

Objectif 1993: une Communauté fédérale européenne ¹

par

Dusan Sidjanski

*Professeur de science politique à l'Université et à
l'Institut universitaire d'études européennes, Genève*

L'effondrement du communisme entraînant l'éclatement de la forteresse de l'Est, la rapidité surprenante de l'unification allemande jointe à la dynamique du marché intérieur et de ses prolongements sont autant de motifs puissants qui ont donné une nouvelle impulsion au processus d'union. Sur proposition du Président Mitterrand et du Chancelier Kohl, le Conseil Européen réuni à Dublin en juin 1990 a fixé les objectifs de l'union européenne et de l'union économique et monétaire.

L'invasion du Koweït et la crise du Golfe n'ont fait que conforter les principaux dirigeants européens dans leur volonté de se doter des instruments pour une action politique commune, rapide et efficace. En effet, la crise du Golfe, tout en provoquant un sursaut de solidarité et en renforçant le sens de communauté, a servi cependant de révélateur brutal des insuffisances de la coopération politique entre pays membres de la Communauté européenne. Malgré les progrès enregistrés par l'Acte unique européen, la Communauté européenne demeure encore un géant économique doublé d'un nain politique. Or, dès 1948, des grands Européens dont Denis de Rougemont et Maurice Allais n'ont cessé d'insister sur la nécessité d'un développement parallèle entre l'intégration économique et l'union politique. Leur vision traduit l'approche globale et politique des fédéralistes par contraste avec la méthode sectorielle et graduelle des fonctionnalistes. Deux voies distinctes qui devaient néanmoins aboutir à la création d'une fédération européenne, selon l'idée de Robert Schuman et Jean Monnet. L'histoire en a décidé autrement à la suite de l'accident de la CED (1954) et le veto belge-neerlandais opposé au Projet gaullien dit Plan Fouchet (1961). Paradoxalement, ce Plan apparaît, en dépit de ces défauts originels, plus structuré que l'actuelle coopération politique prévue 25 ans plus tard par l'AUE. Dès lors, la question est de savoir comment rattraper tant de temps perdu afin de répondre à la demande pressante du moment: mettre sous toit politique les fondements socio-économiques, assumer le transfert des "souverainetés monétaires" et surtout gérer la sécurité commune et remplir le rôle mondial qui attend l'Europe unie.

1 Cet article s'inscrit dans le prolongement logique de celui paru dans la Revue du Marché commun en novembre 1990, sous le titre de "Actualité et dynamique du fédéralisme européen". Une version préliminaire en a été présentée sous le titre "Quelle union politique?" au Colloque sur "L'avenir de l'Europe - la culture et la constitution du continent" de la Fondation Bertelsmann, Rome, 17-19 octobre 1990.

I

CONDITIONS ET FONDEMENTS DE L'UNION

1. L'Union nécessaire est-elle opportune?

A l'heure actuelle, plusieurs facteurs à la fois structurels et conjoncturels appellent une action hardie de la part de la Communauté et de ses Etats membres, des forces politiques, des agents socio-économiques et des citoyens de la Communauté européenne. Parmi ces facteurs, outre ceux déjà mentionnés, quatre s'imposent avec vigueur: responsabilité de la Communauté et de ses Etats membres à l'égard des pays de l'Europe centrale et orientale; responsabilité commune à l'égard des pays en voie de développement; rôle des Etats et de la Communauté dans le nouvel équilibre mondial au titre de la sécurité globale et régionale, ainsi que dans le façonnement du Nouvel ordre international (NOI).

La Communauté est devant un grand défi qui exige une vision et une action globales, c'est-à-dire politiques à la mesure des problèmes et des transformations en cours. Ainsi, la création d'une Banque centrale européenne, la transformation de l'Ecu en monnaie unique, le rapprochement des politiques économiques et le respect d'une discipline budgétaire n'exigent pas seulement une volonté politique convergente, voire partagée, mais aussi des institutions politiques communes capables d'en assurer tant le contrôle et la continuité, que la dynamique et l'orientation globale. La monnaie en particulier a été depuis plusieurs siècles le symbole de la souveraineté. Le choix s'impose aujourd'hui entre le DM et l'Ecu. Ce dernier sera, avec la participation de tous, le symbole de l'unité européenne. Telle est la conclusion des douze à une voix près adoptée lors du Conseil européen de Rome I des 27 et 28 octobre 1990: "Avec la réalisation de la phase finale de l'Union économique et monétaire les taux de change seront irrévocablement fixés. La Communauté aura une monnaie unique - un Ecu fort et stable - expression de son identité et de son unité."

Parallèlement, la réunification ou l'unification de l'Allemagne rappelle la nécessité urgente de son ancrage inébranlable dans la Communauté européenne. La formation de cette grande puissance au centre de l'Europe qui n'est pas sans soulever quelques interrogations, s'inscrit fort heureusement dans une structure communautaire. L'accomplissement de la grande ambition européenne sera d'autant mieux garanti que cet immense potentiel pourra être canalisé, selon la volonté clairement exprimée par les principaux dirigeants allemands, au sein d'une Communauté européenne dotée d'institutions politiques.

Les incitations et les contraintes extérieures agissent aussi dans le sens d'un renforcement de la capacité économique et politique. Ainsi, renforcer la capacité économique de la Communauté est indispensable pour aider les pays de l'Europe centrale et orientale d'une part, et d'autre part l'URSS dans leur conversion à l'économie de marché et à la démocratie. Mais la "nouvelle révolution" à l'Est et la désintégration

du "bloc communiste" ont fait apparaître la responsabilité première et politique qui incombe à la Communauté dans la nouvelle architecture de la grande Europe démocratique. Dans ce processus de déstabilisation de l'ordre d'après-guerre et de reconstruction, dans ce bouleversement aussi profond qu'inattendu, dans cette situation caractérisée par un haut degré de fluidité et d'incertitude, la Communauté s'affirme comme le seul pôle solide, noyau fédérateur de l'Europe en formation. En témoignent la tâche de coordination des aides occidentales qui lui a été confiée et les actions qu'elle a entreprises afin de soutenir les efforts des pays de l'Est sans détruire le tissu de coopération et des échanges qu'ils ont formés au cours de quatre décennies. Malgré ces signes positifs, sa stratégie globale encore incertaine souligne ses carences ou insuffisances en matière politique. Situation d'autant plus paradoxale que la Communauté forme une valeur de référence et un pôle d'attraction pour les pays en voie de restructuration démocratique alors qu'elle-même accuse des faiblesses criantes dans son système institutionnel. Malgré ses aspects inachevés, la Communauté offre une expérience inestimable d'intégration économique et surtout un exemple de dépassement des conflits entre nations ex-ennemies et leur engagement dans une oeuvre commune. A ce titre, elle peut contribuer à la recherche de solutions susceptibles de maîtriser les nationalismes renaissants dans les pays de l'Europe de l'Est. Une approche politique et économique semble se dégager de Rome I, le Conseil européen considérant que "la Communauté se doit de contribuer à la recherche des moyens pour consolider et développer le processus général de réforme engagé dans ces pays, notamment en prenant sa part dans la stabilisation de leur situation financière". Dès lors, tout en tenant compte des différents degrés dans leur transition à la démocratie et à l'économie de marché, le Conseil européen s'engage, bien qu'encore timidement, dans une politique moins sectorielle et bilatérale, et plus cohérente et multilatérale à l'égard des pays de l'Europe centrale et orientale.

Et ce n'est certes pas un hasard si les Etats membres ont décidé de s'engager plus profondément dans la voie de l'union politique. Dans leur résolution, ils ne peuvent qu'être confortés par la leçon de la crise du Golfe qui a mis en relief les changements en cours sur la scène internationale ainsi que les limites de la coopération politique européenne. Dans son ouvrage sur l'émergence et sur la décadence des grandes puissances, Paul Kennedy² fait ressortir la relation existante entre la puissance militaire et la puissance économique: la prédomination militaire des deux grandes puissances n'est plus soutenue par leurs économies, alors que le remontée de l'économie de la Communauté n'a pas de pendant en matière de politique extérieure et de sécurité. Certes, en restaurant le rôle originel de l'ONU, la crise actuelle a redonné une importance renouvelée à la Grande-Bretagne et à la France, en raison des sièges permanents qu'elles occupent au Conseil de sécurité et de leur liberté de mouvement militaire et politique. Situation qui contraste avec la puissance économique croissante de l'Allemagne et son rôle limité dans la crise. Par référence à Paul Kennedy, on constate une complémentarité entre la France et la Grande-Bretagne, puissances nucléaires, siégeant au Conseil de sécurité et la RFA grande puissance économique montante qui n'occupe pas encore la place qui lui correspond au plan politique. Par ses

2 Paul Kennedy, Naissance et déclin des grandes puissances, Paris, Payot, 1990.

interventions, Mme Thatcher confirme que la Grande-Bretagne n'a plus les moyens de sa grande ambition politique. La mise en commun des ressources économiques et politiques permettrait à l'Europe unie de peser sur la politique mondiale et d'assumer sa propre sécurité en coopération avec les Etats-Unis. Le retrait progressif mais prévisible à long terme des forces américaines et soviétiques de l'Europe appelle la mise en place d'un système de défense de la Communauté ainsi que d'un système de sécurité paneuropéen en coopération avec les deux grandes puissances. D'ailleurs une certaine identité européenne sous la forme d'une coopération plus étroite semble marquer la présence des forces des pays de la Communauté dans le Golfe. Une plus grande cohésion en matière de politique extérieure permettrait à la Communauté d'envisager sérieusement d'avoir un jour un seul siège au Conseil de sécurité et serait la meilleure garantie d'une participation effective de la Communauté à l'édification du Nouvel Ordre International. Cette affaire est trop vitale pour le monde entier pour n'être abandonnée qu'aux deux grandes puissances. La participation de l'Europe unie mais aussi d'autres grandes régions du monde s'annonce indispensable pour le succès et la crédibilité de la sécurité et de la coopération internationales. Les orientations formulées par le Conseil européen de Rome I s'inscrivent dans cette perspective. En effet, "dans le domaine de la politique extérieure, le Conseil européen a constaté un consensus sur l'objectif d'une politique étrangère et de sécurité commune pour renforcer l'identité de la communauté et la cohérence de son action sur la scène internationale, qui doivent être à la mesure des nouveaux défis et de ses responsabilités. L'action internationale de la Communauté sera ouverte sur le monde et accordera une place importante à la politique de développement. La Communauté resserrera aussi ses liens avec les autres pays européens pour lesquels des structures de coopération toujours plus étroites devront être recherchées en fonction de leur situation soucieux des moyens de la politique commune, le Conseil européen a constaté la nécessité de revoir les procédures et les mécanismes de préparation, d'adoption et de mise en oeuvre des décisions en matière de politique extérieure de façon à accroître la cohérence, la rapidité et l'efficacité de l'action internationale de la Communauté. Le Conseil européen a considéré qu'aucun des aspects des relations extérieures de l'Union ne sera en principe exclu de la politique extérieure commune et a constaté un consensus pour aller au-delà des limites actuelles en matière de sécurité³. Afin d'éviter les difficultés inextricables que soulève toute énumération des domaines ou des zones considérés comme d'intérêt commun essentiel, la Commission a proposé que ce soit le Conseil européen qui décide des domaines qui passeront du champ de la coopération politique à celui de la politique communautaire⁴.

3 Sur ces points la délégation britannique préfère ne pas préjuger le débat qui aura lieu lors de la conférence intergouvernementale.

4 Avis de la Commission, Union politique, Déc. no 1625, 22 octobre 1990, p. 7.

2. Quelques principes de base⁵

L'Union européenne doit être fondée, selon Denis de Rougemont, sur la culture européenne, culture qui reflète le principe fédéraliste de l'union dans la diversité. Ainsi s'affirme la correspondance entre pluralisme culturel animé par une source commune et principes et méthodes du fédéralisme. Etant donné que la base de notre unité est une culture pluraliste, on ne peut fonder sur elle qu'une union fédérale. De la sorte, cette culture européenne qui est à l'origine de l'éclosion de l'art, de la science et de la technologie est aussi le garant de l'épanouissement des richesses et d'un équilibre dynamique des cultures diversifiées participant d'un fond commun. C'est aussi la promesse d'un avenir brillant pour une Europe unie.

Fondée sur les droits des personnes et de leurs communautés, l'intégration se poursuit sur la base de la libre association, du refus de tout pouvoir hégémonique et du respect des libertés démocratiques ainsi que des droits de l'homme, des peuples et des minorités. L'Union repose, selon le Conseil européen, sur "le respect des identités nationales et du principe de subsidiarité permettant de distinguer ce qui relève de la compétence de l'Union et ce qui doit rester de la compétence nationale". Mais le principe de subsidiarité trouve une large application tant dans la mise en commun des ressources pour accomplir des tâches qui dépassent les capacités des Etats que dans le transfert de certaines fonctions de l'Etat aux régions, voire aux communes dans la mesure où celles-ci ou celles-là peuvent les remplir de manière adéquate. C'est l'aspect bien connu de ce principe: "ne confier jamais à une grande unité ce qui peut être fait dans une plus petite". Selon ces orientations, se construit progressivement une fédération européenne à la fois multidimensionnelle et multinationale à plusieurs niveaux dans le respect des identités et des appartenances multiples. Ces formes complexes et flexibles correspondent à l'évolution fédérative des organisations qui tendent à renforcer l'autonomie de leurs unités et à développer des relations horizontales en fonction d'objectifs et de stratégies communs formulés et animés par un leader ou une autorité commune. Ces nouvelles formes de pouvoirs qui tendent à "renverser la pyramide" reposent davantage sur la capacité d'animation, d'orientation et de participation que sur le commandement hiérarchique. Cette transformation des structures organisationnelles et institutionnelles s'effectue à la faveur du développement généralisé des réseaux et des interrelations multiformes s'appuyant sur les ressources de l'informatique et de la communication. Dans cette optique, la Communauté européenne, les Etats et les régions se profilent comme des intersections ou des articulations privilégiés de réseaux multiples à dimension variable, à cette différence près qu'Etats et Communauté ont la vocation de sécurité, de paix intérieure et extérieure ainsi qu'une mission de représentation et de porte-parole. Aux réseaux d'administrations, de gouvernants et fonctionnaires, s'ajoutent des réseaux d'entreprises, d'opérateurs, de dirigeants et d'organisations et de mouvements multiples. A travers ces réseaux croi-

5 Pour une analyse plus complète des principes et des nouvelles orientations du fédéralisme, voir notre article "Actualité et dynamique du fédéralisme européen" paru dans la Revue du Marché commun, novembre 1990.

sés et flexibles s'instaurent des modules de coopération divers réunissant de manière flexible divers responsables et acteurs sociaux à l'exemple de la collaboration triangulaire qui réunit autorités publiques, chercheurs et techniciens, agents socio-économiques. Dans ce contexte nouveau, les autorités communautaires, étatiques ou régionales assument plus de tâches de promotion, animation et de coordination que de commandements autoritaires et de recours à la contrainte. C'est la mutation par la diffusion de la méthode fédéraliste dont l'expérience communautaire forme à la fois un lieu d'échange, un foyer et un moteur.

Dès lors, rien d'étonnant au fait de constater que la Communauté utilise la méthode fédéraliste et accuse plus d'un trait fédératif dans ses structures mais surtout dans sa démarche pratique. L'Acte unique européen accentue cette tendance comme en témoignent l'utilisation fort répandue des directives ainsi que la généralisation du principe de reconnaissance mutuelle. Ces deux éléments introduisent plus de flexibilité et plus de diversité dans l'appareil normatif de la Communauté. De même, le projet d'une Banque centrale européenne préconise l'instauration d'un système fédératif. Ce sont autant de signes qui permettent d'affirmer que la Communauté s'est engagée sur la voie du fédéralisme. Cette orientation étant reconnue, il n'en demeure pas moins que la structure de la Communauté est de nature mixte et originale qui comporte à la fois des traits intergouvernementaux, confédéraux et fédéraux. Mais à la différence aussi bien de la confédération que de la fédération, elle ne comporte pas de dimension politique à l'exemple de ces deux modèles, son action principale se cantonnant aux secteurs socio-économiques et techniques. Cependant, bien qu'encore limitée dans ses fonctions politiques à une coopération modeste, la Communauté semble promise à un développement rapide qui pourrait donner naissance à un modèle nouveau de communauté politique.

3. Quelques règles et repères

En se fondant sur l'anatomie de la situation et sur le courant structurel, compte tenu des besoins, des demandes et des lacunes à combler ainsi que des constellations de dirigeants politiques et économiques, le système politique européen doit s'engager dans un processus et une vision à plus long terme. Dans cette perspective, il s'agit de réformer des institutions existantes ou de créer des institutions nouvelles adéquates à la fois bien articulées, flexibles et adaptables. Bref, de jeter les bases d'un système institutionnel ouvert sur l'avenir, donc évolutif, et de prévoir l'imprévisible.

Dans le même souci, toute réforme ou évolution doit veiller à une division du travail, séparation et collaboration entre fonctions exécutives et fonctions législatives et de contrôle politique; il en va de même de l'équilibre, indispensable au bon fonctionnement du système, entre institutions communes à prédominance intergouvernementale et institutions communes à vocation communautaire.

L'application pluridimensionnelle du principe de subsidiarité ou de répartition des tâches adéquate conduit à la fois à décharger les Etats membres des fonctions pour

lesquelles leurs capacités réelles ne suffisent plus en les confiant aux institutions communautaires, d'une part, et d'autre part, à les libérer des tâches qu'ils exercent de manière centralisée mais qui peuvent être accomplies de façon plus appropriée au niveau régional, voire local. Ainsi désencombrés, dégagés des tâches qui les dépassent ou de celles qui alourdissent inutilement leur fonctionnement, les Etats membres retrouveront les missions à leur mesure et recouvreront partant leur efficacité. Il va de soi que selon les domaines et la capacité réelle ou juridique des Etats membres, leur part dans les tâches communes variera.

La sécurité extérieure permet d'illustrer l'application du principe de subsidiarité sous ce double aspect: la crise du Golfe fait appel au sens de sécurité générale exigeant une action d'ensemble de la Communauté en fonction de la capacité de divers Etats membres: action militaire de la France et de la Grande-Bretagne ainsi que subsidiairement de l'Italie, de la Belgique, des Pays-Bas, de la Grèce et de l'Espagne; soutiens financiers et logistiques de la RFA et des autres membres. Ces actions diversifiées pourraient s'insérer dans la conception de sécurité extérieure de la Communauté. A la limite, une unité d'intervention communautaire pourrait être mise sur pied capable d'agir rapidement. En revanche, s'agissant d'une crise périphérique limitée (ex. Tchad ou Rwanda), un Etat membre ou deux qui ont des responsabilités individuelles auraient la possibilité d'agir seul (s) tout en demandant l'appui d'autres Etats membres notamment si la portée de la crise est plus générale et dépasse leurs relations bilatérales. Une approche semblable s'applique aux armes nucléaires, la France et la Grande-Bretagne, seuls détenteurs, pourraient être investies d'une mission communautaire générale, assurant la présence de l'Europe dans les négociations de désarmement nucléaires.

A l'attribution des compétences aux institutions communes correspond le principe de la participation aux décisions communes. Dans les systèmes fédéraux, cette participation est double à la fois au niveau de l'ensemble et des sous-ensembles. D'où le législatif à deux chambres, l'une représentant le peuple de l'Union et l'autre associant les représentants des Etats membres ou de leurs électors. Dans la Communauté européenne en voie d'intégration, les Etats membres sont pour l'heure surreprésentés sous l'angle de leur rôle dans le processus de décision en raison de la répartition des pouvoirs entre les Institutions et du fait des procédures de prise de décisions.

D'autres principes bien connus mais qui méritent de figurer en bonne place dans le système révisé sont entre autres: a) principe du développement des libertés et des droits de l'homme mais aussi des communautés d'hommes, des peuples et des minorités; b) principe du respect et de l'application des droits démocratiques; c) principe d'identités, de loyautés et d'appartenances multiples: identité européenne, identités nationales, régionales et locales liées aux loyautés et aux appartenances diverses; d) principe de l'acquis communautaire qui sans subir de perte peut néanmoins être réadapté comme en témoignent le recours élargi aux directives et à la reconnaissance mutuelle (Acte unique européen); e) principe de solidarité multiple: dimensions communautaire, européenne (AELE Europe centrale et orientale) et mondiale (ONU, GATT, Tiers-Monde, équilibre mondial - USA, URSS, Japon, Chine).

II

LES GRANDES ORIENTATIONS DE L'UNION

1. Approfondissement et élargissement des champs d'action.

Il s'agit d'un bref rappel de principaux éléments et axes de développement:

Développement de l'acquis, du marché intérieur et des politiques communes (Acte unique européen); réalisation de l'union économique et monétaire; mise en oeuvre d'une citoyenneté européenne qui, selon le Conseil européen, s'ajoutera à celle des Etats membres.

Education et culture: domaines du ressort principal des Etats membres des Länder ou des régions, dans lesquels la Communauté n'a qu'un rôle subsidiaire de soutien, d'aide, d'impulsion ou de promotion proche de celui qu'elle assume au titre de la recherche commune. Ainsi par exemple elle a la faculté de créer des instituts européens autonomes à l'instar des Ecoles Polytechniques de Zurich et de Lausanne, de contribuer à la diffusion de l'esprit européen, aux échanges et la libre circulation des idées. Ces diverses actions s'inspireront du principe du respect des richesses et des diversités culturelles reposant sur un fondement commun.

Relations extérieures: application du principe de subsidiarité, d'économie et d'efficacité à la répartition des tâches et des compétences en matière des relations extérieures; participation active de la Communauté à la restructuration de l'ordre mondial (ONU et NOI); influence dans les organisations internationales; relations avec les grandes puissances (USA, URSS, Chine, Inde, Japon) et les groupements régionaux afin d'assurer un meilleur équilibre international; relations et négociations économiques: GATT, Banque mondiale, FMI, traités économiques et commerciaux, institutions économiques internationales; position et stratégie communautaire au Conseil de sécurité avec deux sièges (France et Grande-Bretagne) et éventuellement un siège dans la mesure où une politique commune efficace se substituerait aux politiques nationales; rôle et responsabilité dans la nouvelle configuration de l'Europe: EEE, Europe centrale et orientale, Grande Europe démocratique et réseaux multiples de solidarité et d'association; relations avec les pays du Tiers-Monde: ACP, contribution au développement, contribution à la solution du problème de la dette et soutien aux prix des matières premières; relations avec les intégrations régionales et sous-régionales; coordination des représentations bilatérales des Etats membres auprès des Etats tiers, des organisations internationales et régionales ainsi que, à l'avenir, création de missions communes.

Sécurité européenne et internationale. Sécurité intérieure: renforcement de la lutte contre le terrorisme, la drogue, le crime et création d'un centre de coordination;

sécurité extérieure européenne: promouvoir et consolider les instruments qui en seront les garants et notamment cohésion communautaire; système général de sécurité européenne garantie par les USA et URSS; équilibre des forces et capacité d'assurer la défense de la Communauté et de contribuer au maintien de la paix en Europe et dans le Monde; renforcement et articulation du pilier européen ou communautaire de l'OTAN; rôle de l'UEO au sein du système politique communautaire et son éventuelle intégration dans ce système à la lumière des contraintes actuelles et dans la perspective du NOI; politiques coordonnées des garanties de sécurité accordées à certains pays ou régions par un ou plusieurs Etats membres. Les problèmes de sécurité globale, régionale et européenne impliquent une restructuration des systèmes et sous-systèmes existants. Ainsi par exemple, la formation d'un pilier européen proposée au début des années 60 par John Kennedy, suppose dans les conditions actuelles non seulement un sous-système européen structuré et la création d'un commandement européen, voire "une OTAN européenne" mais aussi une réforme profonde de l'organisation et notamment de son processus de décision afin qu'à l'avenir les Etats-Unis ne puissent pas entraîner les Etats membres européens dans des interventions périphériques; collaboration étroite en matière d'armement (stratégie, production politique connue d'interdiction de vente, de dissémination et de transfert de technologies) et en matière de désarmement; sécurité globale: rôle au sein de l'ONU ou d'autres organisations de sécurité; stratégies et politiques communes; coordination des forces armées, unité d'intervention, casques bleus européens; autant d'exemples de secteurs qui appellent une coopération plus étroite, voire des mises en commun des ressources, voire des politiques communautaires.

III

SÉPARATION DES POUVOIRS ET DIVISION DU TRAVAIL

Le but défini par le Conseil européen consiste à doter la Communauté européenne d'une dimension politique, de renforcer sa capacité d'action et d'étendre sa compétence ⁶ à d'autres secteurs complémentaires de l'intégration économique qui sont essentiels pour la convergence et la cohésion sociale. Et le Conseil européen d'ajouter que "conformément à la tradition démocratique de tous les Etats membres, et pour accroître la légitimité démocratique de l'Union, il est nécessaire que l'évolution de la Communauté vers l'Union européenne s'accompagne d'un développement du rôle du Parlement européen en matière législative et de contrôle sur l'activité de l'Union, qui avec le rôle des Parlements nationaux renforcera la légitimité démocratique de l'Union. Cette même exigence sera confortée par la définition d'une citoyenneté européenne qui s'ajoutera à celle des Etats membres et par la prise en compte, selon des modalités appropriées, des intérêts particuliers des régions".

6 Sur ces points la délégation britannique préfère ne pas préjuger le débat qui aura lieu lors de la conférence intergouvernementale.

En nous fondant sur ces prémisses générales, notre intention est d'esquisser les grandes lignes d'un projet de Communauté politique qui, selon les conditions et les opportunités, pourrait être réalisé dans l'immédiat ou être considéré comme un objectif à moyen terme à atteindre selon un processus progressif. Cet essai prend en considération d'une part les institutions communautaires et leur fonctionnement et d'autres part les demandes et les défis auxquels la Communauté doit répondre. Il tient compte également de la nécessité admise par tous de combler le déficit démocratique de la Communauté ainsi que d'appliquer le principe de la séparation des fonctions et de la meilleure division du travail entre les institutions.

Le déficit démocratique se réfère d'abord à la nomination du Président et des membres de la Commission, le Président étant désigné par le Conseil européen alors que les autres membres au lieu d'être nommés d'un commun accord sont désignés de fait unilatéralement par chacun des Etats membres. Plusieurs propositions ont été avancées afin d'accroître la légitimité démocratique de la Commission et parmi elles notamment la procédure qui consisterait à ce que le Conseil européen désigne le Président qui interviendrait à son tour en choisissant les autres membres; ainsi composée, la Commission serait en définitive investie par le Parlement européen.

L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct a permis dès 1979 de renforcer son assise démocratique et partant la légitimité directe de la Communauté par une participation des citoyens européens. Mais la répartition des pouvoirs n'en a pas été fondamentalement modifiée. En effet, malgré l'accroissement de l'autorité et du poids du Parlement européen dans le système communautaire ainsi qu'une augmentation de son rôle budgétaire et l'introduction de la procédure de coopération avec le Conseil par l'Acte unique européen, le Parlement européen par contraste avec les Parlements nationaux ne dispose que de pouvoirs législatifs tronqués. L'essentiel du pouvoir législatif réside dans le Conseil. Cette distorsion du modèle démocratique, tolérée dans la période initiale des institutions, est la principale responsable du déficit démocratique et de la confusion des pouvoirs. D'une part, les fonctions législatives qui ont été transférées des Parlements nationaux à la Communauté européenne sont exercées principalement et en dernière instance par le Conseil composé des ministres représentants des Exécutifs nationaux. Certes, le Conseil agit sur proposition de la Commission qui préfigure un exécutif communautaire et en consultation ou en coopération avec le Parlement européen. Mais en définitive c'est l'institution collégiale des exécutifs nationaux qui récupère la décision ou la fonction législative au dépens du Parlement européen, institution à vocation législative par excellence. Cette distorsion originelle est en contradiction avec une des règles de base des régimes démocratiques - présidentiels, semi-présidentiels ou parlementaires - selon laquelle la fonction législative appartient à l'institution représentative, le Parlement ou le Congrès. Il en est de même de la fonction de contrôle démocratique dans les systèmes parlementaires. Afin de corriger ce défaut originel, le Conseil européen a estimé que "conformément à la tradition démocratique de tous les Etats membres, et pour accroître la légitimité démocratique de l'Union, il est nécessaire que l'évolution de la Communauté vers l'Union européenne s'accompagne d'un développement du rôle du Parlement

européen en matière législative et de contrôle sur l'activité de l'Union, qui avec le rôle des Parlements nationaux renforcera la légitimité démocratique de l'Union".

Cette répartition des pouvoirs dans la Communauté aboutit à une deuxième déformation qui caractérise le système communautaire actuel: la Commission est seule responsable devant le Parlement européen. Celui-ci dispose d'un pouvoir de censure, d'ailleurs difficile sinon impossible à mettre en oeuvre, à l'égard de l'institution qui n'a pas la responsabilité ultime des décisions et des normes communautaires. Certes, la Commission a un rôle d'initiateur et de moteur dans le processus communautaire, mais c'est le Conseil qui formule la législation communautaire et prend les décisions communautaires. Cette deuxième distorsion est comptable non seulement du déficit démocratique mais aussi d'une concentration des pouvoirs tant législatifs qu'exécutifs dans le Conseil des ministres. Afin de clarifier la situation et d'accroître la légitimité démocratique des institutions communautaires, nous proposons d'appliquer un des principes traditionnels de la démocratie, à savoir la séparation des pouvoirs. Dans la mesure où le Conseil participe à l'exercice des pouvoirs exécutifs ou remplit des missions sous la responsabilité du Conseil européen, il appartient à la sphère des institutions gouvernementales. En revanche, ses fonctions législatives actuelles et à créer sont attribuées au Congrès européen, composé d'un Sénat européen et du Parlement européen. Dans cet esprit, le projet d'une Communauté fédérale européenne peut être tracé à grands traits comme suit:

Le Congrès européen bicaméral assume l'essentiel des fonctions législatives, les compétences exécutives étant imparties à un Exécutif bicéphale composé, par analogie avec le modèle de la Vème République, d'une Présidence collégiale et d'un gouvernement communautaire. Ces deux institutions principales forment l'axe du système communautaire que complètent la Cour de Justice ainsi que divers organes autonomes et consultatifs.

2. Fonctions gouvernementales et exécutives

Conseil européen, présidence collégiale

L'exécutif bicéphale demeure la marque du système politique communautaire. Mais les hautes responsabilités politiques assumées au plan national par les chefs d'Etat ou de gouvernement seront exercées de manière directe par le Conseil européen, singulièrement dans les domaines de politique extérieure, de sécurité ou lorsqu'il s'agit de définir les grandes orientations, de prendre des options fondamentales, de donner une impulsion décisive dans des activités nouvelles ou d'arbitrer des conflits graves. L'acte unique européen mais aussi la crise du Golfe ont mis en évidence le rôle essentiel et irremplaçable des détenteurs principaux du pouvoir national et communautaire. Dans cette logique du pouvoir et des hautes responsabilités, le Conseil européen devient une présidence collégiale de la Communauté. Parallèlement, la Commission devient, à l'exemple du système bicéphale français, le gouvernement communautaire.

Au renforcement du rôle du Conseil européen (12 + Président de la Commission) répond l'accroissement du rôle de l'institution communautaire, la Commission. Le tandem

exécutif soulève plusieurs questions; quelle durée pour le mandat de président du Conseil européen? Coopté par ses pairs, le Président devrait rester en fonction au moins deux ans sinon durant un mandat législatif. Sans pouvoir recourir à l'élection au suffrage universel et direct (comme le suggérait Michel Debré en 1950), il faudrait lui assurer dès que possible un fondement démocratique plus large par une consécration parlementaire par exemple. Cette procédure et cette durée provoquent des objections par surcroît inspirées parfois par de bonnes intentions. Ainsi, nombreux sont ceux qui pensent que l'actuelle présidence tournante constitue un excellent stimulant pour les pays et notamment les petits et moyens qui en ont la charge. En revanche, face à une crise grave comme celle du Golfe, cet argument pédagogique perd de son poids. Cependant, rien ne s'oppose à ce que le principe de la rotation - qui est d'ailleurs une grande faiblesse du gouvernement collégial suisse - ne soit appliqué à d'autres niveaux tels que ceux des divers Conseils des ministres ou du Coreper.

Conseils et Coreper

Dans la mesure où les Conseils et le Coreper ont des fonctions exécutives en partage avec la Commission, ils continueront à exercer leurs fonctions actuelles ou nouvelles (affaires extérieures, sécurité) dans le cadre de l'institution présidentielle: décidant des questions dont ils ont à présent la charge à la majorité qualifiée ou préparant les travaux du Conseil européen. Ces fonctions varieront selon la nature des Conseils des ministres: le Conseil des affaires générales et les Conseils spécialisés continueront à exercer leurs fonctions gouvernementales d'adoption à la majorité qualifiée de politiques communes, de définition des prix agricoles ou des mesures économiques ou sociales selon les propositions de la Commission et dans les limites des lois communautaires. Par souci de fonctionnement efficace de la Communauté, la règle de la majorité qualifiée devrait être étendue et, si possible, généralisée. De son côté, le Conseil des ministres des affaires étrangères agira sur proposition ou recommandation de la Commission selon les orientations définies par le Conseil européen. Ainsi, l'acquis communautaire (normes, décisions et pratiques) complété par les nouvelles règles de fonctionnement en matière de relations extérieures et de sécurité constituera des jalons pour l'exercice des diverses compétences. Les objections à ce rassemblement Conseil européen, Conseil, Coreper sont bien connues et doivent être prises en compte pour une meilleure division du travail entre ces divers niveaux. Mais elles ne résistent pas à une analyse de la pratique communautaire: rien d'important et de fondamental ne peut être soustrait à la volonté du Conseil européen ou ne peut être accompli sans le consentement des principaux responsables politiques nationaux.

Commission, gouvernement communautaire

A son tour la Commission, gouvernement communautaire, verra ses compétences accrues et élargies proportionnellement à celles dévolues à la présidence collégiale et ses organes. Dès lors, il sera normal qu'elle ait un Président désigné par le Conseil européen mais pré-investi par le Congrès européen. A l'exemple des procédures propres à plusieurs pays membres, le Président de gouvernement pressenti composera son collègue gouvernemental selon la clé de répartition actuelle ou à redéfinir. Le gouvernement communautaire agréé par le Conseil européen sera ensuite investi par le Congrès

européen devant lequel il sera responsable. Grâce à cette distinction entre fonctions à prépondérance exécutives et législatives, ce réseau d'institutions exécutives une fois rôdé devrait disposer de capacité décisionnelle et de rapidité exécutive plus grandes.

Par ailleurs le gouvernement communautaire exercera son rôle de moteur au moyen de son droit d'initiative, se chargera des fonctions d'exécution et de surveillance des lois et des politiques communautaires, de porte-parole ou de mandataire de la Communauté dans diverses instances internationales. Tout en remplissant divers mandats qui lui sont conférés par le Conseil européen, la Commission assumera comme par le passé, mais dans des sphères plus vastes des tâches de promotion, de moteur d'union et de principal centre de coordination de ses activités multiples et politiques, à dimension variable.

3. Fonctions législatives et budgétaires et contrôle démocratique.

Congrès européen

Par un effet d'entraînement ou de mimétisme, l'idée du Conseil transformé en Sénat de la Communauté s'est largement répandue comme le témoigne le projet d'"une constitution pour l'Europe" proposé par la Fondation Bertelsmann⁷. Sous le titre quelque peu ambigu de Conseil de l'Union, le Conseil des ministres devient la deuxième chambre de l'Union, soit le Sénat de l'Union. Cette idée bien ancienne⁸ recèle sous les apparences d'une simplicité convaincante des difficultés nombreuses tout en perpétuant la confusion entre les fonctions législatives et exécutives. On peut se demander si en devenant "Conseil de l'Union" ou Sénat, le Conseil des ministres continuera à assumer des fonctions exécutives telles que celles remplies au cours de la crise du Golfe. Le rapport Colombo esquive du moins partiellement ce problème en conservant le Conseil des ministres mais en cherchant à séparer ses fonctions de type exécutif dans le domaine de politique extérieure et de sécurité des fonctions en matières législative et budgétaire. Ces dernières sont assumées en séances communes avec le Parlement européen⁹. Notre objectif est d'essayer de clarifier la situation en procédant à une distinction ou une situation en procédant à une distinction ou une séparation fonctionnelle.

La double participation de l'électorat européen et des Etats ou de leurs électors nationaux est incarnée par les deux chambres en principe égales en compétences, le Parlement européen et le Sénat européen, qui forment ensemble le Congrès européen. Si l'élection du Parlement européen ne comporte pas d'innovation majeure si ce n'est

7 Propositions pour la poursuite du développement institutionnel de la Communauté européenne présentées à la Conférence sur "l'Avenir de l'Europe - culture et constitution du continent", 17-19 octobre 1990 à Rome, Fondation Bertelsmann, Gütersloh 1990, pp. 23 et 24.

8 Cf. D. Sidjanski, "Aspects fédératifs de la Communauté européenne", Res Publica, 1964, 4, p. 352. Mais déjà à l'époque cette comparaison dans une vue prospective avec le Sénat ou la Chambre des Etats a été qualifiée de boiteuse à plus d'un égard.

9 "Progetto di relazione interlocutoria sulle basi costituzionali dell'Unione europea", Relatore: on. E. Colombo, 4 ottobre 1990, PE 144.344, p. 7, par. 31-35.

l'adoption des principes communs - et si possible d'un système électoral commun - ainsi qu'un découpage en circonscriptions selon des règles homogènes, en revanche le Sénat constitue une création originale. Composé d'une moitié (ou d'un tiers) de sénateurs nommés par les gouvernements ou par les Parlements nationaux (allant dans le sens de la proposition française de les associer plus étroitement aux fonctions du Parlement européen) et selon la pondération des votes à la majorité qualifiée parmi leurs ministres, les personnalités politiques ou représentatives; et d'une autre moitié (ou deux tiers) d'élus pour une partie par l'électorat constitué par des circonscriptions de dimension nationale et pour l'autre partie par des électors des circonscriptions formés par des régions. De la sorte, le Sénat d'environ 150 à 200 membres serait représentatif à la fois des Etats, des nations et des régions. La dimension de la Communauté européenne jointe à la diversité de ses nations et de ses régions incite à proposer cette formule complexe qui reflète assez fidèlement la réalité plurielle de la Communauté et de l'Europe.

Pouvoirs du Congrès européen

Le Congrès européen adopte les lois communautaires dont l'initiative appartient selon le partage des pouvoirs, au Conseil européen et aux Conseils agissant sur proposition de la Commission. Selon les procédures semblables de codécision, le Congrès européen approuve le budget de la Communauté. Dans l'exercice du contrôle démocratique, il dispose d'un vote de censure à l'égard de la Commission (majorité des membres de chacune des deux chambres); il se prononce sur le rapport de la Commission sur l'état de l'Union, entend les présidents et membres du Conseil européen ou des Conseils des Ministres et de la Commission, organise des auditions, voire des commissions d'enquête, pose des questions en particulier sur l'orientation des politiques extérieure et de sécurité au sujet desquelles il a la faculté de formuler des avis et des recommandations. Il peut aussi prendre des initiatives qu'il transmet à la Commission et que le Conseil européen ou les Conseils peuvent approuver sur proposition de la Commission s'il s'agit de matières relevant de leurs compétences exécutives ou renvoyer au Congrès européen pour qu'il les entérine s'il s'agit de matières dont il a la compétence.

Révision des normes fondamentales

La révision des normes fondamentales peut être engagée sur initiative d'une institution de la Communauté ou d'un Etat membre. Toute initiative est examinée par la Commission qui la transmet telle quelle ou amendée au Conseil européen. Le Conseil européen à la majorité qualifiée peut rejeter ou proposer la réforme à l'approbation du Congrès européen. La réforme doit être ratifiée par les Parlements nationaux ou par un vote populaire à la majorité des voix et à la majorité qualifiée des Etats membres.

4. Fonctions juridictionnelles

Les compétences de la Cour de justice seront aménagées en fonction de l'ampleur et de l'importance des compétences communautaires. Ainsi, le contrôle de constitutionnalité

complètera le contrôle de légalité. Dans le même esprit, l'élargissement et le renforcement des pouvoirs communautaires exigeront des garanties correspondantes ainsi que des recours ouverts aux institutions, aux Etats membres mais aussi aux personnes morales et physiques dans la mesure où elles sont touchées par les règles et décisions communautaires. Enfin, préoccupée par l'inexécution de certains arrêts de la Cour de Justice faute de sanctions, la Commission se réserve de proposer un système de sanctions¹⁰.

5. Fonctions spécialisées

Agences européennes et organes autonomes

Un réseau d'Agences européennes ou d'organes autonomes décentralisés permettrait de décharger la Commission de ses nombreuses tâches de gestion et d'administration tout en lui ménageant une fonction de coordination générale ou de tutelle selon les besoins. A l'exemple de l'Agence européenne de l'environnement, d'autres agences pourraient voir le jour ou s'insérer dans ce réseau, telles que l'Agence européenne de recherche et de développement, l'Agence spatiale européenne, l'Agence européenne d'armement et de désarmement.

Le réseau d'organes ou d'institutions autonomes comprendra notamment: La Banque centrale européenne, l'Eurofed, les Fonds structurels, la Cour des comptes, ainsi qu'une Autorité audiovisuelle européenne, une Cellule européenne de prospection ou de programmation.

Désignation ou élection des dirigeants

De même que pour les juges de la Cour de Justice, la désignation ou l'élection des membres des conseils de direction de ces Agences et organes divers devra offrir des garanties suffisantes quant à leur indépendance. Selon leur degré d'importance et leurs fonctions, les membres des conseils et les dirigeants seront nommés notamment par le Conseil européen et le Congrès européen sur proposition de la Commission ou plus simplement par la Commission sur une liste présentée par les Etats membres.

Agences, organes ou commissions formant ce réseau travailleront en liaison notamment avec les Institutions communautaires, nationales ou régionales. En principe, leur coordination sera assurée par la Commission alors que le contrôle de leurs activités incombera au Congrès européen.

6. Fonctions consultatives

Conseil économique, social et culturel

Un réseau complexe d'organes consultatifs entoure déjà les institutions communautaires associant de multiples agents économiques et sociaux, leurs associations et des

¹⁰ Commission, Doc. no 1625, p. 14.

experts de tous bords aux processus communautaires. Ce réseau comprend un organe général et permanent ainsi qu'une série de comités institutionnalisés ou ad hoc qui correspondent aux divers secteurs d'activités de la Communauté et qui constituent un tissu de communications denses.

Le Comité économique et social (CES) qui exerce une fonction de consultation générale et suivie est transformé en Conseil économique, social et culturel, qui à son tour s'articule en trois grandes sections dont la section culturelle comprenant des conseillers appartenant à l'éducation, à la recherche, aux diverses activités culturelles et artistiques.

L'expérience du CES fait apparaître son peu d'influence au sein de la Communauté en raison notamment de sa représentativité insuffisante, de la disproportion entre le temps et l'expertise disponibles d'une part et d'autre part le nombre et la disparité des thèmes traités. De surcroît, ses avis parfois trop généraux n'interviennent pas toujours au moment et à l'endroit propices dans le processus de décision communautaire. Dès lors, il est essentiel d'en élargir le nombre de conseillers afin d'assurer une meilleure participation de diverses catégories d'activités mais surtout de s'assurer de la représentativité et de la compétence des conseillers.

La fonction du CESC est complétée par les avis et apports d'un Comité consultatif des communes et collectivités locales.

Réseau de comités consultatifs

Un tissu formé de multiples comités consultatifs sectoriels complète et diversifie le réseau des fonctions consultatives mais seul le Conseil économique, social et culturel occupe une position centrale qui lui assure une vision globale des activités de la Communauté.

Cependant ces fonctions consultatives bien que multiples et diverses comportent quelques lacunes. D'où la proposition d'instituer une Commission européenne d'éthique et un Aréopage européen de sages qui auront pour tâche d'évaluer les effets moraux de l'utilisation des découvertes scientifiques et de la technologie ainsi que de réfléchir en toute indépendance sur l'avenir de notre société.

IV

REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

Deux séries de remarques: la première concerne quelques suggestions relatives à la méthode de travail et au fondement démocratique de l'union politique; la deuxième plus générale fait état de quelques grands courants innovateurs qui convergent vers de

nouvelles formes d'organisations fondées sur des réseaux de dialogue et de participation de personnes, de groupes et d'institutions autonomes.

L'expérience des Traités de Paris et de Rome montre que la méthode efficace d'élaboration de textes constitutionnels consiste à confier la présidence d'une commission d'experts, voire d'une conférence intergouvernementale à une personnalité politique européenne dont la réputation morale et la compétence sont largement reconnues. Tel fut le cas dans le passé de Jean Monnet et de Henri Spaak.

Tout en tenant compte des contraintes et besoins actuels, les travaux préparatoires devront s'orienter vers une union fédérale à plus long terme et s'imprégner de l'esprit et de la méthode fédéralistes. De plus, ils pourront s'inspirer de certaines propositions contenues notamment dans le Rapport Tindemans, dans le Projet d'Union européenne du Parlement européen ainsi que dans les rapports de diverses commissions et groupes de réflexion. Ainsi la Commission sera étroitement associée aux travaux préparatoires et au processus d'élaboration des normes fondamentales du système politique européen: non seulement son Président participe en tant que membre du Conseil européen à ses délibérations, mais il est aussi prévu que son représentant personnel participera aux travaux des deux conférences au même titre que les représentants personnels des ministres des affaires qui les assistent dans leur tâche de coordination. De cette manière, la cohérence des travaux sera assurée à la fois par les ministres des affaires étrangères et par les contacts réguliers entre le Président de la Commission et la Présidence des deux conférences. De son côté, le Parlement européen sera aussi associé aux travaux de ces deux conférences par l'intermédiaire de son Président. "Des réunions interinstitutionnelles auront lieu durant les conférences. En plus des contacts réguliers entre le Président de la Conférence, le Président de la Commission et le Président du Parlement européen, ce dernier pourra demander d'être entendu par la conférence avant le début de certaines réunions de celle-ci". Singulièrement, cette participation du Parlement européen permettra de s'assurer son approbation, de même qu'une information suivie des Parlements nationaux facilitera leurs ratifications.

En réponse aux craintes souvent exprimées au sujet d'une procédure de révision à la fois intergouvernementale et close, le Conseil européen a non seulement attribué un rôle clé à la Commission aux côtés du Conseil mais il a aussi opté pour une procédure d'élaboration plus ouverte en y incluant le Parlement européen en la personne de son Président. De cette manière, le Parlement européen pourra faire entendre son opinion et apporter sa contribution directe à la construction de l'Europe politique et monétaire. Par cette ouverture, le Conseil européen manifeste sa volonté d'accueillir les propositions des institutions communautaires par excellence que sont la Commission et le Parlement européen, mais aussi de jeter les bases d'un large consensus et d'un fondement légitime plus ample de l'Union politique.

Cette légitimité démocratique qui repose sur l'engagement des gouvernements, des institutions européennes ainsi que sur la participation des élus européens et sur l'approbation des élus nationaux, pourrait être renforcée par le recours à un

référendum constitutionnel européen. D'autant que plus de trois quarts des citoyens de la Communauté sont, selon l'Eurobaromètre de novembre 1988, en faveur d'une telle consultation populaire, de même qu'une majorité se prononce pour un gouvernement européen responsable devant le Parlement européen doté de pouvoirs accrus. Une approbation populaire de l'Union politique et du système communautaire révisé et complété dotera la Communauté renouvée d'une légitimité directe et incontestable.

* * *

Des scientifiques, des philosophes et des hommes d'action provenant d'horizons divers, s'acheminent par des voies convergentes vers des formes d'organisations sociales flexibles et décentralisées portant l'empreinte de la méthode fédéraliste. Ainsi la recherche de pointe en biologie aboutit-elle, selon le professeur Bernard, à l'affirmation de la personne humaine unique et irremplaçable, au respect de l'être humain et des valeurs fondamentales. Or, le fédéralisme trouve précisément son fondement premier dans la reconnaissance de la personne et de son autonomie ainsi que sa participation à l'oeuvre commune. Ce principe double d'autonomie et de participation qui garantit l'accomplissement des vocations personnelles dans un milieu social propice, est à la base des nouvelles formes d'organisation d'entreprises et de communautés d'hommes. Deux réflexions convergent vers des propositions semblables: Renverser la pyramide de Jan Carlson et Le Partenariat de Reinhard Mohn mettent l'accent sur l'identification du personnel à leur entreprise, leur engagement, leur créativité et leur participation au sein d'un système de décisions décentralisées, de réseaux horizontaux animés et dirigés par des leaders ou managers dotés de larges responsabilités. Tout doit y être discuté mais il faut que les dirigeants dirigent en proposant une vision d'ensemble et un projet collectif. Ces nouvelles formes d'organisation complexes et efficaces trouvent un soutien dans l'utilisation étendue des micro-ordinateurs qui facilitent l'interconnexions de réseaux multiples. Au point de rencontre de ces méthodes d'organisation et de communication libératrices de synergies, se profile l'intuition prémonitrice de Denis de Rougemont: le fédéralisme en tant qu'autonomie et participation des communautés et des régions plus les ordinateurs - et surtout des micro-ordinateurs.

Ces formes d'organisation et de pouvoirs se développent à divers niveaux de la société: la Communauté européenne, les Etats, les régions et les communes. Ainsi s'ajoutent aux fonctions traditionnelles de l'autorité politique, des fonctions nouvelles qui s'apparentent davantage à l'action de promotion, d'orientation, d'animation et de coordination qu'aux pouvoirs recourant à la contrainte et à la force fut-elle légitime. En bouleversant des structures rigides et en s'inspirant des méthodes de participation autonome, la Communauté européenne préfigure les nouvelles formes du pouvoir politique, centre de coordination et moteur d'une collaboration multi-dimensionnelle

d'acteurs publics et privés. Dans cet ensemble communautaire en voie de développement, la Communauté, ses Etats membres, les régions et les communes mais aussi des entreprises productrices de services, de biens matériels ou culturels, des centres de formation et de recherches s'articulent, en remplissant leurs tâches propres et en affirmant leurs personnalités, dans des réseaux multiples qui contribuent à la formation de nouvelles formes de synergie collective. Ces nouvelles tendances s'inscrivent dans l'évolution récente de la Communauté, de ses institutions, ses normes et ses modalités de fonctionnement. Les richesses des réalités et de la culture européennes qui sont à la base de l'union dans la diversité, ne peuvent s'épanouir que dans une fédération qui tout en préservant les identités nationales et régionales est susceptible de créer une communauté de destin et de rassembler les Européens dans un effort commun autour d'un projet de Communauté fédérale européenne.

07.11.1990 Sidj/texte/Fed.eur1