

**facteurs
culturels
dans
l'action
normative
de
l'union**

Les frontières mouvantes
des identités en europe

Editor: N. Scandamis et al.

**cultural
factors
in the
decision
making
of the
european**

The moving frontiers
of identities in europe

Contents

Preface

<i>Nicholas Scandamis</i>	11
-------------------------------------	----

Préface

<i>Nicolas Scandamis</i>	15
------------------------------------	----

I. Federalism and Identities

Cultures, frontières et identités d'Europe

<i>Tamás Tóth</i>	21
-----------------------------	----

Identité européenne:

influences nationales et post-nationales

<i>Constantin Stephanou</i>	61
---------------------------------------	----

Le nouveau fédéralisme européen

<i>Dusan Sidjanski</i>	69
----------------------------------	----

L'émergence d'une culture politique européenne

permet - elle d'identifier un fédéralisme spécifique?

<i>Jean-Louis Quermonne</i>	97
---------------------------------------	----

The debate on federalism:

the political identity of the European Union

<i>Frank R. Pfetsch</i>	113
-----------------------------------	-----

II. Cultural Regulation in a Global and a Local Context

Social Relations on a Global Scale:

The Implications for Human Rights and Democracy

<i>David Jacobson and Galya Benarieh Ruffer</i>	131
---	-----

Americanisation and cultural diversity at home and abroad

<i>Desmond King</i>	149
-------------------------------	-----

La contribution des paramètres culturels à l'intégration des régions insulaires dans l'Union européenne

<i>Panayotis Grigoriou</i>	173
--------------------------------------	-----

The Cycladic Identity as Experienced

by an Ecologist - Testimonial

<i>George Kollaros</i>	187
----------------------------------	-----

Le nouveau fédéralisme européen

Comment préserver les identités dans une Union européenne démocratique*

Dusan Sidjanski•

Introduction

Le fédéralisme est au cœur du débat européen

Le fédéralisme européen est à l'ordre du jour. A la suite de l'idée de l'avant-garde et d'une Fédération des Etats-Nations lancée par Jacques Delors et la réflexion de Johannes Rau, Président de la RFA, sur l'opportunité d'une Constitution fédérale pour l'Europe, Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt ont proposé une approche fédérale de l'Euro-Europe au sein de l'Union européenne. A son tour, Joschka Fischer a esquissé, dans son discours du 12 mai 2000, la finalité de l'Union sous la forme d'une véritable Fédération européenne, tandis que Romano Prodi livrait sa réflexion sur l'avenir de l'Union en insistant sur la nécessité de prévoir la possibilité pour un groupe de pays d'aller de l'avant tout en affirmant qu'il aimait le mot fédéral et aussi le modèle fédéral. L'appel en faveur d'un cœur fort pour l'Europe de Giuliano Amato s'inscrit dans la même ligne de pensée.

Ces initiatives convergentes de personnalités françaises, allemandes et italiennes, et du Président de la Commission européenne ont le mérite de proposer aux membres de l'Union européenne mais aussi aux candidats à l'adhésion un Projet européen et de tracer la voie vers une Fédération européenne. Le retour du fédéralisme, longtemps considéré comme un tabou bien que pratiqué dans l'Union européenne, a coïncidé avec le choix

* Ce texte se fonde sur mon étude «L'Approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit», Paris, Notre Europe, Etudes et Recherches n° 14, juillet 2001.

• Professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales et de l'Institut européen de l'Université de Genève.

de la devise européenne à la suite des propositions faites par les lycéens des pays membres de l'Union: «unité dans la diversité» qui n'est autre que le symbole du fédéralisme.

L'irruption dans l'espace public européen des questions au sujet de la finalité de l'Union fait resurgir les idées du Congrès de La Haye (1948) ainsi que les propositions de Jean Monnet et de Robert Schuman. La CECA est «la première étape de la Fédération européenne» (Déclaration du 9 mai 1950). Selon Jean Monnet, elle «marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une Communauté fédérale...»¹. Aujourd'hui, cette quête d'un fédéralisme européen original est plus urgente que jamais.

Le fédéralisme apparaît comme la forme d'organisation sociale la plus appropriée pour rassembler les Européens dans une union qui garantit les identités nationales, régionales et locales en harmonie avec la nécessaire interdépendance et l'affirmation de l'identité européenne face à la mondialisation. Sous une appellation nouvelle de «gouvernance à niveaux multiples» qui prend en compte davantage la participation d'acteurs multiples, la formation de réseaux horizontaux et les effets de la communication, on retrouve les traits essentiels de la méthode fédérative et d'un nouveau fédéralisme. Tant par son fondement que par ses principes directeurs et sa méthode flexible, le fédéralisme offre la possibilité de créer des synergies entre deux pôles d'attraction opposés: l'aspiration vers la mondialisation sous la pression de la nouvelle révolution technologique et la fascination du singulier culturel national, régional voire local; la solidarité par interdépendance selon la division du travail qui tend vers les regroupements continentaux face à la solidarité par ressemblance formée autour des identités ethniques, nationales et culturelles. Leur aménagement selon la méthode fédérative permet d'allier les grands espaces économiques et la diversité des richesses de pays et d'hommes dans l'Union laquelle repose sur un tissu de solidarités, de loyautés et d'appartenances multiples.

La maîtrise de ce monde complexe est rendue possible par l'apport de la haute technologie des communications et de gestion. A la lumière des expériences du passé, des développements du monde post-industriel et de la nécessité d'aménagement d'espaces multinationaux, le fédéralisme en tant qu'esprit, méthode et organisation des sociétés, semble promis à une vocation nouvelle comme en témoigne l'Union européenne. Il ne revêt pas

¹ Les Etats-Unis d'Europe ont commencé, Paris, Robert Laffont, 1955, p. 17 et 110.

la forme d'un modèle préfabriqué et rigide prêt-à-porter mais se présente comme une quête continue de solutions adéquates, d'équilibres dynamiques, de fonctions et d'institutions, laquelle repose sur des fondements communs et sur quelques principes de base. Ce nouveau fédéralisme en voie de développement se fonde sur la culture européenne, sur son unité profonde et sa riche diversité, ainsi que sur ses valeurs communes, ses principes démocratiques et les droits de l'homme. A plus d'un titre, il s'apparente à des formes particulières d'organisation et de fonctionnement des sociétés démocratiques.

I. Une Constitution européenne ouverte sur l'avenir

Dans l'étude d'une trentaine de cas d'intégration et de désintégration, Karl W. Deutsch conclut qu'à chaque fois qu'un processus de rassemblement d'Etats a abouti à une union durable à l'exemple des Etats-Unis ou de la Suisse, cette union a été édiflée autour d'un noyau dynamique fédérateur². La distinction entre une Europe de la géographie, une Europe des libertés que symbolise le Conseil de l'Europe et une Europe de la volonté qu'incarne la Communauté européenne, illustre bien la situation de l'après-guerre³. Aujourd'hui encore, l'Union européenne forme le noyau dynamique, à savoir l'Europe de la volonté. A son tour, l'Union européenne est animée et entraînée par un noyau fédérateur formé autour du couple franco-allemand s'appuyant sur les Etats fondateurs, l'euro-zone et sur l'embryon de la politique extérieure et de la sécurité.

La nécessité de renforcer le noyau dynamique à l'intérieur de l'Union européenne a été clairement énoncée dans les «Réflexions sur la politique européenne» du groupe parlementaire CDU/CSU en 1994⁴. Face au risque d'érosion de la cohésion au sein de l'Union européenne, face à l'accroissement de la diversité, voire des divergences suite à l'élargissement, ainsi qu'à la résurgence des nationalismes et à la ré-émergence des identités régionales, les auteurs de ce document préconisent en priorité: le développement institutionnel de l'Union, la mise en œuvre du principe de sub-

2 K.W. Deutsch et al., *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

3 Cette formule est due à Georges Bideau.

4 CDU/CSU - Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre 1994. Les auteurs de cette proposition sont Karl Lamers et Wolfgang Schäuble.

sidiarité (sans écarter le transfert des compétences aux niveaux infra nationaux) et l'établissement d'un gouvernement européen; le renforcement du «noyau dur» de l'Union (ma préférence est en faveur d'une terminologie moins restrictive: noyau dynamique ou noyau fédérateur) et l'intensification qualitative des relations franco-allemandes; le renforcement de la capacité extérieure de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité; l'élargissement de l'Union à l'Europe centrale et orientale. A leurs yeux, l'approfondissement est une condition même de l'élargissement d'autant que, sans consolidation interne, l'Union ne serait pas en mesure de faire face à l'immensité de ses tâches. Ils soulignent le risque d'instabilité qui pourrait résulter de la transformation de l'Union en un groupement d'Etats lâche ou en une zone de libre-échange «améliorée». S'inspirant du modèle de la construction d'un Etat fédéral et du principe de subsidiarité (applicable entre divers niveaux d'autorités publiques mais aussi entre les acteurs publics et privés), l'objectif visé est d'accroître la capacité d'action de l'Union et d'aménager ses fondements démocratiques et fédéraux. A cette fin, tout en définissant les valeurs et les principes fondamentaux sur lesquels repose l'Union européenne, un instrument quasi-constitutionnel délimiterait clairement les compétences de l'Union, de ses Etats membres et celles des régions.

Afin que l'Europe puisse accomplir ses promesses, une autre voix s'est fait entendre - celle de James M. Buchanan, Prix Nobel d'économie - en faveur de la thèse de l'«opportunité constitutionnelle» pour l'Europe⁵. Evoquant les leçons de l'expérience des Etats-Unis d'Amérique, il affirme que l'idée du fédéralisme, de la diversité entre communautés coopératrices, de la souveraineté partagée ainsi que de la répartition effective des autorités politiques et de la délimitation de leurs pouvoirs, cette idée traduite dans une forme de garanties constitutionnelles crédibles peut être pour l'Europe à la source d'un siècle fabuleux.

Constitution selon les uns ou Charte selon d'autres, là n'est pas la question essentielle. D'autant plus que les positions se rapprochent quant à la nécessité d'un instrument qui selon Tony Blair «serait une sorte de charte des compétences précisant ce qui est fait à l'échelle européenne et ce qui l'est au niveau des Etats⁶. La charte de l'Europe unie et forte qui

5 James M. Buchanan, Victoria Curzon Price et al., *Europe's Constitutional Future*, London, 1990.

6 *Le Monde*, dimanche 8 et lundi 9 octobre 2000: Tony Blair plaide, à Varsovie, pour une Europe de nations «libres, indépendantes et souveraines». Cette Charte serait un document politique et non juridique.

est, de l'avis du Premier ministre britannique, «une superpuissance mais pas un super Etat», prend des formes différentes sous la dénomination de Constitution européenne que préconisent à terme aussi bien les Présidents Johannes Rau et Jacques Chirac que Giuliano Amato et Joschka Fischer.

1. Une approche fédérale de l'Union

Un ensemble d'objectifs communs se dégage à la fois des traités et du droit communautaire, de la Charte des droits fondamentaux et de la réflexion sur la finalité de l'Union. Il n'en reste pas moins que la divergence s'accroît entre l'extension des champs intergouvernementaux et l'approfondissement de l'intégration. Bien qu'en apparence distincts, les nouveaux champs politiques par excellence forment des vases communicants avec l'intégration économique et les politiques communes. La question reste de savoir s'il est possible de faire fonctionner de manière durable une Union «fragmentée». Une Union à plusieurs vitesses comme en témoigne notamment l'Union monétaire, Schengen, la PESC et la défense. La disparité existe à la fois quant au nombre de participants, aux méthodes utilisées et au degré d'engagement. L'analyse de l'intersection de divers sous-ensembles suggère certes l'existence d'un noyau fédérateur dont les membres participent à l'ensemble d'activités communautaires, noyau dont un membre important est absent, membre sans lequel il semble difficile de bâtir à terme une Union forte et harmonieuse à la fois. D'autant plus que le Royaume-Uni tout en étant absent pour l'instant des zones euro et de l'espace Schengen, est une composante primordiale de la politique extérieure et de sécurité mais aussi un protagoniste de la démarche intergouvernementale. Cette dernière pourrait bien avoir les faveurs de plus d'un candidat qui demeure attaché à une conception classique de la souveraineté et de l'Etat. Ainsi le «parti intergouvernemental» pourrait-il recevoir des renforts. Le processus d'adhésion et d'adaptation se déroulera à des rythmes différents de sorte qu'il faudrait bien admettre l'existence même passagère d'une Europe à plusieurs vitesses. De surcroît, la complexité tendra à augmenter non seulement en raison du nombre et de la diversité des membres mais aussi du fait que certains ne seront pas en mesure de prendre part à l'ensemble des activités (ex.: appartenance à la zone euro) et d'autres ne voudront pas appartenir à

certaines secteurs d'activités à l'exemple du refus danois de l'euro. De manière subreptice se profile ainsi, à côté de «l'Europe à plusieurs vitesses», le spectre d'une «Europe à la carte». A ce genre de risque, la réponse ne peut être de contraindre les récalcitrants ou les retardataires à rejoindre le groupe de tête. En revanche, il s'agit de renforcer l'efficacité et la dynamique du noyau fédérateur de manière à ce qu'il puisse faire preuve de sa capacité à réaliser les objectifs communs et à répondre aux demandes et besoins actuels.

Dans la société de communication régionale ou globale, l'interdépendance s'accroît, les réseaux horizontaux (publics et privés, collectifs ou inter-personnels) se tissent et en même temps, la transmission s'accélère jusqu'à devenir instantanée. Deux conséquences peuvent en être retenues à titre d'exemple: les secteurs sont intimement liés et répercutent leurs actions ou inactions mettant à l'épreuve l'étanchéité et la rigidité sectorielles (dans la société comme dans les administrations, entreprises etc.); il en résulte soit des ruptures ou, au contraire, des solidarités raisonnées. Une deuxième conséquence est l'accroissement du rôle de la société civile comme en témoignent les capacités de mobilisation et d'action bien plus rapides et plus percutantes. Les mouvements de surcroît peuvent agir dans un cadre national à l'exemple de la «révolution en Serbie» avec les soutiens extérieurs; ou aux plans régional et mondial, Seattle a marqué un tournant. A cela s'ajoute l'effet grossissant des médias et l'effet visibilité de la télévision. Ce sont des exemples de changements qui affectent de plus en plus le mode d'organisation et de fonctionnement des communautés politiques. Les projets européens n'en tiennent pas suffisamment compte, bien que tous se réclament de la démocratie, de la transparence, de la participation comme du souci de l'économie et de l'efficacité.

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne qui vient d'être amorcé se présente sous deux visages. L'un qui est une esquisse générale laquelle contient à la fois une sorte d'exposé de motifs, les principes et les lignes générales d'une Constitution européenne; l'autre visage est celui d'un projet de Constitution écrite à l'exemple des plans de Gaulle, Spinelli, du Parlement européen et tout récemment «A Constitution for the European Union» proposée par *The Economist* du 28 octobre 2000. Paradoxalement ce sont les Britanniques qui n'ont pas de Constitution écrite qui en ont rédigé une complète et sauf exception, très conservatrice alors que les continentaux ont procédé à la fois de manière plus

pragmatique et plus hardie mais en offrant en même temps des options et des thèmes à discussion.

La démarche proposée ici consiste à rappeler la finalité de la construction européenne, les principes fondamentaux et les objectifs qu'envisage un groupe de membres pour l'avenir de l'Union afin de mieux répondre aux nécessités et aux défis sur le plan intérieur comme sur le plan international. Cette démarche ne part pas ex nihilo mais se développe en se fondant sur les éléments existants et sur l'expérience acquise. C'est le propre de la méthode fédérative. La finalité de l'Union est à la fois de garantir la paix, la prospérité et l'indépendance de ses membres et d'apporter sa contribution à la paix, au développement et la sécurité au plan régional et mondial. Pour pouvoir réaliser ces objectifs, les pères fondateurs ont proposé la mise en commun des ressources dans les domaines dans lesquels les pays pris individuellement n'avaient pas la capacité d'assumer pleinement et efficacement leur responsabilité. Les réalisations de la Communauté européenne et aujourd'hui de l'Union ont apporté la preuve à la fois de l'efficacité de la méthode utilisée et de ses limites.

Identités et efficacité

Tout d'abord, le consensus semble se dégager sur la nécessité de contribuer à l'accroissement de la capacité commune en rendant *plus efficace le fonctionnement de l'Union tout en sauvegardant les identités* des Etats membres, des régions et des collectivités locales. Un principe fondamental du fédéralisme. Dans le même esprit, il est indispensable d'affirmer de manière claire tant les principes démocratiques et les valeurs de base que les principes fédératifs qui sont brièvement énumérés dans l'introduction. La Charte des droits fondamentaux qui ferait partie intégrante de l'Union serait complétée aussi bien par l'énoncé des principes fédératifs que par les divers droits fondamentaux qui sont inscrits dans les traités européens et mis en application dans la législation, la jurisprudence et la pratique qui donnent vie au modèle européen. Suivant la logique de Kant concernant le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux, les critères et les procédures seront affinés visant à sanctionner ou à suspendre les Etats membres qui ne mettront pas en pratique les normes fondamentales et ne respecteront pas les

droits des communautés minoritaires notamment. Comme dans les conflits latents à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union, un mécanisme préventif permettrait de constater les signes et les faits constituant la menace d'une violation et de prendre une série de mesures préventives et de soutien afin d'éviter d'en arriver à des sanctions⁷. La Constitution européenne se doit de clarifier la situation dans ce domaine qui concerne les membres mais aussi les futurs membres de l'Union. L'adhésion franche des citoyens européens à l'œuvre commune est à ce prix.

Rapprocher les citoyens de l'Europe

Rapprocher les citoyens de l'Union, les associer plus activement à la poursuite de cette grande ambition en les incitant à s'engager davantage dans l'aventure européenne, cela appelle une série de conditions qui sont loin d'être remplies à présent. Et en premier lieu, plus de transparence. Tel qu'inscrit dans le traité d'Amsterdam et précisé dans un protocole, le principe de transparence concerne les modalités d'accès des citoyens de l'Union à l'information et aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Or, en date du 14 août 2000, le Conseil a pris une décision unilatérale sans concertation préalable avec le Parlement et la Commission, décision qui prévoit d'interdire au public l'accès à une série de documents classifiés concernant des activités opérationnelles dans le domaine de la défense, notamment en liaison avec l'OTAN. La Cour de Justice a été saisie par la présidente du Parlement et par le gouvernement des Pays-Bas. Ce cas illustre un empiètement du Conseil - de l'intergouvernemental - sur les pouvoirs du Parlement et de la Commission qui laisse mal présager de l'évolution de l'Union. L'emprise du Conseil sur la PESC et la défense au nom de la nécessaire confidentialité jointe à son rôle législatif risque de porter atteinte aux principes démocratiques et de contrôle politique en vigueur dans les Etats membres. En effet, dans la pratique les commissions des affaires étrangères et de défense des Parlements nationaux sont habili-

7 Avant de constater à la majorité de quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre des principes énoncés à l'article 6, par. 1, le Conseil entend l'Etat membre concerné et peut, statuant selon la même procédure, demander à des personnalités indépendantes de présenter un rapport sur la situation de l'Etat membre en question (article F TUE). Le cas autrichien a inspiré cette procédure.

tées à prendre connaissance des documents confidentiels et à exercer le contrôle parlementaire sur les exécutifs. Il serait inadmissible que, en prétextant ses relations confidentielles avec l'OTAN, le Conseil rompe avec cette pratique traditionnelle. Cette distorsion du système institutionnel de l'Union peut conduire à un accroissement sous divers prétextes des pouvoirs du Haut Représentant et produire à la longue des dysfonctionnements tout en soustrayant une série importante de décisions de politique étrangère, de sécurité comme de défense à tout contrôle politique parlementaire. Ce glissement des pouvoirs décisionnels au profit des institutions intergouvernementales pourrait mettre en échec les efforts de démocratisation de l'Union européenne. Du même coup, il signifierait une augmentation de la distance, voire des barrières, entre les citoyens et les institutions européennes.

L'Union sur la scène mondiale

Le rôle au plan international de l'Union suscite de nombreuses interrogations notamment au sujet du rapport coût-influence. Deux récents exemples illustrent la disproportion entre les moyens individuels des Etats membres et la capacité d'influence de l'Union. A l'inverse de la politique commerciale commune notamment au GATT puis à l'OMC, les interventions en politique étrangère sont menées en ordre dispersé non seulement par les Etats membres mais aussi par les institutions européennes. Si cette dispersion ne menace plus la survie de l'Union comme cela a été le cas au début de la crise yougoslave, elle met en relief ses faiblesses et porte atteinte à l'image de l'Union et à sa crédibilité internationale.

L'Union européenne est le premier contributeur financier des Nations Unies. Avec 30% du PNB mondial, elle participe à hauteur de 36% du budget ordinaire, 39% de celui des opérations de maintien de la paix, 50% des fonds et des programmes de l'ONU et 54% du total mondial de l'aide publique au développement⁸. La contribution de l'Union contraste avec son influence politique. Les divergences se manifestent notamment au Conseil de sécurité (Irak, sanctions) ou à la conférence sur le désarmement. Même à l'Assemblée générale où la cohésion est de règle, les diver-

⁸ A. Bussir Pour, «A l'ONU, le poids politique de l'Union européenne reste en deçà de son poids financier», *Le Monde*, 17-18 septembre 2000.

gences éclatent comme à propos du conflit entre Israël et la Palestine. L'incapacité de l'Union à parler d'une seule voix accentue le décalage entre sa contribution financière et économique et son influence politique. Elle ne fait que confirmer l'insuffisance des instruments de coordination en matière de politique étrangère et de sécurité. A l'occasion de la Conférence de l'ASEM (Séoul, octobre 2000) les Etats membres ont fait preuve d'unité dans leur effort de collaboration avec leurs partenaires asiatiques. En revanche, ils ont donné le spectacle de désunion à propos de la reconnaissance de la Corée du Nord⁹ bien que parmi les objectifs de la PESG figurent la promotion et la défense des droits de l'homme.

Le coût de la division et le déficit d'influence ont été mis en évidence par la comparaison entre les missions diplomatiques des Etats-Unis et des Etats membres de l'Union européenne présentée par Javier Solana: avec 40000 diplomates répartis dans 1500 missions contre 15000 diplomates américains dans 300 missions, l'Union européenne accuse, malgré sa supériorité numérique et les moyens engagés, un décalage considérable par rapport à l'influence des Etats-Unis. Le coût tant économique que politique de la désunion mérite d'être connu dans l'opinion publique et d'être inscrit à l'ordre du jour du débat européen. D'autant plus que la méthode de Jean Monnet d'intégration secteur par secteur a épuisé son potentiel et que le procédé de juxtaposition des secteurs communautaires et intergouvernementaux affaiblit la capacité de l'Union.

Ces exemples récents confirment qu'à lui seul le Haut Représentant n'est pas en mesure d'assurer la cohésion et la coordination indispensables et d'éviter que les divisions éclatent au grand jour et au grand dam de l'image de l'Union européenne¹⁰. Ces faits corroborent la conclusion qui s'est dégagée de l'analyse des institutions, à savoir que le Conseil n'a pas la capacité de remplir seul le rôle d'un centre de coordination en politique économique et encore moins en politique étrangère et de sécurité. Ce constat tacite de l'état d'incoordination a conduit le Haut Représentant à demander un effort commun, une coordination accrue et l'utilisation à cette fin des missions de l'Union européenne. Or une coordination efficace implique une préparation s'appuyant sur une réflexion et une stratégie

9 Après l'Italie, l'Allemagne et la Grande-Bretagne puis l'Espagne et les Pays-Bas ont annoncé leur intention d'établir des relations diplomatiques avec un régime peu respectueux des droits de l'homme.

10 Certains sont d'avis que le spectacle d'une Union divisée affecte la perception et le comportement des agents financiers et, partant, la stabilité de l'euro.

communes s'inscrivant dans une vision à long terme et dans une suite de politiques convergentes. Cette tâche revient naturellement à la Commission européenne en étroite collaboration avec le Haut Représentant et le Conseil. Le Président de la Commission a proposé dans son intervention du 3 octobre 2000 une formule plus intégrée consistant à incorporer le Haut Représentant dans la Commission européenne. Le peu d'influence de l'Union dont les Etats membres entretiennent trois fois plus de missions et de diplomates que les Etats-Unis montre, si besoin est, que l'union fait la force. Les ressources plus limitées sont mises à contribution pour des rendements plus élevés. C'est une façon d'appliquer le principe de subsidiarité en mettant en commun les forces dispersées quand elles ne sont pas contradictoires. Cette méthode d'évaluation devrait trouver une large application lors de l'élaboration d'une Constitution européenne.

Un pôle d'orientation

L'importance d'un centre de gravité et d'orientation prend une signification amplifiée dans la société de haute complexité où une multiplicité d'acteurs communiquent et interagissent. Les moyens de haute technologie qui envahissent la société postindustrielle en rompent les chaînes verticales sous la pression des réseaux horizontaux. Le gouvernement fondé sur l'utilisation légitime de la contrainte évolue vers une nouvelle forme de gouvernance qui repose davantage sur la consultation, la participation et l'association que sur le recours à la force. Privée de la puissance publique propre, la Communauté a été obligée à mettre en œuvre des moyens normatifs, des mesures de promotion, d'incitation et de coordination plutôt que des moyens de coercition ou de sanction qui de surcroît lui faisaient défaut. Une évolution similaire se dessine dans les domaines économiques et dans la gestion des entreprises. La pyramide renversée, l'autorité que le chef exerçait de haut en bas dans les systèmes hiérarchiques verticaux tend à reposer davantage sur sa capacité de leader à faire participer le personnel à la définition des objectifs et à leur mise en œuvre. Parallèlement, on assiste dans les sociétés politiques à la diminution du rôle central de l'Etat qui tend à se décharger de nombreuses tâches économiques en les confiant à l'Union ou aux régions, et à rechercher le partenariat des associations pour son action dans les

domaines social, éducatif ou dans celui de la recherche notamment. Le rôle de l'Etat tout en demeurant irremplaçable est en pleine mutation.

2. Repères pour la réflexion et le débat à venir

L'Union européenne est en quête d'un nouveau modèle de répartition des pouvoirs et des responsabilités entre ses institutions d'une part et d'autre part entre les niveaux européen, national, régional et local. Modèle qui puisse ancrer plus solidement la légitimité de l'Union européenne et qui puisse tout en améliorant sa transparence, s'ouvrir à la participation des citoyens. Quels sont les accès dont ceux-ci disposent et dans quelle mesure peuvent-ils les utiliser? Quel est, dans ce contexte, le rôle des réseaux associatifs et de l'opinion publique? Les élections européennes et autres consultations électorales permettent-elles d'assurer la participation des citoyens et le contrôle démocratique?

La réponse à ces questions passe par l'analyse de plusieurs paramètres, le principal étant le degré de participation publique à l'intégration européenne, ce qui nous amène à nous poser une autre question: comment rendre les institutions de l'Union à la fois plus efficaces et plus démocratiques?

Une Constitution pour l'UE

Un effort de clarification est requis, exigeant une meilleure information accompagnée de plus de transparence. Un plus fort soutien et une plus grande confiance de la part du public européen ne peuvent résulter que des preuves concrètes de la représentativité, de la démocratie et de l'efficacité des institutions européennes. A cette fin, l'Union européenne doit adopter une Charte fondamentale ou une Constitution qui définisse ses objectifs et ses principes fondamentaux, qui établisse le partage des pouvoirs et des responsabilités notamment entre les autorités nationales et les institutions européennes ainsi que la répartition des compétences entre celles-ci. Cette Charte devra aussi déterminer la portée des normes et des décisions communes. L'essentiel et rien que l'essentiel serait inclus dans ce document fondamental, succinct et clair.

Droits et principes de base

La Constitution européenne devra contenir les principes de base de la démocratie et de la liberté et devra bannir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Inscrits dans le traité d'Amsterdam et dans la Charte des droits fondamentaux qui a été adoptée à Nice, ces principes figurent aux côtés des règles sur l'asile, l'immigration et l'exclusion, des questions de haute priorité pour l'opinion européenne. Ensemble, ils forment les *jalons d'un modèle européen de société* qui réunit un large consensus et donne un contenu à *l'identité européenne*. A plus d'un titre, le recours au *principe de la subsidiarité* s'annonce prometteur. Encore faut-il en clarifier la portée: il s'agit de ne pas attribuer à l'Union ou à l'Etat ce qui peut être mieux fait au niveau des régions ou des communes et, en revanche, il est nécessaire de confier à l'Etat, à la Région ou à l'Union les tâches qu'ils sont les seuls ou les plus aptes à mener à bien. Ce principe qui est à la base des communautés fédérales peut être invoqué soit pour accroître soit pour restreindre les pouvoirs des institutions centrales mais, dans un cas comme dans l'autre, il oblige à définir les conditions du choix.

D'autres principes inhérents à la grande majorité des cultures politiques en Europe, tels que la séparation des pouvoirs, la responsabilité et les contrôles démocratique et judiciaire, doivent modeler l'organisation de l'Union et dissiper les confusions: le Conseil des ministres cumule le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en son sein. De son côté, la Commission n'échappe pas non plus à une image ambiguë: est-ce une institution politique ou un organe administratif et technique? Est-elle indépendante des gouvernements ou ses membres sont-ils des «représentants» des Etats?

Vers une variante inédite du modèle fédéral

Le partage des pouvoirs devrait s'appuyer davantage sur les principes fédératifs de l'autonomie et de la double participation, donnant une assise plus solide au fondement légitime de l'Union. A ce titre, une première ambiguïté sera levée, le Conseil ne conservant que certaines fonctions gouvernementales qu'il exercera sous la haute direction du Conseil euro-

péen et sur proposition de la Commission. Il sera à la fois l'infrastructure et le bras exécutif du Conseil européen et prendra ses décisions à la majorité qualifiée. Il ne se transformera pas en sénat, comme on le propose souvent, mais se dédoublera en un Conseil des ministres et un Conseil des Etats, ce dernier assumant les fonctions législatives en commun avec le Parlement européen. De la sorte, le pouvoir législatif sera attribué à une institution bicamérale composée d'un Conseil des Etats et du Parlement européen, le premier assurant la participation des représentants des Etats - dont l'autonomie n'est pas remise en question - et le deuxième garantissant la représentation directe des citoyens de l'Union fédérale.

Si l'élection du Parlement européen ne soulève que la question du mode de scrutin harmonisé sinon uniforme, la désignation ou l'élection des membres du Conseil des Etats offre plusieurs options: nomination par les gouvernements nationaux, (à l'exemple du Bundesrat en Allemagne), élection par les parlements nationaux ou directement par les électeurs des Etats membres (à l'exemple du Conseil des Etats en Suisse). De surcroît, des combinaisons variables ne sont pas à exclure, telle la représentation composée pour moitié de ministres et pour moitié de parlementaires nationaux. Quelle que soit la formule choisie, les deux chambres auront la responsabilité d'adopter les lois communautaires sur proposition de la Commission. Leur autorité et leur visibilité seront clairement établies.

Le Conseil européen, représentant les pouvoirs exécutifs suprêmes des Etats membres, assumera le rôle d'une présidence collégiale de l'Union. Son engagement, déjà acquis au titre des grandes orientations en politique économique ou en politique extérieure, sera renforcé et son action plus continue en s'appuyant sur le Conseil et la Commission. La continuité et la visibilité de ses interventions appellent l'élection de son président en son sein ou par les deux Chambres sur proposition de ses membres et pour la durée de la législature ou encore directement par les citoyens. Dans cette nouvelle structure, la Commission européenne sera confirmée dans son rôle d'un véritable exécutif ou gouvernement de l'Union fédérale européenne, son autorité puisant à une double source, à savoir le Conseil européen et le Parlement européen. Le rôle de la Cour de Justice dans l'interprétation du droit communautaire, dans le contrôle de la légalité ainsi qu'en tant qu'instance suprême de recours ouvert aux institutions européennes, aux Etats, aux personnes morales et physiques s'élargit dans la mesure où les pouvoirs de l'Union s'étendent. C'est la garan-

tie d'une communauté de droit qui respecte l'équilibre entre pouvoir d'obliger et droit de recourir.

La participation informelle

Une face peu connue ou souvent négligée des institutions européennes est formée de multiples réseaux qui se sont tissés autour des centres de décision. L'impact du pouvoir communautaire qui tend à s'accroître et à se diversifier a suscité l'émergence de groupes socio-économiques, de divers lobbies et d'un nombre impressionnant d'experts et de conseillers évalués à une dizaine de milliers. Dès les premières années du fonctionnement de la Communauté européenne, la Commission a pris l'habitude de consulter les milieux spécialisés et organisés au niveau européen lors de l'élaboration de ses propositions et de ses décisions. Ce recours à une large consultation lui procure des données et des connaissances diverses tout en lui offrant une meilleure image de la répartition des forces et des intérêts. Le dialogue permet aussi à la Commission de s'assurer des appuis de groupes socio-économiques. De son côté, elle leur ouvre des accès qui leur permettent d'exercer leur influence et d'apporter leur contribution.

Vecteurs d'informations et d'idées, porte-parole et intermédiaires des intérêts de secteurs et des groupes de citoyens, ils assument néanmoins une forme de représentation et de participation spécialisée. L'impact de l'Union n'épargne pas d'autres secteurs tels que les médias et les milieux scientifiques, éducatifs et culturels. Ces différents cercles en réseaux communiquent en continu notamment par des moyens électroniques sans pour autant diminuer l'apport des réunions et des contacts personnels qui créent des liens de confiance. Ainsi se tisse un vaste réseau d'associations lequel, selon Tocqueville, forme l'infrastructure sociale de la démocratie.

La proximité par la participation

L'ancien président de la Commission, Jacques Delors, a proposé que les grands partis européens, tels le parti socialiste ou le parti populaire européen, désignent leurs candidats à la présidence de la Commission à l'occasion des élections européennes de 1999. La proximité et la légitimité de

l'Union européenne gagneraient en puissance. La mobilisation des partis et de leurs électeurs, la compétition autour des thèmes européens ne pourraient que stimuler la participation voire l'engagement des citoyens. L'effet du vote deviendra plus perceptible. Il en ira de même si le Parlement élu devait exercer pleinement des pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle démocratique. Cette relation directe contribuera à accroître la participation et la confiance. Deux autres voies pourraient être envisagées pour donner un accès plus direct aux centres de décision: la création d'une troisième chambre, une Chambre des régions, et l'instauration des référendums et des initiatives au niveau européen.

Lors de l'élaboration du traité de Maastricht, les Länder allemands avaient proposé la création d'un sénat des régions. Le Comité des régions a vu le jour, mais son pouvoir de consultation a remplacé celui de codécision. La vocation politique du Comité des régions s'est manifestée dès le début par la présence des élus des régions, des villes et des collectivités publiques que vient d'entériner le traité de Nice¹¹. Cependant, la disparité de ses membres rend difficile, pour l'heure, sa métamorphose en un sénat des régions. Il n'en poursuit pas moins son évolution vers une forme de rouage intermédiaire, porte-parole des diversités régionales, urbaines et locales qui s'affirment au sein de l'Union¹².

La question du recours aux référendums s'est posée lors de la ratification du traité de Maastricht. Le vote populaire projette les problèmes européens au cœur du débat public et provoque une prise de conscience en plaçant les électeurs devant un choix déterminant. Il met à jour les divisions et les résistances et donne la mesure de la volonté populaire pour ou contre l'Union européenne. De même, le recours au référendum par les nouveaux Etats adhérents renforce la légitimité de leurs décisions fondamentales. Cependant, les référendums danois et français sur le traité de Maastricht soulèvent une question générale: est-il justifié qu'un non de 50,7% des Danois, qui représentent moins de 2% des citoyens européens, ait un effet de veto? Le récent non de l'Irlande au référendum du 9 juin 2001 sur le traité de Nice conforte notre opinion sur les référendums à la carte: 53,87% non

11 Cette proposition qui a été faite il y a longtemps par le général de Gaulle est à rapprocher des observations d'Olivier Duhamel dans son rapport sur le projet de constitution au Parlement européen.

12 Article 263 TCE: «comité des régions, composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral d'une collectivité régionale ou locale soit politiquement responsables devant une assemblée élue».

contre 46%, oui. Ainsi un Etat membre qui compte 3,7 millions d'habitants, soit environ un centième de la population de l'Union européenne, a la faculté, avec de surcroît une participation de 34,7%, de tenir en échec un nouveau traité qui ouvre la porte à l'élargissement de l'Union et à l'élaboration d'une Constitution européenne. Afin d'éviter le blocage par une petite minorité, une procédure plus équitable et moins paralysante devra prévoir, par exemple, un seuil de ratification de deux tiers des Etats membres. Par ailleurs, les référendums nationaux sur un domaine important tel que l'euro risquent d'aboutir à une «Europe à la carte». En revanche, un référendum européen ratifiant un traité-constitution permettrait de donner un fondement de légitimité populaire à l'Union européenne.

Par des voies multiples et à des niveaux divers se nouent au sein de l'Union des échanges et des contacts et se développent les moyens de participation. Ce tissu d'interconnexions et de participation s'intensifie et s'étend grâce à l'irruption de la haute technologie de communication, qui rend les échanges instantanés et crée des réseaux de communication horizontaux. Le concept des frontières territoriales entre les Etats membres tend à être dépassé par celui des rayons ou champs d'action. C'est dans ce contexte dynamique qu'émerge l'Union européenne et que se forment des solidarités transfrontalières.

II. Conclusions ouvertes sur l'avenir

L'indispensable noyau fédérateur

Deux axes de réflexion se dégagent de cette étude: quel groupe de pays d'avant-garde et quel noyau fédérateur institutionnel permettraient de franchir le seuil de l'intégration politique et de former une fédération européenne originale. Quant au premier point, une convergence s'esquisse autour de concepts tels que l'avant-garde et le noyau dynamique, le centre de gravité et le cœur de l'Europe, le groupe pionnier. Sous ces différents termes se profile une préoccupation à la veille de l'élargissement de l'Union, à savoir quels pays seraient prêts à former le noyau dynamique au sein de l'Union afin que celle-ci ne se dilue pas dans un grand marché. Les expériences des processus de formation des fédérations sont là pour témoigner du rôle primordial qui incombe à un groupe de tête, capable

d'impulser l'intégration des membres d'une fédération en formation. Dès lors, la question se pose de savoir quels sont les pays membres de l'Union qui voudront et seront en mesure de prendre part au groupe pionnier. Il est essentiel que leur avancée s'accomplisse dans le cadre institutionnel de l'Union et dans le respect des normes comme des politiques communes. Si l'ensemble des pays fondateurs avec les pays regroupés au sein de la zone euro paraît tout désigné pour assumer le rôle du noyau fédérateur, celui-ci se doit non seulement de laisser la porte ouverte aux autres membres de l'Union, mais encore de les attirer à s'associer à l'aventure fédérale de ce centre de gravité.

Dès à présent, l'Union européenne est appelée à remplir un minimum de fonctions politiques qui incombent depuis la nuit des temps à des communautés politiques. Fonctions qui sont exercées par des institutions et selon des méthodes différentes comme en témoignent les communautés primitives, les cités grecques ou l'empire romain, les institutions fédératives du Moyen Age ainsi que les Etats, les organisations internationales et les communautés régionales telle l'Union européenne. Les Etats membres de l'Union exercent en commun des pouvoirs souverains qui coïncident dans une large mesure avec les pouvoirs attribués à une fédération. Mais à la différence d'un Etat fédéral ou d'une communauté fédérative qui garantit l'équilibre entre institutions et fonctions, l'Union repose sur des piliers disparates qui ne sont pas étrangers à ses dysfonctionnements ainsi qu'à son déficit de démocratie et d'influence extérieure. L'exemple de la PESC est la preuve du coût élevé et de peu d'efficacité de la méthode intergouvernementale qui, de surcroît, est soustraite au contrôle démocratique.

Dans toute fédération appelée à durer et à assumer des tâches essentielles, il existe un pôle d'autorité commun quel que soit le degré d'autonomie des Etats membres et la répartition des pouvoirs. Un ensemble d'institutions qui se partagent les fonctions législatives, exécutives et judiciaires et qui assurent la représentation extérieure et la sécurité de la fédération. Dans l'Union européenne ces tâches communes sont inégalement réparties entre les institutions communautaires et les institutions communes de caractère intergouvernemental. Le pouvoir actif étant partagé entre le Conseil européen, les Conseils et la Commission.

La Commission, un embryon d'un gouvernement fédéral

Institution originale et autonome, la Commission a le droit d'initiative et de proposition aux côtés des pouvoirs de surveillance et de gestion. Elle est la seule institution dotée de pouvoirs actifs qui a la responsabilité de dégager l'intérêt général européen fondé sur une vision globale et objective et de promouvoir des normes politiques, des lignes d'action dans une perspective communautaire. Or la Commission, qui remplit un rôle pivot au titre du premier pilier communautaire, est réduite à un rôle marginal dans la PESC et dans le sous-système doté d'une force de réaction rapide ainsi que, bien que dans une moindre mesure, dans les affaires intérieures et la justice. La juxtaposition de divers sous-systèmes crée des dysfonctionnements, des déséquilibres et des gaspillages tout en amorçant un mouvement de coopération. Cette forme transitoire repose sur le Conseil européen et le Conseil. Tout en réunissant les plus hauts responsables politiques des Etats membres, le Conseil européen porte la marque des visions et des intérêts nationaux et souffre de la prépondérance des grands Etats membres, de l'absence d'infrastructure et de manque de continuité. Malgré ces carences, il a joué un rôle positif dans la mesure où il a entériné des propositions et des orientations générales. Sa nature intergouvernementale et ses traits essentiels même améliorés ne semblent pas le prédestiner à devenir le gouvernement de l'Union mais en revanche le préparent à sanctionner les grandes orientations et assumer une sorte de présidence collective de l'Union.

A leur tour, le Conseil général et les Conseils spécialisés assument à la fois des fonctions législatives et gouvernementales dans le domaine de l'intégration économique sur proposition de la Commission; en revanche, ils sont censés remplir seuls avec l'aide de la Commission les responsabilités dans les domaines de la coopération. Malgré les réseaux de communication et les liens de collaboration qui se sont tissés entre les membres «à temps partiel» des Conseils, ceux-ci ne sont pas équipés pour préparer, adopter et suivre les décisions dans divers domaines et encore moins pour assurer une coordination efficace entre les divers secteurs d'activités de l'Union européenne. D'où la suggestion d'appliquer le principe de la séparation des pouvoirs en distinguant un Conseil des Etats à fonction législative du Conseil ou des Conseils des ministres agissant en tant que support du Conseil européen ou dans le cadre des grandes orientations de celui-ci.

La Commission européenne a en outre la vocation à assumer la gouvernance au sein de l'Union ou au sein de la Constitution européenne. De toute évidence, c'est la seule institution composée de membres à plein temps, chargée de fonctions actives, jouissant d'une autonomie suffisante pour faire contrepoids aux intérêts nationaux représentés par les Conseils et garantissant la cohésion globale au sein de l'Union. Pour maintenir son rôle après l'élargissement, elle devra veiller à renforcer sa collégialité et son efficacité (limiter le nombre de membres et rendre plus performante sa petite administration)¹³. Au cours de la longue expérience de la Communauté européenne, la Commission a rempli - certes avec des hauts et des bas - son rôle d'institution chargée de promouvoir des initiatives et de formuler des propositions. Dans l'ensemble, il s'agit d'une tâche politique et pas uniquement légale ou administrative. En l'exerçant, elle joue le rôle d'un balancier qui assure l'équilibre, conçoit les modalités de souverainetés partagées tout en évitant des coalitions permanentes.

Par sa démarche qui se fonde souvent sur la consultation d'experts et de principaux acteurs et intéressés, la Commission recherche des solutions équilibrées, aussi objectives que possible, qui préservent les intérêts des Etats membres moyens et petits. Ce constat explique l'attachement de ceux-ci au rôle indépendant qu'assume la Commission. Défendue souvent dans le passé par les petits et moyens Etats membres, la Commission l'a été au cours de la Conférence intergouvernementale. D'après leurs témoignages, ces Etats éprouvent plus de difficultés à affirmer leurs intérêts dans des structures intergouvernementales largement dominées par les grands Etats membres. En revanche, dans un système communautaire ou fédératif, la Commission cherche, par ses propositions et par son rôle tout au long de la négociation, à maintenir le cap sur l'intérêt commun européen tout en ménageant l'équilibre entre tous les membres. D'où l'importance de sauvegarder, voire de renforcer l'autorité de la Commission ainsi que sa capacité politique. La présence active de la Commission dans les domaines assujettis à la coopération intergouvernementale apparaît

13 Pour réduire le nombre de membres de la Commission, plusieurs autres solutions sont à envisager: rotation à l'exemple des avocats généraux à la Cour de Justice; Commissaires et Commissaires adjoints issus de certains pays et de groupes de pays. Toutes ces formules et leurs combinaisons appellent une présidence forte de la Commission capable de garantir le maintien de son caractère collégial. Bien que qualifiée parfois de grande bureaucratie, l'administration de la Commission est minuscule par comparaison avec les administrations nationales, les Länder et celles des grandes villes, compte tenu de l'absence de la dimension et de la diversité qui caractérisent l'Union.

d'autant plus nécessaire à l'avenir que, dans ces domaines, le poids prépondérant des grands Etats membres peut susciter la formation «informelle» d'un directoire capable d'imposer ses choix au Conseil européen ou au Conseil des ministres des affaires étrangères et de défense. Les expériences récentes en ex-Yougoslavie et la guerre contre la Yougoslavie ont mis en relief tantôt l'incoordination entre les grands Etats membres en l'absence d'une analyse et d'une proposition communautaire tantôt le poids déterminant de leur entente. Ce n'est pas pour autant que tous les grands Etats favorisent le système intergouvernemental. C'est ainsi que dans une perspective européenne à plus long terme, le Ministre des affaires étrangères, puis le gouvernement du Chancelier se sont prononcés en faveur d'une Union fédérale. Il apparaît de plus en plus clairement que d'ici quelques années le choix devra être fait entre, d'une part, le grand marché européen et son pendant de coopération politique et d'autre part, une Union fédérale européenne. A moins que l'Union fédérale ne forme un noyau fédérateur au sein de l'Union européenne.

Une autre dimension du rôle de la Commission se manifeste dans la relation entre la majorité qualifiée et l'autorité de la Commission: La proposition de la Commission en tenant compte de l'intérêt général et de l'équilibre entre intérêts des pays et des secteurs d'activités facilite l'extension de la règle de la majorité qualifiée. Mais pour pouvoir exercer efficacement ses responsabilités et répondre aux attentes des Etats, des régions et des peuples, la Commission doit notamment disposer d'une assise de légitimité plus directe et développer sa capacité de gouvernance. Le surplus de légitimité démocratique pourrait résulter d'une intervention plus grande du Parlement européen et des partis politiques européens lors du choix du Président de la Commission et au moment de l'investiture du collège.

Quant au problème de la capacité de gouvernance, il se pose tout d'abord en termes de distinction entre gouvernance et gestion. Depuis des années, la complexité de nos sociétés s'accroît avec le développement des réseaux de communication et de collaboration. Grâce à ces moyens, les acteurs officiels et privés mais aussi les petits groupes et même des individus peuvent faire entendre leur voix et faire valoir leurs revendications et leurs intérêts. Aux gouvernements, aux autorités régionales, urbaines et locales, aux groupes d'intérêts s'ajoutent des myriades d'associations correspondant aux divers niveaux d'activités à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. Ainsi la sphère des acteurs,

des intervenants et des participants s'amplifie et, du même coup, elle accroît la complexité de nos sociétés et la difficulté de leur gouvernance. L'élargissement, les relations avec les pays en développement et surtout la vague de mondialisation ne font que multiplier le nombre de participants et acteurs et accroître la complexité des relations et des interactions. Plus la complexité augmente, plus le besoin d'un leadership institutionnalisé se fera sentir au sein de l'Union. Sur la base des principes et des objectifs communs, il sera nécessaire de tracer les orientations communes après avoir été à l'écoute de divers acteurs et avoir recueilli des avis d'experts. Cette tâche complexe peut être confiée à plusieurs institutions communes dont la Commission qui est en première ligne. Encore faut-il qu'elle puisse se consacrer en priorité à ce genre d'activités qui demande de la réflexion, de la capacité d'évaluation et de l'esprit d'innovation et d'impulsion. Promouvoir, stimuler et orienter en fonction d'objectifs à moyen et long terme mûrement réfléchis puis assurer, si besoin est, le suivi et la coordination sont autant d'éléments requis pour la gouvernance à l'échelle européenne comme à tous les niveaux nationaux, régionaux ou locaux. La multiplicité et la rapidité des communications exigent en contrepartie une grande capacité de réflexion et de vision.

Agences européennes

Afin d'être en mesure de remplir cette tâche de gouvernance avec l'approbation du Parlement européen et du Conseil des Etats et sous contrôle de la Cour européenne, la Commission devrait examiner la possibilité de confier la gestion de plusieurs secteurs à des Agences et Autorités européennes ainsi que de décentraliser certaines de ces activités¹⁴. La concentration sur la fonction essentielle de la gouvernance est à ce prix. Cette révision générale qui va de pair avec la réforme de la Commission est d'autant plus nécessaire que le Collège sera amené à accroître son rôle dans la politique extérieure et de sécurité commune. En effet, une analyse de la non-Europe dans ces domaines ainsi qu'une comparaison des

¹⁴ Cette tendance se développe avec la création des Agences, Autorités et Centres européens répartis dans les différents points de l'Union.

coûts-influence avec la politique commerciale commune et son rôle de contrepoids dans l'OMC, devraient inciter les dirigeants politiques à prendre leurs responsabilités devant les citoyens européens. La Commission y trouverait un rôle central en tant qu'institution communautaire active qui se consacre principalement à la gouvernance et aux biens publics européens.

La longue expérience de la Commission et de son administration, les leçons de la crise et les défis auxquels l'Union est confrontée sont autant de motifs pour une réévaluation du rôle indispensable et irremplaçable de la Commission. A multiples reprises, son rôle a été mis en relief par les observateurs et par les représentants des Etats membres moyens et petits en particulier ainsi que plus récemment par le gouvernement allemand. En remplissant sa fonction européenne, la Commission non seulement garantit l'équilibre global et protège les intérêts des membres mais, par son impartialité et son jugement autonome, elle facilite l'extension de la règle de la majorité qualifiée. Ce constat est corroboré par une déclaration récente du secrétaire d'Etat portugais aux affaires européennes, lequel s'oppose aux efforts de certains Etats membres visant à affaiblir la Commission. A son avis, un glissement des pouvoirs au profit du Conseil des ministres serait dangereux et pourrait constituer une menace pour la cohésion de l'Union élargie¹⁵. A son tour, le Chancelier Schröder a pris fait et cause pour la Commission.

Les leçons de Nice

La conférence de Nice a apporté la preuve de la cohabitation difficile entre la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire ou la méthode fédérale. Malgré la cacophonie intergouvernementale, Nice a accompli un saut en ouvrant les portes à l'élargissement mais a procédé par petits pas quant à l'approfondissement. Certes, la majorité qualifiée a été étendue, la coopération renforcée et la Cour de Justice sont sorties gagnantes, l'une en devenant plus opérationnelle et l'autre en ayant son autorité confirmée. Quant à la Commission, son indépendance et sa haute

¹⁵ Francisco Seixas da Costa in «Portugal defends rights of smaller states », Financial Times, November 20, 2000.

compétence une fois de plus garanties, son Président a été doté des pouvoirs lui permettant d'exercer un véritable leadership politique à l'avenir. En contrepartie, la Commission continuera à croître en nombre - à l'encontre de la proposition française visant à la réduire à une douzaine de membres - chaque Etat membre comptant au moins un de ses ressortissants parmi les membres de la Commission jusqu'au jour où l'Union élargie comprendra 27 membres.

La pondération des voix au Conseil et l'attitude à l'égard du Président de la Commission ont suscité une querelle de famille entre la France et l'Allemagne. Cette querelle jointe au clivage persistant entre grands et petits Etats membres a fourni une preuve de plus de l'inadéquation de la méthode des conférences intergouvernementales. Tel a été le constat dressé par le Président Chirac à propos de cette méthode. De son côté, le Chancelier Schröder a estimé que la coopération intergouvernementale - par opposition à l'approche communautaire dans la perspective de l'intégration - n'est pas en mesure de construire l'avenir de l'Europe. D'où son rejet du modèle d'une Europe intergouvernementale. Dans le même élan, il a demandé que dans l'immédiat les Etats membres apportent leur soutien à la Commission en particulier et aux autres institutions communautaires. A son tour le Président Prodi a affirmé que l'«intergouvernementalisme» produit des effets conflictuels, encourage l'indécision, pire incite à la méfiance entre Etats membres en absence d'un «honnête courtier».

Le diagnostic à propos d'une Union européenne écartelée, avancée au début de cette étude, a été largement confirmé à Nice. Au sujet des conséquences de Nice, des interprétations opposées ont été formulées: pour les uns l'émergence d'une Union intergouvernementale a sonné le glas de l'Union fédérale; pour d'autres, dont je suis, Nice a prouvé que pour que l'Europe progresse, elle a besoin de consolider le volet communautaire et de compléter le système politique européen en créant un noyau fédérateur capable d'exercer les principales fonctions d'une communauté politique. L'Allemagne s'est profilée à Nice en tant que leader du futur noyau fédérateur de l'Union en raison de son poids économique et démocratique, de sa position centrale dans l'Union élargie et surtout grâce à son expérience du fédéralisme et à sa volonté de bâtir avec la France une Union intégrée de type fédéral inédit. La Constitution ou la Charte fondamentale ou le Traité-Constitution permettra à l'Europe d'assumer pleinement sa responsabilité. Dans cette perspective le Président français et le Premier ministre

se sont prononcés en faveur d'une Fédération des Etats-nations selon la formule proposée par Jacques Delors¹⁶.

Le moment approche où les membres du noyau fédérateur seront mis devant un choix: poursuivre et renforcer l'œuvre commune en partageant la souveraineté dans les matières régaliennes comme dans celles économiques et sociales; ou s'entiser dans le bricolage intergouvernemental, dans les confrontations d'intérêts nationaux d'où émergera une nouvelle puissance, l'Allemagne, dont les Etats-Unis mais aussi la Russie feront un interlocuteur privilégié. Or, seul le premier terme de l'alternative permettra de développer un dialogue transatlantique équilibré autour de l'axe EU-UE et d'un partenariat efficace UE-Russie. Le choix s'impose entre une Europe allemande et entre une Allemagne européenne ancrée dans une Europe européenne. La Déclaration de Nice, adoptée à l'initiative de l'Allemagne, a laissé une fenêtre ouverte sur l'avenir: «Ayant ainsi ouvert la voie à l'élargissement, la Conférence souhaite qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne. En 2001, les présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, encourageront un large débat associant toutes les parties intéressées: les représentants des Parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir milieux politiques, économiques et universitaires, représentants de la société civile, etc». La conférence programmée pour 2004 devra fixer le sort de l'Union fédérale.

Le fédéralisme est notre avenir

L'influence croissante de l'Union européenne sur la vie de tous les jours la rapproche du moment où elle devra aborder de front la question de ses finalités, sa structure et sa véritable portée. Le temps est venu de cesser de faire du fédéralisme comme Monsieur Jourdain fait de la prose. L'Union, ses Etats membres en voie de fédéralisation ou de régionalisation mais aussi les entreprises tendent à pratiquer la méthode fédérative, volontairement ou sans le savoir. Dépourvue de puissance publique et d'un

16 Cahors, vendredi 09.02.01: «Jacques Chirac et Lionel Jospin ont tous les deux repris à leur compte le concept de Fédérations d'Etats-nations développé par Jacques Delors pour l'Union européenne», Le Monde, dimanche 11, lundi 12.02.2001.

pouvoir fort, l'Union européenne est condamnée à innover, son pouvoir reposant plus sur la promotion, la coordination, la stimulation et l'adhésion que sur la contrainte. La participation indispensable et l'adhésion libre dans le respect des diversités sont les deux traits essentiels de cette entreprise d'innovation politique qu'est l'Union européenne.

Cette quête d'un fédéralisme européen inédit se fonde sur les valeurs et les principes fédératifs et s'inspire des expériences fédérales et communautaires. Elle repose sur la conscience d'une culture européenne commune et riche de ses diversités dont le reflet politique s'incarne dans les formes variées de l'Union fédérale. Le principe fédératif apparaît comme le plus apte à s'approprier les nouvelles technologies tout en garantissant l'épanouissement des richesses culturelles ainsi que des identités nationales et régionales dans un ensemble susceptible de créer une communauté de destin et d'unir les Européens dans une grande aventure au service de l'homme.

Indications bibliographiques

- BOYER, Robert, (Président) Le gouvernement économique de la zone euro, Rapport du groupe «Coordination des politiques macro-économiques en Europe», Paris, La Documentation française, 1999.
- CROISAT, Maurice, QUERMONNE, Jean-Louis, L'Europe et le fédéralisme, Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental, Paris, Montchrestien, 2e édition, 1999.
- D'ARCY, François, ROUBAN, Luc, De la Ve République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.
- DEHOUSSE, Franklin, VANDAMME, Jacques, le HARDY de BEAULIEU, Louis, (dir.) Union européenne: quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection «La Cité européenne», no 18, 1998.
- DEHOUSSE, Renaud, Fédéralisme et relations internationales. Une réflexion comparative, Bruxelles, Bruylant, 1991.
- DELORS, Jacques, Le nouveau concept européen, Paris, Editions Odile Jacob, 1992.
- DELORS, Jacques, L'Unité d'un homme, Paris, Editions Odile Jacob, 1994.
- QUERMONNE, Jean-Louis, Le système politique de l'Union européenne, Paris, Montchrestien, 1994, dernière édition 2001.
- QUERMONNE, Jean-Louis, (Président) L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces, Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes, Paris, La Documentation française, 1999.
- MENDRAS, Henri, L'Europe des Européens, Paris, Gallimard, 1997
- SIDJANSKI, Dusan, L'Avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht, Paris, PUF, Coll. IUEE, 1992, 1993.
- SIDJANSKI, Dusan, The Federal Future of Europe, From the European Community to the European Union, Ann Arbor, The University of Michigan Press, September 2000.
- TAYLOR, Paul, The European Union in the 1990s, New York, Oxford University Press, 1996.
- WESTLAKE, Martin (dir.), L'Union européenne au-delà d'Amsterdam. Nouveaux concepts d'intégration européenne, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection «La Cité européenne» no 17, 1998.