L'Europe fédéraliste, entre utopie et réalité

› *Dusan Sidjanski*

J'ai une mission impossible. J'ai entendu tellement de propos différents et j'ai perçu un certain clivage dans les approches entre les juristes et les politologues. On voit effectivement, comme Jean Leca l'a mentionné, un esprit, une méthode, une façon d'appréhender l'objet qui sont différents. Quant à la diversité, la complexité du système fédératif, je rappelle simplement que Denis de Rougemont, parmi les principes qu'il énonçait, disait que le fédéralisme est l'amour de la complexité. Il avait prévu peut-être cette complexité européenne. Ce qui est complexe dans ce système est que nous avons des méthodes qui sont différentes et des chevauchements de ces différentes méthodes ; ce n'est pas un système qui a été construit de manière théorique, conceptuelle, avec un projet très précis ; au contraire, c'est un processus qui est évolutif, qui continue effectivement à s'inventer et à s'adapter : parfois il s'arrête, puis il se remet en mouvement. Il s'arrête parfois dans certains domaines. Dans le domaine de la politique commune par exemple, tandis que le dynamisme continue dans d'autres à l'instar du marché unique, il ne s'est pas arrêté mais au contraire, il témoigne d'une grande dynamique. C'est là la complexité et c'est là la difficulté de ma tâche.

Je voudrais quand même ajouter plusieurs observations. Tout d'abord, il y a des traits originaux qui nous incitent à ne pas avoir peur d'approcher l'Union européenne sans passer par les comparaisons avec les Constitutions et les États-nations ; toute cette problématique autour

de la souveraineté, abordons-la directement. Elle n'est pas une et indivisible mais en revanche elle est partagée et distribuée à divers niveaux entre Institutions de l'Union des États membres et de leurs régions, villes et collectivités. Nous constatons, certes, que les Institutions ont des objectifs communs qui ont été définis plus ou moins précisément, qui sont d'ailleurs aussi en évolution selon les demandes et les changements contextuels. Je pense que la théorie néo-fonctionnaliste nous apporte un éclairage utile : des besoins sont identifiés, que l'on cherche à satisfaire en créant de nouvelles fonctions. C'est ce processus qui se développe à l'intérieur de l'Union européenne.

Sous cet angle, un aspect du pouvoir communautaire particulièrement important est dû au fait que certaines décisions générales sont obligatoires et exécutives et s'adressent directement aux citoyens. Ce sont les traits qui existent dans des fédérations, des États fédéraux et qui forment un mécanisme de pouvoir qui s'adresse aux citoyens, qui leur impose certes des obligations, mais qui leur ouvre en même temps des recours, en établissant un équilibre que l'on retrouve dans les États fédéraux, dans les États de droit et dans toute démocratie. Le poids du pouvoir public est compensé par le recours direct des citoyens auprès des Institutions juridictionnelles. Ce sont des traits que l'Union a en commun avec les États fédéraux. Mais aux côtés de règlements, l'Union recourt fréquemment à un large éventail de procédés tels les directives, les décisions, les recommandations et des communications. D'où la complexité de ce système en formation.

Nous avons beaucoup parlé du système multi-niveaux. Je ne pense pas que ce soit une invention, un État fédéral classique étant à multi-niveaux. En Suisse, il existe trois niveaux traditionnels : les communes, les cantons et les accords entre cantons et avec des régions voisines, l'État fédéral, soit des réseaux et actions multiples à divers niveaux. Ce qui est original maintenant et ce qui se produit aujourd'hui, c'est qu'en dehors de différents niveaux verticaux, nous avons une expansion aux niveaux horizontaux. Ceci est dû précisément à l'introduction d'Internet, des ordinateurs, des moyens de communication qui permettent presque instantanément des échanges horizontaux. Les structures du pouvoir ne sont plus seulement verticales, comme celles que nous connaissons bien, mais ont aussi émergé des pouvoirs plus diffus qui, à

des moments, apparaissent avec une puissance extraordinaire puisqu'ils permettent de mobiliser les masses et d'agir fortement.

Nous sommes évidemment dans un ensemble d'une très grande diversité et plus cet espace s'élargit plus la diversité augmente. Cependant, je voudrais revenir sur ce que disait Denis de Rougemont. Nous avons en Europe, malgré nos diversités, des éléments de culture commune et celle-ci se définit précisément par la coexistence de ces éléments et de la diversité. C'est sur cette base que se greffe la méthode fédérative qui, tout en définissant les besoins et les objectifs qui nous sont communs, assure à la fois une certaine stabilité, l'adaptabilité et l'évolution. Nous avons besoin de préserver et de cultiver cette diversité qui est notre richesse. C'est là une des grandes richesses de notre Europe, richesse et diversité en langues, en arts ou en philosophies, en coutumes ou en créations, mais unité de valeurs et de principes démocratiques.

Je voudrais revenir sur ce que Jean Leca a mentionné dans son intervention : les idées-forces. Il ne faut pas oublier que le projet européen existe depuis des siècles. Il est présent dans les écrits et les discours comme dans les philosophies. Les conseillers des rois l'ont souvent proposé mais jamais réalisé. Cependant, on assiste à une certaine maturation de cette idée-force qui, à un moment donné, se transforme en action politique. Cette transformation s'accomplit entre les deux guerres mondiales avec l'Union paneuropéenne et d'autres mouvements qui se sont créés à cette époque et qui vont agir. C'est pour cela que j'insiste énormément sur les mouvements européens car ils reprennent ces idées, ces projets, il y a d'ailleurs une profusion de propositions après la deuxième guerre mondiale sur les projets européens et il y a une conférence qui marque un tournant et que nous n'avons même pas mentionnée, à savoir le Congrès de La Haye. Le Congrès de La Haye est une sorte de codification de certains de ces projets, fondée sur un consensus continental, à l'exception des Britanniques qui ne sont presque jamais d'accord. Les Européens venus de tous les horizons et représentant des mouvements divers de citoyens, eux n'ont pas hésité à articuler des projets de fédération fondée sur les droits de l'homme, la démocratie, les diverses orientations politiques ainsi que sur la diversité et l'unité culturelles. Tout ceci n'est pas issu de rien mais résulte d'une filiation très longue et très riche, dont il faut retenir que, progressivement, l'idée-force s'est imposée en

bénéficiant de l'impulsion provenant de la base formée non pas de gouvernements mais de mouvements de citoyens.

Denis de Rougemont était celui qui a énoncé les principes fédératifs. Il n'a pas commencé par construire une fédération sur des bases juridiques, mais il a défini les principes de base, les valeurs du fédéralisme et la méthode ouverte qui le caractérise. Cette combinaison s'est produite au confluent des pensées et des projets de Jean Monnet et Denis de Rougemont. Denis de Rougemont, qui appelle de ses vœux une fédération européenne dès le départ politique, dotée de tous les éléments qu'il a décrits et Jean Monnet, au contraire, tout en partageant les mêmes finalités propose une approche pragmatique, procédant secteur par secteur mais devant aboutir à la fédération européenne. Le titre de son livre, *Les États-Unis d'Europe*, pourrait faire penser à un État fédéral européen. Mais en substance, il se réfère à un type de fédération qui ne reproduit pas nécessairement le modèle d'un État fédéral. Cette interprétation qui conclut à la création d'une fédération inédite a été longtemps dévoyée par le titre de son ouvrage. L'un par conviction, l'autre par pragmatisme n'ont pas déterminé à l'avance la forme de la fédération européenne.

Quels sont ces quelques principes ? Certains d'entre vous ont insisté sur l'association libre. On n'oblige pas un État à adhérer à l'Union, au contraire, c'est une association qui est ouverte selon certains critères. Les États candidats expriment librement leur volonté d'adhérer à l'Union. Mais à l'origine, à la source s'élève un principe fondamental, d'après Denis de Rougemont et moi-même, c'est la *reconnaissance de la personne* ; ce n'est pas seulement la tolérance, je préfère le concept de respect de la personne qui a une portée plus positive et qui englobe le respect des minorités, qui est un des principes fondamentaux du fédéralisme. Il y a effectivement bien d'autres éléments que je pourrais citer et j'étais un peu étonné de ne voir aucun d'entre nous souligner l'importance de l'invention de Jean Monnet qu'est la Haute Autorité devenue ensuite la Commission. C'est quand même une révolution institutionnelle inconnue en droit international, qui ne ressemble à aucun État ni à aucune organisation internationale. Il en résulte un équilibre entre une Institution autonome qui formule des propositions en prenant en considération les intérêts des uns et des autres et en tenant compte de ceux des petits États. Dois-je rappeler que les petits États sont les grands défenseurs de la Commission. Les grands États sont plus réticents à son égard parce qu'ils préfèrent le procédé intergouvernemental qui peut revêtir différents types dans différents domaines. Ce procédé leur assure plus d'influence aux dépens de petits et moyens États. Certes, les petits et moyens États disposent d'une sorte de veto. Mais les grands États déploient davantage leur capacité d'influence dans cet environnement intergouvernemental, lequel néanmoins ne s'est pas avéré très efficace. En témoignent les difficultés en matière de PESC et dans les domaines où persiste l'exigence de l'unanimité.

À l'inverse de la méthode intergouvernementale, la méthode communautaire ou quasi fédérale a démontré son efficacité. Les normes générales – règlements et directives – sont proposées à l'approbation conjointe du Conseil et du Parlement européen. Les lois communautaires obligent les citoyens et les autres acteurs : cette immédiateté se retrouvera dans les systèmes fédératifs.

Il me paraît nécessaire de revenir sur le rôle de la Commission, laquelle a la charge d'élaborer les propositions de base. À la différence de ce qui se passe dans les affaires extérieures, dans la PESC, où la Commission n'est pas l'acteur qui propose, elle est plutôt marginalisée. Le fait est que la plupart des États arrive avec sa proposition, c'est parfois assez chaotique et le résultat a souvent été la division. Ce fut le cas dans des situations difficiles : conflits en ex-Yougoslavie, guerre contre l'Irak, question du Kosovo.

Un autre aspect qui me frappe dans le système de l'Union, c'est le Conseil des ministres qui comprend une vingtaine de Conseils spécialisés. La complexité est d'autant plus grande que les Conseils sont entourés de centaines de milliers d'experts nationaux et représentants d'organisations professionnelles européennes en interaction continue. Un tissu vaste et dense d'acteurs qui sont censés formuler des décisions sur la base des propositions et recommandations de la Commission. Chaque fois qu'on est à Bruxelles, on est en présence de réunions de milliers de personnes autour de différents Conseils. Paradoxalement, ce Conseil représente au lieu de la séparation des pouvoirs, la confusion des pouvoirs. Il est composé de représentants des gouvernements nationaux, il est à la fois une sorte d'exécutif avec la Commission puisqu'il prend des décisions politiques, il les approuve, adopte des politiques communes,

etc. Mais il est aussi le législatif ou le co-législatif avec le Parlement européen lorsqu'il formule des règlements et directives communautaires. Et cette confusion des pouvoirs mérite quelques réflexions sachant que, comme vient de dire Frédéric Esposito le terme « fédération des États-nations » est réducteur car à l'avenir, il pourrait bien s'agir d'une fédération des régions et pas seulement des États-nations. L'État-nation n'a pas toujours existé, il est relativement nouveau-né dans l'histoire. L'histoire a connu d'autres formes de gouvernements plus proches de celle du Moyen Âge et qui ne sont pas sans rappeler la complexité de l'Union européenne.

Ainsi, les régions et les Länder sont représentés au Conseil. Mais il ne faut pas oublier qu'aux côtés des Länder, la Catalogne, par exemple, a un représentant du patronat catalan. C'est à la fois public et privé, à l'image du processus de décision qui s'est développé dans l'Union. Par des voies diverses, les Institutions si complexes parviennent à des décisions sous l'impulsion de la Commission et des gouvernements réunis en Conseil. Le processus est long, précédé de consultations des experts des administrations, des experts d'Euro business, des différentes fédérations selon la spécialisation et les domaines concernés. On consulte des associations gouvernementales et non gouvernementales. En dehors de 300 à 400 organisations professionnelles qui gravitent autour du noyau de pouvoir, il y a à peu près 20 000 lobbyistes. Ils sont avocats et agents spécialisés qui cherchent à influencer la Commission et ses directions générales et à agir de plus en plus sur le Parlement européen à mesure que ses pouvoirs s'accroissent.

Avec Jean Meynaud, nous sommes arrivés, dans nos travaux, au constat que la multiplicité de ces acteurs officieux est un indicateur du pouvoir politique naissant et effectif de l'Union européenne et notamment de la Commission. Si vous voulez étudier le rôle des institutions européennes, n'oubliez pas d'analyser les acteurs qui cherchent à les influencer et vous constaterez la portée de ces indicateurs. Dans la mesure où l'Institution dispose de pouvoirs réels, vous observerez qu'un réseau de groupes de pression et de lobbyistes se forme autour du pôle de pouvoir. Ce sont de nouvelles couches sociologiques qui se superposent tandis que le processus de socialisation européenne s'amplifie au niveau tant des dirigeants que des citoyens. Des couches de plus en plus

larges d'acteurs sont engagées dans ce processus, à tous les niveaux de la société européenne en formation.

Quant aux acteurs politiques, ils n'étaient que des noyaux dans le Parlement européen, mais ils deviennent de plus en plus importants à mesure que le Parlement européen se renforce. Progressivement, ils tendront à se constituer en partis politiques européens selon les prévisions d'Ernst B. Haas contenues dans son ouvrage *The Uniting of Europe* de 1958. Et si un jour intervient l'élection du président de la Commission ou celle du président du Conseil européen, l'Union européenne aura franchi un grand pas dans la vie de la démocratie européenne. À ce propos, la question a été posée au président Barroso l'autre jour dans un colloque, sa réponse ne s'est pas fait attendre : *Je me suis présenté aux élections toute ma vie, je ne vois pas pourquoi je ne me présenterais pas à une élection européenne.* Il se peut que la politisation attire davantage de participation, c'est évident, avec le pouvoir augmenté du Parlement européen. Ce qui est néanmoins important est que dans cette structure, les petits États soient favorisés et que dans le Parlement européen par exemple, ils aient plus de sièges relativement aux grands. Les favoriser correspond à la tradition que nous trouvons dans les formations fédératives ou fédérales notamment en Suisse. On privilégie les minorités, elles ont plus de pouvoir que ce que numériquement elles représentent. Ce que je viens de décrire pour l'instant est le pilier communautaire qui forme le noyau solide et qui en gros fonctionne assez bien malgré tout. La réalité est plus complexe où d'autres structures et d'autres combinaisons se superposent ou voisinent. Elle forme un ensemble avec de nombreux sous-ensembles qui se recoupent. Par exemple, l'espace Schengen, dont certains membres ne font pas partie ; la monnaie unique, l'euro, un sous-ensemble composé de 16 États membres. Les onze restants ne sont pas membres de l'Union monétaire bien que plus d'un cherche, maintenant, à s'en rapprocher d'une façon ou d'une autre. La *zone euro* est un pôle puissant à l'intérieur de l'Union et un acteur important au plan mondial.

L'évolution de l'Union consiste aussi en la transformation de l'unanimité en majorité qualifiée. Dans ces conditions, il est très difficile de vouloir modéliser, d'affirmer qu'il s'agit d'un processus fédératif ou de faire des comparaisons avec les systèmes existants. Effectivement, comme le bourgeois de Molière, on fait du fédéralisme sans le savoir : ce sont des

pratiques, des méthodes fédératives dans des structures originales qui se conforment à des principes et des règles proches des systèmes fédératifs.

Je constate que nous n'avons pas tenu compte des politiques communes. Certes, la Constitution, les problèmes institutionnels sont importants, mais il faut les relier à la substance que sont les politiques communes et leurs effets. Un des résultats qui frappe l'opinion publique est la réduction imposée aux taxes sur les téléphones portables lorsque l'on téléphone d'un pays à l'autre. Viviane Reding, avec son énergie, s'attaque à cette taxe en affirmant que si le marché unique existe pour la marchandise, il faut qu'il existe aussi pour les téléphones portables et pour la communication. Un autre exemple : Microsoft. Lequel de nos États aurait pu se prononcer contre cette puissance économique qu'est Microsoft ? C'est la mise des ressources en commun, la capacité commune de faire respecter les lois européennes de la concurrence qui a permis d'éviter la position dominante de Microsoft sur le marché européen.

Troisième exemple qui est une idée géniale, c'est d'avoir fait un package de la politique énergétique et de la politique de l'environnement dans la directive européenne. En en discutant avec Christophe de Margerie à la conférence d'Évian, je lui ai posé la question de savoir si c'est une bonne politique. Sa réponse a été claire : il n'y en a pas d'autre. Nous devons tenir compte à la fois de l'énergie dont on a besoin et de l'environnement que nous devons protéger. Nous ne pouvons pas le faire d'un jour à l'autre mais nous devons nous y atteler sans répit dans une perspective à long terme. Il y a là une initiative extraordinaire. Qui en est l'initiateur ? L'Union européenne sous l'impulsion de laquelle d'autres pays adhèrent au Protocole de Kyoto, à l'exception des plus grands pollueurs, les États-Unis et la Chine. Le président Barack Obama a pris un virage en optant pour la protection de l'environnement.

Le fonctionnement de l'Union est caractérisé par une grande « différenciation » : les voies et les progrès ne sont pas au même rythme. Politiquement c'est incorrect de le dire : constater qu'il y a plusieurs voies et plusieurs rythmes différents à l'intérieur de l'Union est en contradiction avec le principe « tous les membres sont égaux ». En réalité, tous n'ont pas la même capacité pour suivre le rythme, tous n'ont pas la même capacité ni la même volonté pour adopter l'euro. La différenciation

nécessaire, selon Jacques Delors, est déjà prévue sous la forme de *coopération renforcée*, coopération qui est ouverte à tous tout en permettant à un noyau d'avancer. Ce sont des principes importants dans l'Union européenne. Dans le domaine monétaire, seize pays ont adopté l'euro et font partie de l'union monétaire. Il est important de noter que dans ce domaine régalien par excellence, la *souveraineté est partagée* entre les membres de l'euro zone. La monnaie unique est fondée sur la souveraineté partagée dans un domaine qui est considéré comme un des éléments principaux constitutifs de la souveraineté. Il nous faut vivre avec la différenciation, avec l'Union à plusieurs vitesses.

J'en arrive à certains défis, on a parlé du défi de la globalisation. L'Union européenne, avec la collaboration des États, a établi un fonds pour indemniser les principales victimes de la globalisation en leur donnant la possibilité de se reconvertir, de refaire leur éducation, de se perfectionner sur le plan professionnel. La crise économique est une grande épreuve. Le rôle de l'Union face à la crise est exemplaire. C'est un lieu commun que de prétendre que la paix et l'économie sont des acquis. D'où le peu d'intérêt pour cet apport de l'Union. Détrompez-vous, c'est le problème essentiel que nous avons à affronter. Prenez les exemples commençant par la guerre de l'Irak, par la guerre en Afghanistan et, plus près de nous mais plus loin dans le temps, la guerre civile et les conflits gelés en ex-Yougoslavie. Tous ces conflits ont des conséquences pour l'Union européenne. La question de paix est plus qu'actuelle, la paix n'est pas acquise sur notre Continent, de même que la démocratie n'est toujours pas définitivement acquise et est menacée par les populismes (cf. les votes en Autriche et ailleurs). L'élargissement, certes très positif et nécessaire, est aussi un grand défi pour l'Union européenne. La démocratie exige des attentions constantes. Il faut la cultiver sans cesse.

J'en arrive au dernier point, la crise de Géorgie. La crise nous a montré à la fois en direct le rôle du Conseil européen et surtout celui de son président, en tandem avec le président de la Commission. Je pense que lorsqu'il s'agit de ce type de crise politique, de guerre et de paix, ce ne sont plus les ministres des Affaires étrangères, ce sont les chefs d'État et de gouvernement qui sont responsables et qui décident. Dans le cas du conflit géorgien, le président Nicolas Sarkozy, accompagné de José Manuel Barroso, a réagi rapidement. J'estime personnellement que son

action a été assez extraordinaire, il a pris des initiatives qui ont abouti à l'accord de cessez-le-feu et au retrait des troupes russes de la Géorgie, à l'exception des deux provinces dont le gouvernement russe reconnaît l'indépendance. Dans le même mouvement, le président Nicolas Sarkozy et le président José Manuel Barroso ont relancé les négociations sous le partenariat UE-Russie. Dans la même foulée, ils ont proposé de créer à l'avenir un espace économique fondé sur l'interdépendance entre la Russie et l'Union européenne. Cette convergence d'intérêts a été confirmée tout en précisant que ce n'est pas un espace créé contre les États-Unis, qui sont nos grands amis, mais nous vivons, nous sommes dans l'espace européen avec la Russie, nous en avons besoin pour l'énergie, ils ont besoin de notre technologie et de nos exportations et investissements. Une interdépendance très forte s'est établie, nous n'allons pas la casser. Il faut reprendre la méthode qui a été celle de Jean Monnet, son approche pragmatique fondée sur l'énergie, les échanges, mais aussi sur la culture pour bâtir la paix sur des fondements solides qui sont notre solidarité mutuelle, nos intérêts communs tant avec les États-Unis qu'avec la Russie. Cette démarche entreprise par Nicolas Sarkozy, président de la République française et président du Conseil européen, et par José Manuel Barroso m'a paru extrêmement importante. Cette expérience nous montre que nous devons parvenir à réformer l'Union par le Traité de Lisbonne et notamment le Conseil européen en le dotant d'un président. Supposons que l'actuel système de présidence tournante nous aurait imposé un autre président slovène ou maltais, aurait-il pu jouer le même rôle que le président de la République française ? Il nous faut consolider d'une certaine façon cette présidence comme le prévoit le Traité de Lisbonne. La présidence des différents Conseils des ministres est moins importante de ce point de vue, mais nous ne pouvons pas la scléroser par le rythme de rotation. Le Traité de Lisbonne jette le pont entre le Conseil des ministres des Affaires étrangères et la Commission. En effet, il est prévu que le ministre européen des Affaires étrangères redevenu Haut Représentant à l'insistance du Royaume-Uni, occupera la place de vice-président de la Commission et celle du président permanent du Conseil des ministres des Affaires étrangères. Le Haut Représentant aura le pouvoir d'initiative. Ses propositions seront fort probablement élaborées avec le concours de la Commission et soutenues par elle. C'est un pas constructif en matière de PESC, laquelle, ne l'oublions pas, aura des conséquences positives sur la politique intérieure de l'Union. Les affaires internationales, les affaires étrangères sont liées et ont des impacts sur les affaires intérieures, sur l'économie et sur le bon fonctionnement de l'Union.

Voilà quelles sont les quelques réflexions que je désirais vous soumettre tout en rappelant que le grand obstacle à toutes ces réformes est le mélange des genres et des droits : des éléments du droit international, des éléments confédéraux qui cohabitent avec des éléments de type fédératif, des éléments de toutes sortes et originaux qui interagissent à différents étages.

Dans toute tentative de réforme, l'obstacle le pire est l'unanimité exigée pour l'adoption et la ratification de la réforme. Nous sommes devant une situation paradoxale : l'organisation européenne la plus avancée sur la scène mondiale, disposant d'une Commission autonome et d'un Parlement unique au monde est tributaire de la lourde procédure de ratification dont de nombreuses organisations internationales classiques se sont affranchies. En effet, celles-ci se contentent souvent d'une majorité qualifiée des États membres de deux tiers permettant l'entrée en vigueur d'une nouvelle organisation ou d'un Traité réformant l'organisation existante. Le moment n'est-il pas venu pour que l'Union européenne s'aligne sur les procédures de ratification efficaces des organisations classiques internationales ? Je compte beaucoup sur la modification de ce système et encore plus sur l'éducation des jeunes de tous les âges. Car l'approche fédérative est aussi un esprit, ce n'est pas seulement une méthode, c'est un esprit fondé sur le respect des autres, la façon dont on conçoit la discussion qui n'est pas négociation mais délibération commune. C'est la solidarité par interdépendance et par ressemblance à la fois selon les cas. Nous en avons besoin de cette solidarité. C'est l'esprit européen qu'il faudra transmettre aux jeunes générations si possible.