régional, national et européen, voire international. Grâce à la télématique — divers moyens de transmission et d'échanges et même de dialogue suivi — les relations sont à la fois autonomes au sein de divers réseaux, horizontales et en même temps intégrées dans des communautés plus vastes. L'autonomie et la responsabilité se développent à des niveaux multiples et dans des réseaux de communication complexes. Le rappel de deux intuitions prémonitrices de Denis de Rougemont s'impose ici : le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité et « le fédéralisme c'est l'autonomie — et j'ajouterais la participation — des Régions plus les ordinateurs » — et en particulier les micro-ordinateurs.

Plusieurs effets marquants en résultent pour le fédéralisme : 1. Exercice des pouvoirs autonomes aux niveaux des communes, des Régions, des États et de la Communauté européenne et leur imbrication effective dans des ensembles qui, grâce à leur flexibilité et leur efficacité, répondent le mieux aux besoins et aux aspirations. 2. Participation plus effective de personnes et de diverses organisations et communautés aux décisions et au fonctionnement de la Communauté politique. Les micro-ordinateurs tendraient-ils à rendre possible une certaine forme de participation directe, de démocratie directe ? 3. Garantie de diversités complexes et recherche d'équilibres dynamiques entre unités de base et communauté globale facilitant le double courant de bas vers le haut et de haut vers le bas, condition nécessaire pour le bon fonctionnement d'une Fédération. 4. Extension de la méthode fédéraliste qui se répand dans l'organisation des sociétés politiques et tend à s'introduire dans les organisations économiques, tant publiques que privées par le développement de l'autonomie et de la participation des membres et des services dans le cadre d'objectifs généraux définis par le leader ou la direction. La définition de l'orientation commune repose à la fois sur les informations provenant des membres et des unités à l'intérieur de l'entreprise, sur le diagnostic de la situation environnante et la vision de l'avenir. Ainsi la tendance actuelle semble se rapprocher de l'idée du fédéralisme intégral d'Alexandre Marc. 5. Ces divers signes, cette convergence d'expériences et de technologies s'insèrent dans une évolution qui stimule une explosion de diversités et d'autonomies tout en assurant leur intégration plus harmonieuse et une participation plus

(14) *Ibid.*, p. 221.

(15) Joël de Rosnay, *Cerveau planétaire*, Paris, Olivier Orban, 1986, p. 139.

(16) *Ibid.*, p. 24.



effective au sein d'une Communauté européenne complexe. Cette évolution ouvre en même temps la possibilité de diverses combinaisons d'intégration et de coopération organisées autour de divers pôles de développement politiques et économiques. L'Europe solidaire à plusieurs cercles concentriques ou, plus correctement, à plusieurs réseaux dont le principal noyau, pôle d'attraction et moteur de développement est formé par la Communauté européenne. Rien d'étonnant qu'à ces diverses tendances fédéralistes corresponde une orientation fédéraliste plus marquée de la Communauté européenne.

La Communauté européenne sous le signe du fédéralisme

La CE est sur la voie du fédéralisme. Tout en n'étant qu'une fédération partielle et incomplète, la CE en se développant renforce ses traits fédératifs comme il ressort clairement de l'Acte Unique européen. Cependant, si elle est à la recherche de formes de participation des Régions au niveau communautaire, l'autonomie parfois excessive des États membres et leur participation parfois trop encombrante constituent à l'heure actuelle plutôt des obstacles que des contributions à l'Union européenne. En effet, ici le problème est inverse de celui qui se pose dans certains États fédéraux où il s'agit de sauvegarder les autonomies des États membres face à l'emprise et à l'expansion de l'État central. L'embryon institutionnel de la CE rencontre des difficultés à affirmer son pouvoir autonome à l'égard des États membres dont plusieurs sont de vieilles nations européennes. De sorte que lorsqu'on évoque les velléités centralisatrices de Bruxelles, il est bon de rappeler que ce pouvoir naissant est bien moins solide et puissant que le pouvoir central dans plusieurs États fédérés et notamment dans la Confédération helvétique. Certes au début de la CE, on pouvait craindre certaines velléités centralisatrices sous l'influence prépondérante de la France (uniformisation, utilisation du règlement-loi). Entretemps la France et la Communauté ont évolué dans le sens de plus de différenciation ou de régionalisation. Preuve en est le tournant pris et la confirmation apportée par l'Acte Unique européen. La Communauté européenne est engagée dans la quête d'une nouvelle forme ou d'une nouvelle constellation de pouvoirs au sein de l'Union. Loin de tendre vers un modèle du fédéralisme — le fédéralisme offrant de nombreux « modèles », est plus une recherche d'équilibre adéquat et dynamique ; adéquat en relation avec les exigences, les tendances de la réalité et les nouvelles formes de pouvoirs ; dynamique en tant qu'ouvert sur l'avenir, flexible et capable d'adaptations rapides dans une articulation de structures et de processus fédératifs. Bien que parfois utilisé notamment dans les discours du président Jacques Delors, le terme de fédéralisme n'a pas encore acquis le plein droit de cité dans la CE. Il n'en reste pas moins que la CE pratique le fédéralisme dans de multiples domaines de son activité, sans le dire ou sans le savoir. A l'exemple de M. Jourdain.

A la différence d'une Fédération, la CE n'assume pas la responsabilité de la défense commune, elle n'est dotée ni d'une armée ni d'une police européenne. D'une politique extérieure, elle ne possède que quelques éléments embryonnaires tels que la politique commerciale commune qui comprend la capacité de négociation en la matière, ou sa politique d'aide au développement d'ailleurs concurrente avec celles des pays membres ; le Conseil européen s'achemine néanmoins vers la formulation de positions communes face aux problèmes mondiaux ou

ceux de l'Europe de l'Est. Dans le domaine économique même, ses compétences sont limitées, comme en témoigne l'absence d'une politique économique communautaire et d'une politique monétaire, dont le Système monétaire européen (SME) constitue une première ébauche. Cependant, le Comité Delors prévoit des étapes pour parvenir à l'union économique et monétaire dotée d'un système de Banque centrale et d'une monnaie commune.

Dans les domaines mêmes qui font partie de sa sphère d'action ou de réglementation, les pouvoirs de la CE sont souvent limités. Nous sommes loin d'une Fédération telle que la Confédération helvétique, et encore bien plus loin d'un « pouvoir centralisé ». Limités, les pouvoirs de la CE s'exercent principalement sous la forme de régulation, d'impulsion et plus rarement dans les domaines de politique commune (ex. : la PAC) ou de gestion de fonds communautaires. D'ailleurs, dans l'accomplissement de ses tâches de régulation, la CE recourt souvent aux *directives* qui obligent quant à l'objet qu'elles définissent mais laissent les pays membres libres du choix des moyens. L'espace sans frontières sera construit au moyen d'environ 300 directives. Lorsque la CE utilise les règlements généraux, sorte de « lois communautaires », qui sont directement exécutoires selon une technique bien connue des systèmes fédéraux, elle confie — comme la Confédération helvétique — leur exécution aux États membres. Ces quelques exemples confirment que la CE constitue une forme hybride, disposant de pouvoirs limités mais réels en matière socio-économique et technique incomparablement plus réduits que ceux d'une Fédération. Mais la CE est en pleine évolution : elle accroît sa dimension (de 6 à 9, puis de 10 à 12) et comprend près de 320 millions d'Européens ; elle approfondit et étend son activité à des domaines tels que l'environnement, les Régions, la recherche ; et se dote, bien que timidement, d'une dimension politique. C'est l'évolution en cours que prévoit l'Acte Unique européen et qui doit être complétée par l'union monétaire et par l'union politique, objectifs communs d'une grande négociation européenne.

Un système institutionnel hybride

Les catégories classiques ne permettent pas de saisir la réalité du système communautaire qui, dans une perspective traditionnelle, apparaît comme une mixture d'éléments hétérogènes. Ainsi les fragments confédéraux côtoient à la fois des traits fédéraux et internationaux, le tout s'inscrivant dans un système de combinaison et d'imbrication des pouvoirs. Alors que le Conseil européen et le Conseil des ministres, institutions à la fois intergouvernementales et communautaires, s'apparentent aux conférences confédérales, l'institution originale qu'est la Commission se profile comme un futur exécutif. Mais celui-ci ne peut exercer pour l'heure le pouvoir « gouvernemental » limité qu'en étroite collaboration avec le Conseil des ministres et le Conseil européen. A ce titre, comme dans l'accomplissement des tâches normatives, le tandem Commission — Conseil fonctionne selon une règle générale : la Commission propose, le Conseil dispose en consultation ou en coopération avec le Parlement européen. Contrairement aux systèmes nationaux, le Parlement est loin d'exercer pleinement les fonctions législatives dans la CE. Et pourtant, depuis son élection en 1979, il représente le peuple ou les peuples européens de la CE. Sous cet angle, il se rapproche d'une chambre du Peuple alors que le Conseil — principal organe de décision — où siègent les États membres, préfigure une chambre des États ; quant au gouvernement de la CE, il est

difficile à situer dans une institution car les fonctions gouvernementales encore fragmentaires mais en croissance sont réparties entre la Commission, le Conseil et le Conseil européen. Cependant, c'est le Conseil européen qui, aidé par la Commission et par le Conseil des ministres, exerce l'essentiel du pouvoir en matières politiques les plus importantes.

Ainsi dans le domaine socio-économique, la CE se présente comme une union complexe dont le pouvoir actif repose sur une Commission, institution collégiale de 17 membres qui n'est pas sans rappeler le Conseil fédéral Suisse (Exécutif stable, élu par le Parlement, mais sans responsabilité devant celui-ci) et un Conseil, préfiguration du Conseil des États qui exerce, en tant qu'émanation des gouvernements membres, à la fois certaines fonctions exécutives et le pouvoir législatif en dernière instance. La question demeure ouverte de savoir quelle sera l'évolution de ce complexe institutionnel. Dès à présent, on constate qu'à la suite de l'Acte Unique européen, la CE enrichie de son expérience (succès et échecs) s'oriente vers des solutions décentralisées. Même en matière de législations, au concept des règles communes, uniformes, s'est substitué le concept d'harmonisation et de décentralisation, l'objectif étant d'éliminer les entraves à la libre circulation et à la réalisation d'« un espace européen sans frontières ».

Au côté du principe de la *double participation* des États membres et du peuple s'affirme le principe de l'*Union dans la diversité*. Aussi lit-on dans l'introduction au Rapport général de la CE 1988 que « l'interdépendance entre les pays européens impose sa logique de coopération face aux divergences d'intérêts, elle conduit à prendre en charge la diversité en reconnaissant les différences, à apprendre à vivre et à prospérer à douze ». Et le président Jacques Delors de renchérir : « Que l'on se rassure : les particularités nationales ne disparaîtront pas plus que ne se sont effacées les spécificités régionales. Il est vrai que pour donner aux Européens le sentiment qu'ils appartiennent à un même ensemble, les gouvernements ont décidé de multiplier les signes d'une Europe des citoyens : passeport européen, échange d'étudiants, compétitions sportives, manifestations culturelles... Mais rien, dans tout cela, ne déceale une volonté d'uniformisation. Après tout, chaque pays, pourra cultiver l'héritage de son Histoire, ses traditions, ses coutumes, ses spécificités. Notre Europe ne sera unie que dans la diversité » (17).

Deux innovations de l'AUE en sont la preuve : le recours aux *directives* et à la règle de la *reconnaissance mutuelle*. En effet, la mise en œuvre du marché intérieur repose sur un tissu d'environ trois cents directives qui obligent quant aux objectifs qu'elles définissent mais laissent le choix aux États membres quant aux moyens. Dans le même esprit compte tenu des diversités et des difficultés réelles, le principe de reconnaissance mutuelle se substitue dans de nombreux cas aux rapprochements des législations nationales et à plus forte raison à des réglementations uniformes. En vertu de ce principe, un diplôme obtenu ou un produit homologué dans un des pays membres sera automatiquement reconnu dans les autres pays membres. Ces différentes formes d'instruments et d'actions communautaires convergent vers une application généralisée bien que parfois imparfaite d'un principe fondamental du fédéralisme, à savoir le *principe de subsidiarité*. A titre d'exem-

ple, le Conseil européen de juin 1989 considère dans sa résolution finale que le Rapport Delors répond pleinement au mandat. Il estime que la réalisation de l'Union économique et monétaire devra tenir compte du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires, respecter le principe de subsidiarité et répondre à la diversité des situations spécifiques. Dans le même sens, la dernière étape prévoit le plein fonctionnement du SEBC, selon un *schéma fédéral* et en tant qu'institution communautaire *autonome* à part entière, responsable de la formulation et de la mise en œuvre de la politique monétaire commune. En outre, dans cette structure de type *fédératif*, les banques centrales nationales auront la responsabilité d'exécuter des opérations, conformément aux décisions prises par le Conseil du SEBC. Quant à l'ECU, il offre, selon le rapport, le potentiel nécessaire pour devenir, après une phase de transition en tant que monnaie parallèle, une véritable monnaie commune. Tel est l'objectif final proposé par le Rapport Delors (18). De toute évidence, ce projet reproduit le schéma de la Federal Reserve (FED) américaine. En accordant une large autonomie au SEBC, il ouvre en même temps la voie à la mise en place des *Agences européennes* que Denis de Rougemont appelait de ses vœux. D'ailleurs, c'est dans cet esprit que la Commission a recommandé de créer une *Agence d'environnement autonome* au sein du système communautaire.

Le principe de la *différenciation* est présent aussi sous la forme de la diversité d'intérêts sectoriels et régionaux dans la CE. La consultation des groupes socio-économiques, organisés au niveau communautaire, constitue un des axes de ce processus qui permet à la Commission de recueillir les avis des groupes communautaires et d'évaluer leur soutien. Dans ces conditions, ce n'est pas un hasard si environ six cents organisations communautaires forment un dense tissu de communications et de relations autour de la Commission. Sous l'angle des *régions*, la politique régionale soutenue par les actions d'accompagnement du Fonds de développement régional, assure l'insertion des *régions européennes* dans l'ensemble communautaire. La récente création d'un comité consultatif des régions les associe au processus de décision et renforce les structures régionales au sein de la Communauté européenne.

Le principe de la *protection des minorités* s'inscrit notamment dans la surreprésentation des petits et moyens États dans les institutions et processus communautaires. Les petits et moyens États disposent d'un membre chacun à la Commission par comparaison avec deux membres pour chacun des cinq grands. Au Conseil chaque État membre a un représentant et les petits et moyens États sont largement privilégiés dans la pondération des votes à la majorité qualifiée (Luxembourg = 2 ; Danemark et Irlande = deux fois 3 ; Belgique, Grèce, Portugal, Pays-Bas = quatre fois 5 ; Espagne = une fois 8 ; France, Italie, République fédérale allemande, Royaume-Uni = quatre fois 10) de 54 voix sur 76. Cette pondération évite de donner une place dominante aux grands qui même unis ne peuvent imposer leur volonté dans la CE. Pour parvenir à rassembler la majorité qualifiée ils ont besoin de l'appui de plusieurs membres petits et moyens. Le poids des petits et moyens États est encore accentué lorsque le recours à l'unanimité est exigé pour certaines décisions fondamentales (exemple : union économique et monétaire, harmonisation de la fiscalité). Le Parlement européen

(17) Jacques Delors, « Europe : les embarras de la souveraineté », in *Politique internationale*, n° 41, automne 1988, p. 295.

(18) Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, juin 1989.



comprend aussi une représentation renforcée des petits et moyens États par rapport à leur population en millions : Luxembourg (0,36) = 6 ; Irlande (3,5) = 15 ; Danemark (5) = 16 ; Grèce, Portugal, Belgique (10) = trois fois 24 ; Pays-Bas (14,5) = 25 ; par comparaison avec : Espagne (38,5) = 60 et France, Italie, République fédérale allemande, Royaume-Uni (55 à 61) = quatre fois 81, soit un total de 518 députés européens. A la Cour, chaque État membre a un juge et le Comité économique et social ne fait pas exception à cette tendance à renforcer la présence des conseillers des petits et moyens États.

Le système communautaire se caractérise également par le fait qu'il existe un *bon équilibre* entre les grands pays membres dont aucun n'occupe de manière permanente une place dominante d'autant que les petits et moyens forment des sous-ensembles plus ou moins stables à l'exemple des trois pays du Bénélux. Cet équilibre est renforcé par l'absence de coalitions permanentes malgré le rôle de moteur joué par la France et l'Allemagne ainsi que par l'action de la Commission dont les petits et moyens États sont les plus fidèles défenseurs. En cherchant à dégager l'intérêt communautaire, la Commission garantit l'équilibre général d'autant mieux que ses propositions ne peuvent être amendées qu'à l'unanimité des membres du Conseil. Ainsi paradoxalement, l'unanimité protège et renforce l'intégrité de ses propositions et son poids de négociation.

Ces traits fédératifs de la CE se doublent de l'accroissement de sa dimension démocratique. La participation du Parlement européen se développe grâce à plusieurs facteurs : son élection directe, son emprise croissante sur le budget communautaire ainsi que sa coopération au processus législatif dans le cadre de l'AUE. A mesure que son rôle s'accroît, les partis politiques tendent à prendre une part plus active au processus d'union : limités au début à l'activité de leurs groupes parlementaires au Parlement européen, les partis appartenant aux trois grandes familles politiques (socialiste, démocrate-chrétienne et libérale) ont formé des fédérations de partis. Bien qu'encore embryonnaires, ces fédérations ont plusieurs traits en commun avec les partis suisses dont les membres cantonaux constituent la base où se déroule leur activité principale. Sous le chapeau communautaire ou fédéral, c'est la diversité nationale ou cantonale qui s'exprime au sein d'unions de partis.

Évolution fédéraliste ou régionaliste dans les États membres

L'évolution observée dans les pays de la CE s'oriente dans l'ensemble vers des formes d'organisation sinon toujours ou déjà fédératives du moins plus régionales ou décentralisées. La tendance générale n'est plus au renforcement du pouvoir central national mais à l'épanouissement des potentiels régionaux.

Par son poids, sa structure et son expérience fédéraliste, la RFA assume une place centrale dans l'évolution de la CE. Son influence pèse dans le sens du fédéralisme et renforce les tendances dégagées plus haut. Elle apporte la preuve, s'il en était besoin, de l'efficacité de la méthode et de l'organisation fédéralistes, mais aussi son soutien à la mise en œuvre du principe de subsidiarité. D'autant qu'à l'occasion de la ratification de l'AUE, les Länders ont réaffirmé — sous la forme d'un accord avec le gouvernement fédéral — leur participation au processus communautaire. Tout en affirmant leurs compétences au plan

national, ils ont établi des représentations auprès de la CE à Bruxelles afin de faire entendre leurs voix directement au niveau communautaire. Un deuxième État membre s'est doté d'une structure fédérale : la Belgique qui, tout en ayant évité un éclatement, apporte son appui au « parti fédéral » dans la Communauté européenne.

La politique régionale de la CE est soutenue et prolongée par la régionalisation que mettent en pratique plusieurs États membres. Ainsi, au cours des années, l'Italie a vu ses provinces s'affirmer jusqu'à devenir de vrais pouvoirs politiques et économiques. Plus récemment, les régions en Espagne ont connu un épanouissement rapide et constituent désormais des espaces politiques, des centres de développement économique et culturel. D'autres États membres se sont engagés aussi sur la voie de la régionalisation : la France même, exemple type d'un État centralisé, évolue vers une régionalisation économique, voire politique. Autant de signes d'une lente marche vers le fédéralisme bâti désormais à la fois sur les États membres et sur les régions. Ainsi émerge à l'intérieur de la CE une *Europe de régions*, chère à Denis de Rougemont. Mouvements parallèles et concomitants, l'un visant à créer une *fédération européenne* et l'autre ranimant les *potentiels régionaux* à l'intérieur de la CE et de ses États membres. De la sorte, le principe de subsidiarité s'inscrit dans les faits à divers étages de l'Union européenne.

Quelques remarques conclusives ouvertes sur l'avenir

L'application des principes du fédéralisme permet d'éviter de nombreux *conflicts* en amortissant les chocs et en évitant leur concentration au centre. Dans les communautés politiques centralisées les conflits, les contestations et les révoltes même si leurs sources sont locales ou régionales, remontent automatiquement au pouvoir central qui seul a la capacité de décision. En revanche dans un système fédératif les conflits ou troubles multiples peuvent trouver des solutions locales ou régionales dans la mesure où ces différents niveaux disposent des pouvoirs susceptibles d'arbitrer les conflits ou de répondre aux demandes nouvelles. Ainsi par contraste avec mai 1968 qui a eu pour scène principale Paris et les contestataires pour interlocuteur principal le gouvernement français, les mouvements de contestation violents à Zurich ont été gérés par le Canton sans affecter l'ensemble de la Confédération.

La diversité de situations et de besoins jointe à la pratique fédéraliste incite à rechercher le *consensus* ou le rapprochement des positions ainsi qu'à éviter des mesures uniformes et rigides au profit des politiques mieux adaptées aux conditions particulières. A ce titre le fédéralisme est plus apte, grâce à sa flexibilité, à accueillir et à gérer la révolution technologique. L'orientation actuelle de la CE va aussi dans ce sens. La règle de la différenciation, de la reconnaissance mutuelle comme le recours aux directives ou au principe de subsidiarité en sont autant de confirmations. Plus de tolérance et de compréhension mutuelles, la place privilégiée réservée aux petits et moyens membres, et la participation des régions et des groupes multiples ne font que contribuer à renforcer cette tendance générale. D'autant plus que si le fédéralisme s'édifie vers le haut dans la construction européenne, il envahit également les structures des États membres qui sont soit de type fédéral ou quasi-fédéral à l'exemple de la RFA, de la Belgique ou de l'Espagne, soit régionalisés à l'instar de l'Italie ou en voie de régionalisation à l'exem-

ple de la France. Il se répand à l'intérieur de la plupart des membres de la CE, pénètre dans leurs économies, leurs entreprises et transforme insensiblement leurs sociétés mêmes. Cette expansion du fédéralisme en tant qu'approche, méthode et mode d'organisation est soutenue et stimulée par la généralisation des micro-ordinateurs. D'autant que le fédéralisme apparaît par sa flexibilité et son adaptabilité comme une réponse efficace aux exigences multiples de la société post-industrielle et de l'« homme nouveau ».

En effet, le fédéralisme n'impose pas un modèle « suprême et figé » mais propose un ensemble de principes et d'expériences articulés au sein de « l'union dans la diversité ». De la sorte, l'Union fédérale rassemble les collectivités et les forces tout en stimulant l'éclosion des potentiels locaux, régionaux et nationaux, et en les orientant vers des objectifs communs. Elle permet ainsi l'épanouissement des ensembles autonomes et diversifiés tout en assurant leur participation à la réalisation d'ambitions et de buts partagés au sein de constellations dynamiques. Cette méthode qui génère des synergies diverses à orientation commune s'affirme aussi dans les entreprises et dans la gestion des hommes. Ainsi se créent et multiplient les nombreux réseaux horizontaux de communication et de participation qui contre-balancent les relations verticales dans nos sociétés dont l'État centralisé est le symbole. Cet État — qui n'est qu'un état dans la chaîne des communautés et des associations d'hommes — tend à retrouver aujourd'hui sa véritable place, certes importante mais intermédiaire entre Régions et communautés d'États telle la Communauté européenne. L'idée d'un État suprême, totalement souverain et indépendant s'efface devant les réalités et l'expérience de pouvoirs partagés exercés en commun dans une Communauté qui porte la marque de la solidarité, de l'interdépendance et du fédéralisme. Dès lors à plusieurs, les États tendent à assumer la responsabilité de leur sécurité, la coordination de leurs politiques extérieures ainsi que leur développement économique, social et démocratique. Dans cette configuration, l'État échappe à la surcharge en exerçant en commun certaines fonctions au sein de la Communauté européenne ou en en laissant d'autres aux Régions. Mais en même temps son rôle de l'État-gendarme ou de l'État-interventionniste ou de l'État-Providence évolue et s'enrichit d'un rôle d'impulsion, d'incitation, de soutien et de coordination. Privée de puissance publique, la CE a développé et mis en relief davantage que l'État traditionnel cette *fonction motrice et innovatrice* en réponse à un double besoin d'union et d'innovation. Cette nouvelle fonction s'incarne de manière exemplaire dans les programmes de recherche scientifique et technologique où la Communauté assume un rôle moteur, de soutien et de coordination entre divers participants : États, collectivités

publiques, universités et instituts de recherche, secteur privé. Les programmes Comett, Esprit et bien d'autres illustrent notre propos en créant une nouvelle synergie triangulaire entre secteurs public, privé et les universités. Ce même principe d'*interfécondation* est à l'origine, à un niveau différent des parcs scientifiques et technologiques. Ainsi la méthode fédéraliste qui combine flexibilité, autonomie et participation en vue d'objectifs communs trouve à des degrés multiples une application de plus en plus riche et étendue.

L'orientation commune en fonction des objectifs partagés à moyen ou long terme anime ces processus qui assurent le concours libre des hommes et des communautés. C'est la force du *Projet européen* et de ses composantes en regard de ce que Richard Darmon appelle le « cultural socio-nowism » ou l'obsession du présent, de la conjoncture qui submergent les valeurs américaines. Cet abus du présent aux dépens du futur, ce refus d'une vision à plus long terme portent en eux des germes du déclin. Les recommandations de Darmon ne sont pas sans rappeler les programmes communautaires et les objectifs de 1992. L'invention de 1992 est « l'œuf de Colomb » de Jacques Delors. Cette « obligation ardente » issue du consensus des États membres et entérinée par l'Acte Unique européen, a donné, après une stagnation prolongée, une nouvelle impulsion au processus d'union.

Le processus d'union s'accélère en fonction de l'objectif 1992, ainsi que sous la pression de facteurs externes et internes. Les préparatifs, la restructuration et les regroupements battent leur plein dans les pays de la CE mais aussi chez ses voisins et chez ses partenaires économiques. Les Eurobaromètres sont là pour témoigner de l'ampleur de l'effet 1992 et de son écho dans l'opinion publique. Les pressions externes viennent renforcer ce mouvement en agissant en stimuli puissants : à la compétition menaçante des États-Unis et plus encore du Japon se joint le grand changement en Europe de l'Est. Entre deux lectures de cet événement majeur, la vision du président Mitterrand l'emporte sur celle du premier ministre anglais. Au mouvement précipité des réformes et de la démocratisation des pays socialistes, à la déstabilisation des systèmes communistes en Europe, une seule réponse efficace : l'accélération du processus d'union et action commune et coordonnée en faveur des pays socialistes en voie de démocratisation. De surcroît, l'unification allemande et plus récemment la crise du Golfe ont fait apparaître la nécessité urgente de doter la Communauté européenne d'une capacité suffisante en matière de relations extérieures et de sécurité. C'est autour d'une Communauté dynamique et unie que pourra se construire une grande Europe à plusieurs dimensions sous le signe de la démocratie et du fédéralisme.