

Centre Européen de la Culture

Fondé par Denis de Rougemont

Président:
Jacques Freymond

Secrétaire Général:
Gérard Puymège

Mission générale. — Le Centre Européen de la Culture (CEC) a pour mission de contribuer à l'union de l'Europe en ralliant les forces vives de la culture dans tous nos peuples et en leur offrant un lieu de rencontre, des instruments de coordination et un foyer d'études et d'initiatives.

En partant de l'idée que l'Europe ne se fera pas sans le soutien actif de ses intellectuels, savants, artistes, enseignants, chroniqueurs de mass media — et que ce soutien donnerait à l'effort européen une meilleure définition de ses finalités — le CEC prépare des dossiers sur les problèmes de fond et d'actualité en vue de leur débat et de leur diffusion. Parallèlement, il agit en faveur du rapprochement des cultures par l'institution de dialogues intercontinentaux.

Historique. — Fondé par Denis de Rougemont, sous les auspices du Mouvement européen, le CEC est issu des délibérations du Congrès de La Haye (mai 1948). Depuis sa fondation, le CEC a contribué à la création d'institutions dont certaines sont devenues rapidement indépendantes, telles que le CERN et la Fondation Européenne de la Culture. D'autres en revanche sont restées attachées à la Villa Moynier, siège du CEC, qui continue de les abriter, telles que l'Association Européenne des Festivals de Musique et l'Association des Instituts d'Etudes Européennes, créées l'une et l'autre en 1951, l'Institut universitaire d'Etudes Européennes (IUEE), fondé en 1963, la Fondation Archives Européennes, créée en 1984 en collaboration avec la Fondation Coudenhove-Kalergi et l'IUEE, la Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe, fondée en 1987.

Statuts. — Le CEC n'est rattaché à aucune organisation internationale officielle, ni à aucune instance gouvernementale. Constitué en association régie par la loi suisse, il jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie. Ses ressources sont assurées par des dons et subventions provenant de sources privées et officielles, et par les cotisations de ses membres collectifs et individuels.

VILLA MOYNIER, 122, RUE DE LAUSANNE

1202 GENÈVE

TÉLÉPHONE 732 28 03

TÉLEX 289 917

CADMO S

Cahiers trimestriels du Centre Européen de la Culture
Revue fondée par Denis de Rougemont

UATORZIÈME ANNÉE N° 55

AUTOMNE 1991

LES CHEMINEMENTS DE L'EUROPE Du Congrès de La Haye à l'effondrement du communisme

FRANÇOIS FONTAINE

Le moment fondateur de l'Europe nouvelle

RAYMOND POIDEVIN

Communauté de défense et communauté politique: des projets prématurés?

PIERRE GERBET

La «relance» européenne et les Traités de Rome

GÉRARD BAUER

De l'Association de libre-échange à l'Espace économique européen

THIERRY VISSOL

Petite histoire de l'union monétaire européenne

FRANÇOIS SAINT-OUEN

Les «cercles d'intégration»

PASCAL FONTAINE

L'Europe devant son avenir

VICTORIA CURZON PRICE

L'union européenne: vers un nouveau Léviathan?

SERGIO ROMANO

Histoire et avenir de la CSCE

PETER SAGER

Le Conseil de l'Europe

DUSAN SIDJANSKI

L'Europe sur la voie du fédéralisme



Cet exemple, à sa manière, souligne encore une fois la nécessité du passage de la confédération à une fédération paneuropéenne, telle que le permet le Conseil de l'Europe. Le renforcement du Conseil de l'Europe est dans l'intérêt même de la Communauté européenne qui devrait manifester plus de compréhension à son endroit.

PETER SAGER

Traduit de l'allemand par André de Muralt

L'Europe sur la voie du fédéralisme

par

DUSAN SIDJANSKI

Si l'Europe se fait, elle se fera, elle ne peut se faire que selon le principe du fédéralisme. Cette affirmation de principe est corroborée par l'évolution de la CE elle-même. Le « faux fédéralisme » de l'Union soviétique et de la Yougoslavie a vécu. Les nationalités et les républiques que sa disparition laisse subsister cherchent elles aussi dans le lien fédéral une manière d'assurer leur cohésion dans le monde d'aujourd'hui. De son côté, la CE présente déjà plusieurs traits fédéralistes. Sa pratique s'inspire des principes de subsidiarité et de valorisation des minorités. Les pays qui la composent s'orientent vers une forme politique fédérale: l'Allemagne dont les Länder sont représentés auprès des Communautés de Bruxelles, la Belgique qui s'est transformée en une fédération, l'Italie et l'Espagne qui s'organisent en régions autonomes.

La montée du fédéralisme

L'ère du fédéralisme en Europe et dans le monde a commencé. Des signes nombreux et quelques réalisations en cours confirment cette tendance générale qui répond à un double courant en apparence contradictoire. Un courant qui s'apparente à la mondialisation et à la régionalisation de certaines activités et de certains secteurs de l'économie, courant qui s'incarne dans un mouvement de regroupements, d'unions et de réseau sur les plans mondial et régional. Un deuxième courant qui correspond à un besoin profond d'identités propres, nationales et locales, culturelles et ethniques. Alors que la formation et l'affirmation des nations et des Etats-nations conduisent le plus souvent à l'assimilation des minorités et des diversités linguistiques ou culturelles, le fédéralisme au sens large du terme assure une coexistence harmonieuse, voire une synergie entre les deux courants qui s'épaulent dans une union dynamique fondée sur la diversité, l'autonomie et la participation des sous-ensembles.

La méthode fédéraliste qui envahit l'univers politique s'inscrit aussi dans les faits économiques et sociaux¹. Ainsi, l'économie de marché

¹ D. Sidjanski, « L'actualité et le dynamisme du fédéralisme européen », *Revue du Marché commun*, n° 341, novembre 1990.

implique à la fois une multiplicité d'unités autonomes de production et de réseaux de distribution qui correspondent aux divers types de demandes, de technologies de la production et de dimensions des marchés. Par la prise de décisions autonomes et par la négociation qu'elle exige ainsi que par l'interdépendance qu'elle crée, l'économie de marché apparaît comme un complément fondamental et nécessaire de la démocratie et du fédéralisme. Tant l'une que l'autre se fondent sur l'autonomie et sur la concurrence des centres économiques ou des partis politiques et supposent la liberté d'expression et d'information pluraliste. Cette exigence à organiser de manière flexible les sociétés avancées en rejetant la méthode simplificatrice qui réduit leurs riches complexités coïncide avec les conditions de développement de la science et de la haute technologie ainsi qu'avec les nouvelles méthodes des sociétés économiques. C'est ainsi que l'on observe que les programmes de développements scientifique et technologique définissent certains des objectifs, mais laissent une large liberté d'initiatives aux équipes qui forment les réseaux de recherche et attribuent aux autorités — Communauté européenne, Etats ou collectivités publiques — un rôle de promotion et de soutien aux dépens de leur fonction classique d'injonction et de contrainte. Un esprit et une méthode similaires de type fédératif caractérisent les politiques et les programmes macroéconomiques qui visent à orienter, à orchestrer des myriades d'activités autonomes mais interdépendantes, en les maintenant dans une concurrence saine à l'abri des positions dominantes.

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. Cette phase renforce le courant centralisateur en imposant une série de contraintes qui traduisent, selon Joël de Rosnay, une certaine forme de pouvoir². Le langage uniforme et spécialisé, l'équipement uniforme, ainsi que l'intolérance à l'égard des solutions différenciées et décentralisées, autant de facteurs qui contribuaient à une forte centralisation du pouvoir et au contrôle des activités périphériques. C'est la prolifération d'organisations géantes,

² Joël de Rosnay, *Le Cerveau planétaire*, Paris, Olivier Orban, 1986, p. 139.

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.

La leçon du faux fédéralisme

L'effondrement du communisme a fait apparaître l'imposture du fédéralisme dont se prévalaient les Fédérations de l'URSS et de Yougoslavie. Il est clair aujourd'hui qu'aucune d'entre elles n'a connu le vrai fédéralisme. En effet, leurs structures et institutions en forme d'Etat fédéral étaient pénétrées et sous-tendues par un Parti unique organisé selon le principe du «centralisme démocratique», modèle même de la structure pyramidale rigide et autoritaire. Dans cette structure verticale, le courant des cellules de base vers le comité central et son noyau le bureau politique a été depuis longtemps remplacé par les décisions autoritaires imposées par le centre. Le Parti unique qui détenait le monopole de l'idéologie, des médias, de l'économie si ce n'est de l'ensemble des activités sociales, formait le noyau de toutes les institutions étatiques ainsi que de toutes les organisations et associations de la société. La réalité soviétique et dans une large mesure celle de la Yougoslavie de Tito n'avaient malgré leur aspect formel que peu de traits en commun avec des Etats fédéraux. Ce constat s'est imposé clairement avec l'éclatement du verrou communiste annoncé par la poussée des forces centrifuges qui se sont manifestées en Yougoslavie après la mort de Tito en 1980, à la faveur de la décentralisation autogestionnaire et de la disparition de la menace soviétique. L'éclatement qui est, dans l'ensemble du monde communiste, la conséquence de la «révolution gorbatchevienne» entraîne le revirement de la politique extérieure de domination et d'expansion de l'URSS. Revirement qui a provoqué entre autres la disparition du Comecon et du Pacte de Varsovie, deux instruments clés de l'hégémonie soviétique en Europe de l'Est ainsi que la libération des pays sous domination soviétique depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Cette évolution qui s'inspire du modèle de la démocratie et de l'économie occidentales est la preuve que dans le système communiste les problèmes fondamentaux de notre ère n'ont pas été résolus, mais seulement masqués par l'idéologie et par le formalisme. L'examen de passage est d'autant plus difficile qu'il s'opère dans une situation de crise économique et au milieu d'une réémergence parfois virulente de nationalismes. Contrairement aux affirmations prétentieuses des dirigeants communistes, les sciences mais surtout la technologie, l'économie et la gestion soviétiques ont pris beaucoup de retard par rapport à celles des sociétés occidentales. La mise en œuvre du modèle communiste, sa rigidité hiérarchique et bureaucratique, son dirigisme économique, ont fait de la société soviétique une société bloquée, incapable de s'adapter à la nouvelle révolution technologique. C'est une des raisons principales qui a poussé le président de l'Union soviétique à entamer la triple réforme de la démocratisation, de la restructuration et de la transparence. Dès lors, tous les défauts du système ont éclaté au grand jour : la torpeur d'une économie rigide, planifiée et centralisée, l'absence d'une gestion efficace et surtout l'irresponsabilité des opérateurs économiques à tous les niveaux de la pyramide et leur résistance au changement. De leur côté, le réveil de la société civile stimulée par la démocratisation et la transparence a produit des effets imprévus : la soif de la vérité historique apparentée à la quête des racines et des identités, la volonté puissante d'affirmer les identités nationales et les différences, de s'opposer à l'emprise du centre. Dans cette optique nouvelle, les forces centrifuges — nations, ethnies, minorités — s'attaquent à la Fédération qui en fait n'était qu'un habit qui cachait l'Etat-Parti centralisateur³. A la suite du coup d'Etat manqué du 22 août 1991, le processus de démocratisation et de désintégration de l'Union a subi une forte accélération provoquant des déclarations d'indépendance en chaîne. Ce mouvement centrifuge n'est pas sans soulever plusieurs problèmes graves, tels que la remise en question des frontières entre Républiques, les mélanges transfrontaliers des nationalités dont soixante millions vivaient dans une autre République que celle de leur origine, le maintien de l'espace économique commun ou les problèmes des forces militaires et de l'arme

³ Colloque *Latsis: Nations et nationalisme en Europe*, Université de Genève, 13-15 juin 1991.

nucléaire, de la sécurité extérieure et intérieure. D'où les négociations prévues pour redéfinir la forme minimale mais indispensable de l'Union dont l'armature ultime, le parti communiste et ses instruments viennent de sauter.

Des mouvements semblables secouent la Fédération multinationale, multireligieuse et multilingue de Yougoslavie. Dans ce cas, l'explosion violente des revendications nationales et minoritaires s'accompagne des affirmations de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie ainsi que de l'autonomie des minorités insérées dans la grande majorité des Républiques, mouvements centrifuges qui tous s'opposent à une « Fédération centralisée ». Ce conflit croisé entre Républiques, à l'intérieur des Républiques et contre la Fédération est un exemple tragique de la confusion et de la passion qui se sont emparées des peuples de Yougoslavie. Le nationalisme se substitue à une autre idéologie du siècle passé, le marxisme. Soutenues sinon provoquées par les dirigeants des Républiques, ex communistes pour la plupart, les idéologies nationalistes constituent le nouvel opium des peuples sur lequel se fonde la « nouvelle légitimité » de ceux qui cherchent par tous les moyens à conserver ou à conquérir le pouvoir. Les élections, puis les plébiscites menés tambour battant dans les Républiques, visaient à donner une apparence de démocratie aux structures et aux hommes de l'ancien régime. Au centre de ce conflit, deux hommes qui président aux destinées de deux Républiques clés, la Serbie et la Croatie. Leurs stratégies concurrentes semblent viser en dernier ressort un même objectif, l'indépendance de leurs Républiques. Certes, le discours du président serbe privilégie la solution yougoslave qui seule offre une garantie suffisante aux minorités serbes en Croatie, soit celles concentrées en Slavonie et dans la région de Krajina, soit celles dispersées et mélangées avec la population croate. Faut-il de solution yougoslave, il affirme sa volonté de réunir tous les Serbes, environ trois millions vivant dans les autres Républiques, dans un seul Etat serbe ou de former la « petite Yougoslavie » avec la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine et le Monténégro. La première proposition a un double défaut : sa réalisation impliquerait l'extension du territoire de la Serbie aux dépens de la Croatie, et aussi d'autres Républiques, mais laisserait sans solution la région de la Krajina ainsi que les autres Serbes vivant en Croatie dont environ 100 000 à Zagreb. Cette idée de la reconstitution d'une historique Serbie est une issue qui

non seulement fait éclater la Yougoslavie et plusieurs Républiques, mais qui, en plus, perpétue le conflit serbo-croate et le problème des minorités. La deuxième proposition, bien que meilleure car elle préserve les trois Républiques associées à la Serbie, n'apporte pas non plus de solution au conflit serbo-croate. Dans ce cas, seule une formule fédéraliste, flexible, adaptée à la réalité des populations inextricablement imbriquées, adoptée par consensus, peut aboutir à une solution durable.

De l'imbroglie soviétique ou yougoslave émerge une leçon claire: le fédéralisme de façade n'a pas résolu, mais exaspéré les conflits des nationalités et des minorités. Dans toute sa gravité, la crise yougoslave comme la crise soviétique sont à la fois des épreuves exemplaires et des précédents pour les solutions envisageables en Europe de l'Est et aussi en Europe de l'Ouest. Aucune solution ne peut être imposée par la force; les crises actuelles apportent la preuve incontestable que, pour éviter l'engrenage des revendications et des conflits de nationalités et de minorités, il est vital d'articuler les parties en présence selon les principes du fédéralisme.

De quelques principes du fédéralisme

C'est le christianisme qui introduisit la pleine reconnaissance de la personne et l'étendit 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 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, celui-ci esquisse les principes et les vertus du fédéralisme⁴. Tout d'abord, le renoncement à l'hégémonie, le renoncement à l'esprit de système rigide, car fédérer, c'est réunir des éléments hétéroclites. Le fédéralisme ne connaît pas de problème de minorités: sauvegarder la qualité propre de chaque

⁴ *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 70 à 78, et «Notes pour une éthique du fédéralisme» dans *Werner Kagi*, édité par U. Häfelin, W. Haller, D. Schindler, 1979, pp. 259 à 263.

minorité, tel est le but d'une fédération; de même que préserver la qualité propre des Nations ou des Etats 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 et des cultures, des partis et des classes, des nationalités et des régions 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. Denis de Rougemont complète cet aperçu en rappelant les 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, le respect du petit par opposition à la vénération du gigantesque de l'Etat centralisé, l'acceptation de l'altérité de l'autre, la reconnaissance de la personne d'autrui, vertu qui assure à chacun son épanouissement.

Plus récemment, deux éléments ont enrichi ces principes en donnant une nouvelle dimension au fédéralisme: le principe de *subsidiarité* et la *dimension des régions*. «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. Et ce que les Etats peuvent faire, le gouvernement fédéral ne doit pas le faire» (D. Moynihan à propos des Etats-Unis). Le principe de subsidiarité s'applique à l'Europe fédérée qui ne doit se charger que des tâches qui dépassent la capacité des Etats 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 mondial⁵.

⁵ D. Sidjanski, «Penser avec les mains», *Denis de Rougemont*, numéro spécial de *Cadmos*, Centre européen de la culture, 1989.

Ce principe qui garantit l'autonomie, mais aussi la responsabilité des Etats 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 Etats ou des collectivités membres par l'intermédiaire d'un *Sénat* ou d'une Chambre des Etats. 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 Etats membres ou par des représentants siégeant au Sénat, ou grâce à d'autres formes de participation plus ou moins directes.

Espaces de participation civique constitués par des grappes de communes, selon Denis de Rougemont. Les Régions 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, Etats membres et la Communauté. Elles tissent ainsi un nouveau réseau de solidarités multiples et diversifiées dans un cadre communautaire. Les formules et les articulations diverses existantes ou à inventer peuvent assurer la participation des régions aux processus communautaires.

Deux expériences fédéralistes: CH et CE

Plus que les exemples américain ou allemand, les deux expériences de la Confédération helvétique et de la Communauté européenne peuvent constituer des expériences de référence pour les pays multinationaux tels que l'URSS, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, voire pour des pays à fortes minorités tels que la Bulgarie, la Roumanie, mais aussi la plupart des pays de cette région. Les deux expériences multinationales ont en commun leurs régimes démocratiques inséparables de leurs organisations de type fédéral. En revanche, elles se distinguent par leur âge et par leur dimension.

La Suisse s'est dotée d'une Constitution fédérale en 1848, marquant ainsi par un saut qualitatif le passage de la coopération confé-

dérale à l'Etat fédéral. La Communauté européenne ne procédera pas de cette manière. Elle procédera pas à pas (méthode Zollverein ou Monnet), de manière pragmatique, cherchant à unir secteur après secteur, fonction après fonction, afin de parvenir progressivement — selon un de ses pères fondateurs Jean Monnet — à les rassembler sous un toit politique. Cette démarche graduelle d'ailleurs n'est-elle pas une forme du processus d'apprentissage du fédéralisme? Certes, la Suisse devient d'un coup un Etat fédéral, mais à la suite d'un processus d'union de 550 ans. Alors que la Communauté européenne est mise en place dans les années qui ont suivi une guerre meurtrière, la pire d'une longue tradition en Europe occidentale. Nous avons ainsi face à face une Confédération helvétique arrivée à la maturité d'un Etat fédéral et une Communauté européenne en pleine croissance, engagée sur la voie d'une communauté de type fédéral.

La Confédération helvétique offre sa riche expérience, délimitée tant par son histoire que par sa personnalité et sa dimension. En réunissant des éléments des trois composantes majeures de la Communauté européenne dont elle a su préserver l'identité grâce au fédéralisme en les organisant sous forme de Cantons dotés d'une large autonomie, elle propose une expérience qui, sans prétendre constituer un modèle à copier, peut inspirer l'organisation d'une communauté multinationale. Malgré une certaine lenteur dans la prise de décision politique, la formule suisse a prouvé son efficacité par la solution réussie de la cohabitation de peuples de langues, de cultures et de régions différentes. A ce titre, elle est porteuse de valeurs inestimables pour la Communauté européenne, pour les Etats multinationaux et pour l'Europe en quête de formes flexibles d'intégration et de coopération dans le respect des identités nationales ou régionales et des droits des minorités.

La Communauté européenne en pleine formation, fondée sur l'association libre d'Etats européens démocratiques (dont plusieurs parmi les plus anciens), est loin de connaître le degré de centralisation qui caractérise la Confédération suisse, l'ampleur et l'intensité de son pouvoir fédéral et la capacité de son administration centrale. Le pouvoir communautaire encore embryonnaire et faible cherche à s'affirmer à l'égard des Etats membres qui conservent et exercent l'essentiel des pouvoirs: la politique étrangère, la défense, la politique économique, la monnaie, la politique sociale. Certes, des éléments

communautaires apparaissent progressivement dans ces divers secteurs. Ainsi, par exemple, l'Acte unique européen complète le marché intérieur par une ébauche de dimension sociale commune et l'intégration économique par le début d'une coopération politique. Ces efforts jalonnent et préparent la voie qui mène vers une politique extérieure commune. Mais ils sont bien loin de la politique étrangère, de défense et de sécurité qui sont le propre de l'Etat fédéral suisse.

Les pouvoirs de la Communauté européenne devraient sortir renforcés de la double négociation sur l'union politique et sur l'union économique et monétaire. Si cette négociation aboutit comme prévu à la fin de 1991, le nouveau traité communautaire entrerait en vigueur au moment de l'achèvement du marché intérieur au début de 1993. L'union économique prévoit une plus grande convergence des politiques économiques des pays membres qu'accompagnera l'union monétaire qui devrait conduire graduellement à l'instauration de la parité fixe entre les monnaies nationales, à la création d'un système de banques centrales et, en dernier ressort, à une monnaie unique, l'Ecu. Quant à l'union politique, elle a pour but de définir les sphères d'une politique extérieure commune ainsi que de mettre sur pied un embryon de sécurité et de défense communes en collaboration avec l'UEO (Union de l'Europe occidentale) et avec l'OTAN. La difficile expérience de la guerre du Golfe et les efforts de médiation dans la crise yougoslave plaident en effet en faveur d'une plus grande cohésion de l'action communautaire.

Traits fédératifs de la Communauté européenne

Bien qu'en pleine formation, la Communauté européenne semble donc engagée sur la voie du fédéralisme. Toute une série de traits fondamentaux mais aussi de pratiques de la Communauté européenne nous conforte dans cette opinion. Un premier consiste à reconnaître la diversité. «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»⁶. Et Jacques

⁶ Introduction au Rapport général de la Communauté européenne, 1988.

Delors de renchérir: «Les particularités nationales ne disparaîtront pas plus que ne se sont effacées les spécificités régionales (...). Chaque pays pourra cultiver l'héritage de son histoire, ses traditions, ses coutumes, ses spécificités. Notre Europe ne sera unie que dans la diversité.» C'est le principe de l'union dans la diversité qui, Denis de Rougemont se plaisait à le répéter, est inscrit sur le fronton de tout édifice fédéraliste.

L'Acte unique européen confirme ce principe de *décentralisation* et le rôle de *promotion* plus que de *contrainte* qui modèle l'action du *pouvoir communautaire*: «En laissant la plus grande marge de manœuvre aux actions décentralisées, la *Communauté de la nouvelle frontière* a plus besoin d'impulsion et d'actions sélectives que d'un surcroît d'interventions et de règlements». Ces principes d'orientation s'inscrivent notamment dans la politique régionale de la Communauté européenne. Ils s'incarnent aussi dans deux innovations introduites par l'Acte unique européen: le recours accru 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 Etats 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 reconnu dans les autres pays membres. C'est aussi la confirmation du respect des diversités et du recours aux actions décentralisées.

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*. Le Projet d'union européenne du Parlement européen prévoyait que l'Union n'assumerait que les tâches qui peuvent être menées en commun de façon plus efficace que par les Etats séparément ou celles dont la réalisation exige une contribution de l'Union. Le Préambule du Projet d'Union est explicite: «... entendant confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats

pris isolément». L'AUE, la politique pratiquée par la Communauté européenne confirmerait jour après jour ce principe d'action fédéraliste.

Alors que le Conseil européen et le Conseil des ministres, institutions intergouvernementales et communautaires à la fois, s'apparentent au modèle confédéral, 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 selon les directives et orientations du Conseil européen. 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, celui-ci est loin d'exercer pleinement les fonctions législatives dans la Communauté européenne. Et pourtant, depuis son élection en 1979, il représente le peuple ou les peuples européens de la Communauté européenne. Sous cet angle, il se rapproche du Conseil national suisse, alors que le Conseil — principal organe de décision — où siègent les Etats membres préfigure à la fois le Conseil des Etats et un Conseil exécutif. Tant les pouvoirs communautaires et leur répartition que les institutions de la Communauté européenne sont en pleine évolution. Tout en se rapprochant d'un modèle démocratique et fédéral, la Communauté souffre encore d'un «déficit démocratique» et elle est loin d'avoir pris la forme d'une fédération. Son avenir, bien qu'ébauché, reste à définir dans le cadre global d'une union politique, objet principal de la négociation intergouvernementale.

Un autre trait significatif ressort de la surreprésentation des petits et moyens Etats dans les institutions et les processus communautaires. Le principe fédéraliste de la *valorisation des «minorités»* s'incrit dans la répartition des sièges et des votes au sein des institutions: les petits et moyens Etats disposent d'un membre chacun à la Commission par comparaison avec deux membres pour chacun des cinq grands. Au *Conseil*, chaque Etat membre a un représentant et les petits et moyens Etats sont largement privilégiés dans la pondération des votes à la *majorité qualifiée* de 54 voix sur 76 (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). Cette pondéra-

tion évite de donner une place dominante aux quatre grands qui même unis ne peuvent imposer leur volonté dans la Communauté européenne avec leurs 40 voix. 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 Etats 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 de 518 députés européens comprend aussi une représentation renforcée des petits et moyens Etats par rapport à leur population⁷. A la Cour de justice, chaque Etat 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 Etats.

Fait remarquable, les petits et moyens Etats apparaissent, dans la plupart des cas, des fidèles défenseurs de la Commission. En effet, plusieurs témoignages et de nombreuses observations de leurs comportements corroborent cette conclusion. La Commission constitue une garantie pour les petits et moyens Etats contre une éventuelle velléité de domination des grands Etats membres. Lors des négociations qui précèdent une décision qui résulte autant des jeux de procédure que de l'influence et du poids réel des membres, la proposition de la Commission ne peut être modifiée sans son accord qu'à l'unanimité des membres du Conseil. C'est dire que l'unanimité protège et renforce l'intégrité des propositions de la Commission et le poids de négociation de l'institution communautaire. De ce fait, elle garantit aussi une meilleure protection des intérêts des petits et moyens Etats.

L'Europe des régions et des fédérations

Peut-on construire une fédération européenne avec les Etats membres dont certains conserveraient leur forme unitaire et centralisée? Le meilleur garant de l'orientation fédéraliste de la Communauté

⁷ Population en millions d'habitants en regard du nombre de députés européens: Luxembourg (0,36) = 6; Irlande (3,5) = 15; Danemark (5) = 16; Grèce, Portugal (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.

européenne, ne serait-ce pas un développement des structures fédératives dans ses Etats membres? Telles sont les questions qui concentrent le problème de la réalité fédéraliste dans la Communauté européenne. Or, l'évolution observée dans les pays de la Communauté européenne s'oriente dans l'ensemble vers des formes d'organisation, sinon toujours ou déjà fédératives, du moins plus régionalisées ou décentralisées. La tendance générale n'est plus au renforcement du pouvoir central national, mais à l'épanouissement des potentiels régionaux.

Par son poids encore accru à la suite de la réunification, par sa structure et son expérience fédéralistes, la RFA assume une place centrale dans l'évolution de la Communauté européenne. Son influence pèse dans le sens du fédéralisme et renforce les tendances dégagées plus haut. Elle apporte aussi la preuve, s'il en était besoin, de l'efficacité de la méthode et de l'organisation fédéralistes. Ainsi, à l'occasion de la ratification de l'Acte unique européen, les Länder ont-ils affirmé leur volonté de participer au processus communautaire. Ils ont même établi des représentations auprès de la Communauté, afin de faire entendre leurs voix directement à Bruxelles. Ils collaborent ainsi aux décisions communautaires dans des groupes d'experts ou à titre de membres de la délégation allemande.

La Belgique, autrefois Etat unitaire, s'est donné la forme d'une Fédération afin d'éviter son éclatement. De la sorte, tout en assurant une large autonomie aux trois provinces qui la composent, la Fédération belge a permis de maintenir l'intégrité du pays, tout en respectant l'identité de ses composantes. La Belgique fédérale apporte son appui au «parti fédéral» dans la Communauté. Une tendance semblable s'affirme en Espagne où les provinces qui disposent d'une autonomie comparable à plus d'un titre à celle des Cantons suisses cherchent à affirmer leur identité au sein de l'Etat espagnol et de la Communauté européenne.

La politique régionale de la Communauté européenne est soutenue et prolongée par la régionalisation que mettent en pratique plusieurs Etats membres. Ainsi, au cours des années, l'Italie a vu ses provinces s'affirmer jusqu'à devenir de vrais pouvoirs politiques et économiques. D'autres Etats membres se sont engagés aussi sur la voie de la régionalisation : la France même, exemple type d'un Etat 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 Etats membres et sur les Régions. Ainsi émerge à l'intérieur de la Communauté européenne 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 Communauté européenne et de ses Etats membres. De la sorte, le principe de subsidiarité s'inscrit dans les faits à divers étages de l'union européenne.

Face à la désintégration de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, la voie fédéraliste seule laisse entrevoir un espoir de solution durable. La paix rétablie en Yougoslavie, les dirigeants des Républiques, des régions et des populations minoritaires issus de la majorité ou de l'opposition, réunis autour d'une table de négociation, élaboreraient une formule fédéraliste mixte et flexible : une communauté de type fédéral au sein d'une communauté yougoslave de type confédéral, toutes deux fondées sur la libre association et comprenant un espace économique commun et des fonctions communes indispensables. Cette approche, qui implique l'instauration d'une démocratie réelle à tous les niveaux des collectivités publiques, offrirait un cadre approprié pour la solution des problèmes des minorités et des zones à population mixte. La simple reconnaissance des Etats slovène et croate ne résout pas miraculeusement les problèmes des Etats slovène et croate pacifique des minorités qui, à l'exception de la Slovénie, peuplent toutes les Républiques. En revanche, une reconnaissance hâtive risquerait de faire éclater la Bosnie-Herzégovine, ainsi que de pousser à la sécession de la Macédoine dont l'indépendance susciterait à son tour une situation conflictuelle avec ses minorités et avec ses voisins. L'enlèvement des conflits serait enclenché.

Avec des circonstances aggravantes dues à sa dimension et à sa surcapacité militaire, l'Union soviétique est aussi confrontée aux problèmes de ses populations entremêlées et de l'interdépendance asymétrique de ses Républiques. D'où la nécessité d'une Union multiforme comprenant un Marché commun, des fonctions communes et un vaste réseau de communication autour de la Russie et de l'Ukraine. Comme en Yougoslavie, il s'agirait d'imaginer un fédéralisme à dimensions variables, plus proche des formes évolutives de la Communauté et de l'Espace économique que du modèle classique de l'Etat

fédéral. La mutation profonde en Europe de l'Est et le défi qu'elle présente pour la Communauté européenne annoncent une nouvelle ère du fédéralisme européen.

DUSAN SIDIJANSKI

Abstracts

Summary of the article by François Fontaine

The end of the second world war left a huge confidence gap among the European countries. By setting up the Council of Europe and then creating the OECD, to distribute loans under the Marshall Plan, the Congress in the Hague began to bridge this gap in a largely voluntary way. Yet the heart of the European question was the relationship between France and Germany. Jean Monnet dreamed of bringing the two countries together in a supranational organization that was already virtually a federal structure, which would replace national control of coal and steel production. This signalled the founding of a new Europe — the 1950 European Coal and Steel Community (ECSC) designed by Jean Monnet as the first stage in European political union. However, world history was marching on. American involvement in Korea raised the issue of German participation in European defence. The failure of the European Defence Community (EDC) in 1954 endangered the initial construction of Europe, masterfully saved by the Messina Conference. The first community may indeed appear a vast forum of institutionalized liberties. It nonetheless launched a second attempt at integration, Euratom. However, the prospect of political union seemed very distant.

Summary of the article by Raymond Poidevin

Before the Korean war, the French authorities, with the exception of the high military command, rejected any thought of German rearmament. When the war broke out, however, the problem of European defence acquired quite a different dimension. Nearly all the European members of NATO accepted German rearmament, in keeping with requests by the United States. France alone continued to resist; it then proposed a makeshift solution in October 1950 — the European Defence Community (EDC). During the negotiations, many voices in France were raised against the project, which was finally rejected by the French Parliament in August 1954. This failure led to the creation of a German national army and the Federal Republic of Germany became a member of the Western European Union (WEU) and joined NATO. The failure of the EDC also ruled out the founding of a political