

POSTFACE  
RÉFLEXIONS AUTOUR DE LA CRISE  
ET DE L'AVENIR

I. - LE TRAITÉ DE LISBONNE  
FACE À LA TENTATION INTERGOUVERNEMENTALE (1)

A la suite des analyses qui précèdent, j'ai opté pour un éclairage sous l'angle des deux processus, l'un communautaire à vocation fédérale et l'autre intergouvernemental de nature traditionnelle (2). Cette question est au cœur du projet européen. Elle est essentielle pour l'avenir de l'Union européenne et pour son rôle dans le monde. Des cendres de la Constitution européenne est né le Traité de Lisbonne. Sous l'impulsion d'Angela Merkel, Présidente du Conseil européen, de Nicolas Sarkozy et José Manuel Barroso, l'essentiel des avancées de la Constitution a été préservé au prix de quelques concessions et de sacrifices symboliques afin de rendre l'Union plus efficace et plus démocratique.

Les innovations prévues par le Traité de Lisbonne modifient la répartition des responsabilités et des pouvoirs au sein de l'Union européenne. D'une part, elles visent à renforcer certaines institutions aux dépens de l'équilibre antérieur. D'autre part, elles tendent à bouleverser l'usage de la méthode communautaire en créant une Présidence permanente du Conseil européen et en confiant une double tâche au Haut Représentant qui assume à la fois la Présidence du Conseil des ministres des Affaires étrangères et la Vice-présidence de la Commission. Certes, depuis ses origines, l'Union a souffert du fossé séparant la Communauté européenne de la coopération politique tant dans l'Acte unique européen que dans le Traité

(1) Une première version en français et en anglais sous le titre « *Le Traité de Lisbonne ou la tentation de l'intergouvernemental?* » a été publiée par le BEPA (Bureau des Conseillers de Politique européenne), Commission européenne, janvier 2011.

(2) Comp. D. SIDJANSKI, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992, *The Federal Future of Europe*, University of Michigan Press, 2000 et *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, Notre Europe, 2001, suivis d'une série d'études disponibles sur [www.dusan-sidjanski.eu](http://www.dusan-sidjanski.eu).

de Maastricht. En réunissant ces deux domaines plus étroitement, l'un à prépondérance communautaire et l'autre portant la marque de l'intergouvernemental, nous sommes fondés à nous interroger sur les conséquences de cette cohabitation intime. Le débat sur les deux méthodes et leur interaction est non seulement légitime mais encore incontournable. D'autant que la crise actuelle exige l'engagement des Hauts responsables politiques des États membres. La réouverture de ce débat devrait permettre d'y voir plus clair et, si possible, de contribuer à renforcer l'Union et d'en faire un acteur global à part entière.

Le Conseil européen de Bruxelles a été révélateur des clivages traditionnels accentués par la diversité qui caractérise l'Union des 27. Depuis le Congrès de La Haye en 1948, le Royaume-Uni, fidèle à sa politique traditionnelle, est leader d'un groupe de pays acquis à la méthode intergouvernementale ou de coopération à l'encontre du couple franco-allemand et des pays de la zone euro plutôt favorables à la méthode communautaire ou fédérale. Les clivages, qui varient en fonction des intérêts des États membres ou des intérêts sectoriels, se recourent avec les lignes de division au sujet de la priorité à accorder à l'approfondissement face à l'élargissement, à l'Europe politique sur l'Europe focalisée sur le marché. La leçon principale qui ressort des débats et des confrontations est que, malgré le recul de l'esprit communautaire, l'affirmation des intérêts nationaux et la résistance du Premier Ministre Blair et du Président polonais, la Troïka a réussi à relancer la dynamique européenne. Ce succès rappelle le rôle fondamental à la fois des personnalités et du Conseil européen composé des Chefs d'État et de gouvernement et du Président de la Commission européenne. Le Conseil européen et son noyau dynamique s'affirment désormais comme la plus haute autorité politique de l'Union européenne.

Dans quelle mesure le Traité de Lisbonne réussit-il à maintenir l'équilibre entre les institutions communautaires – le Parlement européen, la Commission et la Cour de Justice – et les institutions intergouvernementales – le Conseil européen et le Conseil? D'autant qu'à première vue les grands gagnants sont d'une part le Parlement européen, et d'autre part le Conseil européen et le Conseil. La Cour de justice renforce sa position de pouvoir juridictionnel, tandis que la Commission ne semble pas tirer un bénéfice visible de la nouvelle répartition des pouvoirs. Cependant, son droit de proposition est

étendu parallèlement à l'extension de la codécision et elle demeure l'institution dotée de la plus grande capacité d'analyse et d'action. La question est de savoir si le Conseil européen doté d'une plus grande autorité s'inspirera du modèle communautaire du Conseil prenant les décisions sur proposition ou sur recommandation de la Commission ou s'il adoptera une démarche s'appuyant plus directement sur ses membres. Quant au domaine des Affaires extérieures, le fossé entre Relex et la PESC devrait être atténué par la Haute Représentante, Lady Ashton, censée jeter le pont entre ces deux sphères dont la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de défense appartiennent à des domaines régaliens par excellence.

Cette réforme ambitieuse s'inscrit-elle dans la voie du fédéralisme et s'inspire-t-elle, plus ou moins inconsciemment, de l'esprit, de la méthode et des principes fédératifs? Les premiers éléments de réponse seront fournis par l'épreuve du fonctionnement du Traité de Lisbonne. Pour l'heure, la période de rodage qui s'accomplit sur un fond de crise financière et économique, donne quelques indications. Cependant, la quête du fédéralisme européen inédit se poursuit. Pour tester cette affirmation, nous proposons d'évaluer la nouvelle répartition des pouvoirs, d'examiner les cas des Affaires extérieures et du groupe de travail (*task force*) présidé par van Rompuy ainsi que de sentir dans quelle direction s'orientent les premiers pas sous le signe du Traité de Lisbonne.

*Côté institutions intergouvernementales  
Une grande innovation :  
le Président du Conseil européen*

Le Conseil européen composé des Chefs d'État et de gouvernement et du Président de la Commission s'est doté d'un Président permanent tout en renforçant son propre rôle dans le système politique de l'Union. Dans la logique du système, plus les fonctions de l'Union concernent les problèmes d'importance politique croissante, plus la participation des Hauts Responsables devient nécessaire. Les questions de « haute politique » concernant les pouvoirs régaliens, à l'exemple de la monnaie, de la politique économique ou extérieure, exigent l'engagement des membres du Conseil européen. En même temps, la mondialisation comme la multipolarité et l'affirmation des puissances émergentes aux côtés des États-Unis appellent à plus d'unité en politique extérieure si l'Union cherche à

s'imposer en tant qu'acteur global et pouvoir normatif. D'où le besoin fonctionnel d'un Président permanent.

Son élection à la majorité qualifiée permet d'éviter le veto et facilite le consensus comme dans le cas de Herman van Rompuy. Il préside et anime les travaux du Conseil européen, en assure la préparation et la continuité en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des Affaires générales. Il œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen. En outre, il représente l'Union dans les relations extérieures au niveau des Chefs d'État ou de gouvernement en matière de politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des compétences de la Haute Représentante de l'Union et j'ajouterais : « ni de celles du Président de la Commission ». En effet, la représentation internationale de l'Union au plus haut niveau exige la présence des deux Présidents, ainsi que celle de la Haute Représentante. D'autant que la politique étrangère a une dimension économique forte, tandis qu'à son tour, la sécurité déborde largement le concept étroit de sécurité militaire et tend à englober des activités aussi bien économiques, sociales et culturelles que scientifiques et technologiques. Bien que le Conseil européen agisse par consensus, la confiance acquise par la pratique de collaboration devrait lui permettre d'élargir progressivement le champ de la majorité qualifiée. Dès à présent, par ces nouvelles compétences et par l'action de son Président, le Conseil européen renforce le pouvoir intergouvernemental dans l'Union.

*Une présidence double  
au sein d'un système communautaire*

Dans le cas de la double présidence, l'exercice du pouvoir gouvernemental repose sur deux piliers institutionnels, le Conseil européen et ses bras droits, à savoir les Conseils d'une part et, d'autre part, l'Exécutif européen incarné par la Commission européenne. Doté d'une présidence personnalisée, le Conseil européen assume la pleine responsabilité des orientations et des stratégies générales définies dans le texte fondamental. A l'avenir, une collaboration étroite entre les deux Présidents et la Haute Représentante sera probablement imposée par *l'interdépendance de fait* entre les politiques économique et monétaire et les relations extérieures, y compris la sécurité et la défense. Ainsi, même dans ces matières politiques par

excellence, la décision serait, à plus ou moins long terme, du ressort du Conseil européen agissant sur proposition de la Commission et du Conseil des Affaires générales. C'est du moins ma prévision visant à garantir, par le recours à la méthode communautaire, l'optimum de cohérence en fonction de l'intérêt général européen.

Quant à l'exécution en matière des Affaires étrangères, elle fera l'objet d'une action conjointe du Conseil des Affaires étrangères présidé par la Haute Représentante, et de la Commission. Dans la durée, l'application de la méthode communautaire tendra à se généraliser, garantissant *l'efficacité* et assurant le *contrôle démocratique* du Parlement européen sur la Commission et sa Vice-présidente. A présent, la relation entre les deux Présidents semble s'orienter vers un tandem indispensable au bon fonctionnement de l'Union, fondé sur la division des tâches. En revanche, la situation est peu claire concernant le rapport du Président Herman van Rompuy avec les présidences tournantes des Conseils.

*Côté Conseil :  
confusion ou séparation des pouvoirs ?*

Le Conseil remplit, avec la Commission, un rôle-clé dans la chaîne décisionnelle de la Communauté européenne. Il constitue l'étape finale dans le *processus législatif* en codécision avec le Parlement européen. Son double rôle dans l'adoption des actes législatifs et des politiques communes proposés par la Commission et ses pouvoirs gouvernementaux, qu'il partage souvent avec la Commission, renforce sa position dans le système communautaire. En revanche, la multiplicité de Conseils spécialisés fragilise sa cohérence et rend difficile la tâche de coordination qui incombe à la présidence tournante. Tel Janus, il a deux visages, l'un du *pouvoir législatif* et l'autre du *pouvoir gouvernemental*.

Avec l'extension des domaines régaliens de l'Union européenne, le Conseil est devenu, aux côtés du Conseil européen, le principal détenteur des nouvelles compétences attribuées à l'Union au titre de la PESC. De fait, il se situe au centre du débat sur le caractère intergouvernemental ou communautaire de l'Union européenne. Son ambiguïté originelle n'est pas étrangère au fait qu'il est soustrait au contrôle du Parlement européen en tant que législateur communautaire, ce qui est normal, mais aussi lorsqu'il prend des décisions gouvernementales, ce qui l'est moins. Paradoxalement, la Commission

qui propose est soumise au contrôle démocratique du Parlement européen alors que le Conseil qui décide échappe à tout contrôle parlementaire. N'a-t-on pas coutume de dire que Montesquieu n'a pas encore fait un détour par Bruxelles?

Dans le *processus législatif* de l'Union, la Commission formule des propositions et s'efforce de préserver à la fois la cohérence et l'équilibre des normes communautaires. A ce titre, elle dispose d'une arme : l'exigence de l'unanimité du Conseil pour toute modification de sa proposition qu'elle est la seule habilitée à faire. Étant à l'origine des normes européennes, son champ d'action s'élargit parallèlement à l'extension des pouvoirs de codécision. C'est un point souvent omis dans les évaluations récentes de la répartition de pouvoirs. Pas à pas, la *codécision législative* s'est étendue, renforçant le pouvoir de la Commission, du Parlement européen et la capacité fonctionnelle du Conseil grâce à l'extension de la majorité qualifiée. Il est logique de se demander si l'on ne s'achemine pas vers un *pouvoir législatif bicaméral*. Cette double participation des États membres et des peuples de l'Union témoigne de l'évolution vers un système fédératif. Sans instituer un « Conseil législatif » (3), le Traité a retenu la distinction entre les deux fonctions du Conseil, la fonction législative se déroulant en toute transparence. Cependant, l'ambivalence du Conseil a été accentuée dans la mesure où il assume désormais des fonctions gouvernementales plus nombreuses en politique extérieure. La confusion des pouvoirs reste la maladie infantile du Conseil.

#### *Un saut : nouvelle procédure de vote*

La double majorité qualifiée est formée d'au moins 55% des membres du Conseil réunissant 65% de la population de l'Union. Elle reflète le *principe fédératif* de la double représentation des États membres et des peuples. Cette procédure s'applique lorsque le Conseil statue *sur proposition* de la Commission, témoignant de la confiance dont jouit la Commission. En revanche, si l'initiative est le fait d'un ou plusieurs États membres, la majorité exigée est de 72% des membres réunissant 65% de la population. Cette nouvelle règle prend en considération le critère de la population et souligne

(3) Le gouvernement allemand a fait des propositions qui reprennent les idées de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1<sup>er</sup> septembre 1994.

l'importance de la proposition de la Commission ou de la Haute Représentante (4). Dans la pratique, le Conseil ne recourt que rarement au vote et il s'efforce d'aboutir à des décisions par consensus. Néanmoins, la majorité qualifiée permet d'éviter la paralysie et contribue à accélérer le rapprochement des positions et la prise de décision. Elle contribue à accroître la capacité du système tout en le faisant avancer vers une communauté fédérative.

#### *Côté institutions communautaires Le Parlement européen : le grand gagnant*

Le Parlement européen sort renforcé, donnant ainsi une dimension plus démocratique à l'Union. Ses fonctions législatives de *codécision* avec le Conseil sont étendues à une cinquantaine de nouveaux domaines qui requièrent la proposition de la Commission. Ses pouvoirs législatifs sont comparables à ceux du Conseil. Il en va de même en matière budgétaire où il dispose de droits de décision égaux à ceux du Conseil. De surcroît, il consolide ses pouvoirs de contrôle politique sur la Commission et sur son Président. Après avoir auditionné le Président de la Commission choisi par le Conseil européen, il l'élit à la majorité absolue de ses membres. Il organise en outre des auditions de futurs membres de la Commission, avant d'investir le Collège dans son ensemble. De la sorte, il renforce son autorité. Le progrès essentiel demeure l'ampleur de son pouvoir de *codécision législative* et son influence sur la Commission dont il est par ailleurs l'allié naturel. La meilleure preuve de cette avancée dans la voie d'une démocratie fédérative est d'une part l'importance que lui accordent la Commission et le Conseil, et d'autre part le fait que les groupes d'intérêt et les lobbyistes le prennent pour cible. Autant d'indicateurs du pouvoir accru dont est doté le Parlement européen.

#### *Où en est la Commission, moteur de l'Union?*

Institution originale et autonome, la Commission dispose du droit d'initiative et de proposition aux côtés des pouvoirs de surveillance et de gestion. Elle est la seule institution investie de *pouvoirs actifs* d'initiative qui a la *responsabilité de dégager et de garantir l'intérêt général européen*. Dans la mesure où la *codécision législative* a été

(4) A l'insistance de la Pologne, cette procédure prendra effet avec un délai supplémentaire en 2014 auquel s'ajoute une période de transition jusqu'au 31 mars 2017.

étendue, la Commission a vu son champ de proposition élargi. En effet, la Commission remplit un rôle pivot en matière législative par sa proposition qui a pour conséquence, entre autres, l'extension de la majorité qualifiée au Conseil. Par contre, elle est réduite à un rôle *plutôt marginal* dans la PESC et dans la PESD, où l'intergouvernemental et l'unanimité sont la règle. En revanche, dans les Affaires intérieures et la justice, la Commission assume plus de responsabilité directe.

En tant que principal moteur de l'intégration, elle a vocation à assumer la gouvernance de l'Union. De toute évidence, c'est la seule institution composée de membres à plein temps dotée du *pouvoir actif*, jouissant d'une autonomie suffisante pour faire contrepoids aux intérêts nationaux représentés par les Conseils et pour faire valoir l'intérêt européen. Elle est le principal garant de la cohésion globale au sein de l'Union. Pour maintenir son rôle après l'élargissement et renforcer sa *collégialité* et son *efficacité*, le Traité de Lisbonne prévoit notamment de limiter dès 2014 le nombre de ses membres à 15. Dans l'ensemble, elle exerce une responsabilité politique en s'appuyant sur sa «petite» administration (5).

Par sa démarche, qui se fonde le plus souvent sur la consultation d'experts et de principaux acteurs, la Commission cherche des solutions équilibrées aussi objectives que possible, qui préservent les intérêts des États membres moyens et petits, tout en tenant compte de ceux des Grands. Ce constat explique l'attachement de ceux-là au rôle indépendant qu'assume la Commission, ces États éprouvant plus de difficultés à affirmer leurs intérêts dans des structures intergouvernementales largement dominées par les grands États membres. Dans cet esprit, le Traité de Lisbonne reprend la batterie d'articles qui vise à renforcer l'autorité du Président et la collégialité de la Commission.

Par ailleurs, le rôle-clé de la Commission se manifeste dans la relation entre sa proposition et la majorité qualifiée. En effet, la proposition de la Commission, en tenant compte de l'équilibre entre intérêts des pays et des secteurs d'activités, contribue à l'extension de la majorité qualifiée. La Commission dispose désormais d'une assise de légitimité plus directe qui résulte d'une intervention plus

(5) L'administration de la Commission est de dimension limitée par comparaison avec les administrations nationales, voire même régionales ou métropolitaines.

décisive du Parlement européen et des formations politiques européennes lors du choix de son Président, lors des auditions et de l'investiture de la Commission.

Le Traité de Lisbonne consolide et élargit le rôle du Président qui tire sa double légitimité de sa désignation par le Conseil européen se prononçant à la majorité qualifiée et de son élection par le Parlement européen (6). Le Conseil européen tient compte des résultats des élections au Parlement européen et procède à des «consultations appropriées» avant de proposer un candidat au Parlement européen. A son tour, le Parlement élit le Président de la Commission à la majorité des membres qui le composent. Le 16 septembre 2009, le Parlement européen, issu des élections européennes du 7 juin 2009, a élu José Manuel Barroso à la majorité de 382 voix. Le Président décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la collégialité ainsi que la cohérence et l'efficacité de son action. Aussi a-t-il le pouvoir de nommer des Vice-présidents, à l'exception de la Haute Représentante de l'Union qui est nommée à la majorité qualifiée par le Conseil européen *avec l'accord* du Président de la Commission. En outre, le Traité de Lisbonne consolide son autorité en lui attribuant le pouvoir de définir les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission. Quant à la collégialité, à deux reprises des déclarations individuelles des Commissaires ont porté atteinte à l'autorité et à la crédibilité de la Commission (7).

La Commission Barroso II à 27 devrait être réduite à l'avenir selon un système de *rotation égalitaire* à un noyau de 15 membres décideurs. Cette rotation égalitaire des États dans la répartition des Commissaires ne risque-t-elle pas d'affaiblir la Commission et, du même coup, la méthode communautaire? En effet, les membres provenant de Malte ou de Chypre seront aussi souvent décideurs que ceux issus d'Allemagne ou de France. Prudence oblige, cette réduction prévue par le Traité peut être modifiée par le Conseil européen à l'unanimité, ouvrant la possibilité d'une mini-réforme qui pourrait constituer un précédent à suivre.

(6) Le Conseil européen du 19 juin 2009 a désigné à l'unanimité José Manuel Barroso pour un deuxième mandat.

(7) Comp. avec les déclarations unilatérales et parfois contradictoires des membres du Conseil fédéral suisse qui ont porté atteinte à l'autorité du gouvernement.

*Un domaine en pleine expansion :  
La PESC et la PESD*

La prise de décisions fondamentales au titre de la PESC et de la PESD, qui repose sur une procédure spécifique, devrait être, dans une perspective fédérative, de la compétence du *Conseil européen agissant sur proposition du Haut Représentant et – le plus souvent possible – conjointement avec la Commission*. La cohérence et l'efficacité de la politique extérieure sont, dans une large mesure, fonction des propositions communes dont l'élaboration serait confiée à la Haute Représentante et à la Commission en liaison étroite avec le Conseil des ministres des Affaires étrangères dont la Haute Représentante assure la présidence. De cette façon, les délibérations porteraient sur une proposition fondée sur une vision commune. De surcroît, dans cette configuration, le contrôle démocratique serait exercé par le Parlement européen, devant lequel la Commission est pleinement responsable.

La répartition des tâches dans l'Union correspond à l'exigence du niveau du pouvoir politique et du contrôle démocratique : plus les problèmes relèvent de la haute politique, plus l'engagement du Conseil européen est nécessaire, mais un engagement que je souhaite fondé sur les propositions de la Commission, seule institution responsable devant le Parlement européen. A l'évidence, sans Conseil européen, pas de véritable politique extérieure, sans stratégie cohérente entre le Président du Conseil européen, la Commission et l'autorité de son Président et de sa Vice-présidente, pas d'Union parlant d'une seule voix et agissant en commun sous l'œil du Parlement européen. Dans ma vision, les initiatives et les démarches individuelles d'un membre, quel que soit son poids politique, ou d'un groupe de membres seraient canalisées à travers les propositions de la Haute Représentante agissant conjointement avec la Commission et selon les orientations et décisions-cadres du Conseil européen. Ce sont les conditions incontournables pour une politique étrangère et de sécurité réellement commune (8).

(8) Objectif qui s'inscrit en filigrane dans le Traité de Lisbonne.

*Le rôle-clé du Haut Représentant*

Suivant la proposition franco-allemande, Le Ministre européen des Affaires étrangères redevenu Haut(e) Représentant(e) s'appuie sur un *Service diplomatique européen* associant la Direction générale des relations extérieures de la Commission et le Service du Haut Représentant. Ce schéma fusionne le poste d'ancien Haut Représentant avec celui de la Commissaire aux relations extérieures. De surcroît, il annonce l'émergence d'une diplomatie européenne chargée de mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Composé pour un tiers de diplomates nationaux aux côtés des fonctionnaires du Conseil et de la Commission, ce service autonome est placé sous l'autorité de la Haute Représentante.

Le principal nœud qui handicape l'Union demeure le fossé qui sépare les Affaires communautaires des Affaires de politique étrangère, de sécurité et de défense communes, fossé que la Haute Représentante est appelée à combler. Dans ces domaines régaliens, la Commission a traditionnellement un rôle plus effacé. Un léger progrès s'annonce : la Haute Représentante, conjointement avec la Commission, a la faculté de présenter des propositions en son propre nom ou au nom de la Commission. Ainsi, la porte est ouverte à plus de responsabilité devant le Parlement européen. Il n'en demeure pas moins que, dans ces matières sensibles, l'unanimité reste de rigueur, le Président du Conseil européen et la Présidente du Conseil des Affaires étrangères ayant pour tâche de faciliter le consensus. Dès lors, on peut espérer qu'ils contribueront à contenir les délibérations dans le cadre institutionnel et à éviter les *by pass* par certains États membres utilisant des circuits extérieurs. Les grands États dotés de capacité diplomatique et militaire ont tendance à assumer le leadership en matière de PESC et de PESD. La guerre de l'Irak a divisé tant les grands que les moyens et petits États membres entre eux (9). Ces divisions laissent entrevoir la tâche ardue qui incombe à la Haute Représentante.

Au demeurant, une certaine ambiguïté plane sur la double loyauté de la Haute Représentante, laquelle, tout en étant Vice-présidente de la Commission, est soustraite à la responsabilité collé-

(9) A la différence de l'opposition frontale entre la France et l'Allemagne, lors de l'implosion de la Yougoslavie, cette fois-ci le couple franco-allemand s'est trouvé dans le camp des opposants à la guerre contre l'Irak.

giale. Certes, en cas de motion de censure, elle démissionne collectivement en sa qualité de membre du Collège mais elle reste néanmoins en fonction en tant que Présidente du Conseil des ministres des Affaires étrangères. Pour l'heure, Lady Ashton a gardé son bureau à la Commission au 12<sup>ème</sup> étage du Berlaymont. Lors de son audition, elle a affirmé sa loyauté à l'égard de l'Europe et de l'Union. Encore faudra-t-il observer attentivement la manière dont elle poursuivra sa socialisation européenne après une brève expérience en tant que Commissaire chargée de la politique commerciale. L'exercice des fonctions européennes à plein temps contribue-t-il à l'europanisation et à la formation d'une eurosphère (10) ? A la différence des Représentants permanents, la Haute Représentante a une double tâche en tant que Présidente du Conseil des ministres des Affaires étrangères et Vice-présidente de la Commission européenne et à ce titre, elle a un double mandat européen (11).

L'accroissement de la capacité de décision et d'exécution dont l'Union européenne a besoin devra lui permettre de devenir un acteur majeur et un pôle normatif dans un monde multipolaire aux côtés des États-Unis, de la Russie et du Japon ainsi que des puissances émergentes de la Chine, de l'Inde et du Brésil. Encore faudra-t-il qu'elle développe une stratégie plus hardie notamment à l'égard de son vieil allié les États-Unis, mais aussi envers la Russie et l'Ukraine. Puissances réémergentes, celles-ci ont aussi en partage avec l'Union la proximité culturelle et géographique et leur «solidarité de fait» croissante. Or, pour parler à l'unisson dans ce monde en mutation, l'Union doit compter sur l'impulsion de la Haute Représentante et de la Commission ainsi que sur le soutien du Conseil européen et de son Président. D'où la nécessité de recours progressif à la méthode communautaire.

#### *L'Union en période de rodage*

Deux questions ont retenu mon attention : la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le point essentiel concernant l'imbrication des responsabilités du Président van Rompuy et de la Haute Représentante dans le système de l'Union

(10) L'expression est de Jacques-René Rabier, Directeur général honoraire à la Commission.

(11) Dans nos études antérieures, nous avons constaté que, bien qu'étant des représentants des États membres, ils sont aussi des porte-parole de l'Union auprès de leurs gouvernements. Aussi ont-ils une double loyauté, nationale et européenne.

ainsi que leurs relations avec le Président Barroso et la Commission européenne. Seul le fonctionnement réel de la Troïka nous permettra d'en évaluer les effets. Mais dès à présent, il est évident que leur collaboration étroite et leur entente confiante seront déterminantes pour l'avenir de l'Union.

Dès l'abord, on constate que la Haute Représentante est surchargée de multiples tâches et qu'elle sera appelée à s'appuyer largement sur la Commission et sur le SEAE (12) qui est placé sous son autorité. D'autant que son mandat très vaste consiste à conduire la PESC, y compris la PSDC, et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Dans ce contexte, le SEAE est chargé d'assister les deux Présidents, la Commission et la Haute Représentante. Dirigé par Pierre Vimont, Secrétaire général exécutif, assisté de deux secrétaires exécutifs adjoints, Helga Schmid et Maciej Popowski, ainsi que de David Sullivan, Directeur général administratif, le Service européen travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres ainsi qu'avec le Secrétariat général du Conseil et les services de la Commission, et veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Cette action comprend un ensemble d'instruments d'aide extérieure gérés par la Commission en matière de coopération, de voisinage et de partenariat, ainsi que de sûreté nucléaire, des instruments de stabilité et pour la démocratie et les droits de l'homme. D'où l'importance de la double fonction de la Haute Représentante.

Une autre innovation concerne les 132 délégations de la Commission qui deviennent des délégations de l'Union. Les Chefs de délégation reçoivent leurs instructions de la Haute Représentante et du SEAE ainsi que de la Commission dans les domaines de sa compétence. Une des conséquences de cette nouvelle organisation de la diplomatie européenne est que désormais les réunions des ambassadeurs des États membres ont lieu sous la présidence du Chef de délégation en remplacement du Chef de mission du pays qui assumait la présidence tournante du Conseil. A tous les niveaux, l'Union cherche à renforcer la cohérence et l'efficacité de son action extérieure.

(12) Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure.

Quant à la collaboration des deux Présidents, elle se développe sous de bons augures. Un gentleman's agreement a été conclu entre les deux Présidents qui ont pris l'habitude de commencer leurs semaines par un petit-déjeuner. De surcroît, les premiers témoignages sont fournis par leur participation et leurs interventions complémentaires aux réunions du G8 et du G20 (13).

*Le rôle ambigu du groupe de travail*

Un petit caillou risque de troubler cette harmonie entre deux leaders de l'Union : afin de faciliter la sortie de la crise financière et économique, le Conseil européen a cru bien faire en créant un *groupe de travail* sous la présidence de Herman van Rompuy. A regarder de plus près, il s'agit des réunions informelles des Ministres des Finances auxquels se sont joints Olli Rehn, membre de la Commission, Jean-Claude Trichet, Président de la BCE et Jean-Claude Juncker, Président de l'Eurogroupe. Or généralement, un *groupe de travail* est formé soit d'un nombre réduit de Ministres compétents, soit d'experts de haut niveau. A ma connaissance, les Présidents d'États ou d'organisations officielles n'assument pas la présidence d'un *groupe de travail*. En revanche, ils se fondent sur les conclusions des groupes de travail pour prendre leurs décisions et orienter leurs actions. Un Haut responsable politique doit-il s'engager à présider des groupes de travail fussent-ils informels ? Ne doit-il pas préserver sa haute fonction et son choix autonome ?

La question est de savoir si le *groupe de travail* n'empiète pas sur les compétences de la Commission et si la démarche intergouvernementale ne cherche pas à s'imposer à la méthode communautaire. A titre personnel, j'aurais préféré un *groupe de travail* présidé par le Commissaire responsable des Affaires économiques et financières et chargé d'établir un programme global anticrise sur la base des analyses et des propositions de la Commission. Force est d'admettre cependant que le Président van Rompuy, dont la volonté de servir l'Europe n'est pas en question, cherche ses marques en prenant diverses initiatives. Il a besoin de s'affirmer en faisant preuve de dynamisme et d'initiative. Il n'en reste pas moins que pour ne pas créer une atmosphère de concurrence ou donner l'impression de

(13) Voir à titre d'exemple la lettre conjointe à la veille du G20 à Séoul qui a fait l'objet d'un tour d'horizon au Conseil européen du 28-29 octobre 2010.

faire pencher la balance du côté des institutions intergouvernementales aux dépens de la Commission, il serait souhaitable que toute nouvelle initiative soit lancée en accord avec le Président de la Commission.

Le Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010 témoigne de l'enchevêtrement de diverses initiatives qui ont produit, dans l'ensemble, de bons résultats. Le rapport du *groupe de travail* a été adopté, rapport qui, sur de nombreux points, reprend les propositions de la Commission. La «majorité renversée» est prévue pour assurer un certain degré d'automaticité des sanctions à l'égard du dépassement excessif du déficit budgétaire et du niveau des dettes publiques. En principe, les sanctions se déclenchent à moins d'un vote du Conseil à la majorité qualifiée. Aussi, le Président van Rompuy a-t-il insisté sur l'automaticité des sanctions.

Le moteur franco-allemand, sous l'impulsion de la Chancelière, a lancé l'idée d'une «petite réforme» du Traité de Lisbonne afin de donner une base permanente et légale au Fonds anticrise. Le mécanisme européen de stabilité financière prendra le relais et devra être désormais inscrit dans le Traité de Lisbonne. Le couple a réussi à entraîner les autres pays membres dans son sillage. Tous, conscients de la nécessité d'un mécanisme permanent, ont, certains en maugréant, accepté ce pas vers la gouvernance économique. Un double mandat est donné au *groupe de travail* et à la Commission qui l'a sollicité de sa propre initiative. De fait, nous sommes en face de deux feuilles de route qui se chevauchent et se complètent à la fois. D'une part, un ensemble de propositions de la Commission : le renforcement de la surveillance financière, l'établissement des mécanismes anticrises, mais aussi la relance du marché intérieur et la mise en œuvre de la stratégie 2010, et d'autres initiatives telles la réforme du budget européen, la création d'un impôt européen ou l'émission des euro-obligations. Bref, des mesures anticrises et un programme de croissance. D'autre part, une démarche au sommet par le mandat attribué par le Conseil européen au *groupe de travail* du Président van Rompuy. Une démarche à l'envers de la méthode communautaire, consistant à commencer par consulter les gouvernements et leurs ministres des finances. A regarder de près, il s'agit d'une démarche s'appuyant sur les travaux et les initiatives de la Commission représentée au sein du *groupe de travail* par le Commissaire chargé des Affaires économiques ainsi que sur l'apport du Pré-



sident de la BCE et du Président d'Eurogroupe. En fait, cette démarche emprunte un cheminement nouveau et complexe cha-peauté par le Président du Conseil européen. Est-ce une procédure de transition ou une procédure appelée à durer? Dans le premier cas, c'est justifié, alors que dans la deuxième hypothèse, c'est un glissement vers l'intergouvernemental.

Le Conseil européen demande une rapide mise en place des instruments législatifs. C'est le retour à la procédure communautaire qui se fonde sur les propositions de la Commission. Parallèlement, le Conseil européen fixe, selon un procédé traditionnel, des échéances afin que le Conseil et le Parlement européen parviennent à un accord sur les propositions législatives de la Commission avant l'été 2011.

Quant à la *mini-réforme* établissant un *mécanisme* permanent de gestion de crise, le Conseil européen invite son Président à engager des consultations de ses membres pour préparer une «modification limitée» nécessaire sans toucher à l'article 125 du Traité du fonctionnement (clause de «no bail-out»). Après approbation, la mini-réforme comprenant le mécanisme permanent pourra être ratifiée au plus tard à mi-2013. Afin d'accélérer le processus de mise en place du mécanisme de crise, ne serait-il pas opportun de recourir à la «coopération renforcée»? Dans la même foulée, le Conseil note avec satisfaction que la Commission a l'intention d'entreprendre, en étroite consultation avec le Président du Conseil européen, des travaux préparatoires relatifs aux composantes générales du nouveau mécanisme qui sera mis en place, notamment le rôle du secteur privé, le rôle du FMI et la très stricte conditionnalité à laquelle doit être subordonnée l'action menée dans le cadre de ce type d'instrument. Dans l'obsession de la crise et des sanctions, n'a-t-on pas oublié les incitations et les programmes de développement coordonnés ainsi que les investissements européens dans les infrastructures. En effet, les sanctions n'ont de sens que si elles permettent de relancer la croissance et l'emploi.

Je retiens les remarques suivantes : la force de relance du couple franco-allemand, la continuation des activités du *groupe de travail* et de son Président ainsi que le rôle incontournable de la Commission et le retour à la pratique des échéances.

Dans ce mix procédural où s'enchevêtrent les rôles des deux Présidents ainsi que les méthodes intergouvernementales et communau-

taires, il est difficile et prématuré d'évaluer la part de chacune. Si les initiatives sont partagées entre la Commission, le *groupe de travail* et le couple franco-allemand, les résultats quant au contenu des décisions du Conseil européen sont dans l'ensemble positifs. Les tâches «lourdes» et l'élaboration des règles législatives et leur approbation relèvent de la proposition de la Commission et de la codécision du Conseil et du Parlement européen. On comprend que devant cette complexité, le Président du Conseil européen a affirmé que la question intergouvernementale-communautaire est un faux problème qui donne lieu à un faux débat. Tout en respectant l'opinion du Président du Conseil européen, je m'inscris en faux contre cette vision. La longue expérience de la Communauté européenne, comme celle plus récente de l'Union européenne, confirme l'efficacité de la méthode communautaire qui constitue le trait original de l'Union européenne. Cette invention institutionnelle la distingue des organisations internationales et la rapproche des communautés de type fédératif à condition que l'équilibre des pouvoirs et des institutions soit respecté. De surcroît, elle assure le contrôle démocratique du Parlement européen sur les activités de la Commission, à la différence du Conseil et de la méthode intergouvernementale qui échappent à toute responsabilité devant le Parlement européen.

Par ailleurs, la méthode communautaire est la seule à permettre la pratique de la démocratie participative. En effet, la Commission ne se limite pas à prendre le pouls des gouvernements mais procède à des consultations des acteurs socio-économiques lors de l'élaboration de ses propositions. L'avantage d'une proposition soumise à l'approbation du Conseil est évident : un document est sur la table de discussion, qui présente une vision de l'intérêt commun européen et qui tient compte de l'équilibre entre divers intérêts nationaux ainsi qu'entre les grands, les moyens et les petits États membres. A l'inverse, les procédures intergouvernementales sont exposées davantage à la domination des grands États membres.

Sur le plan des relations extérieures, la démonstration est faite en politique commerciale où les intérêts de l'Union sont représentés par la voix de la Commission. Dans divers secteurs de la politique extérieure, ce rôle est dévolu à la Haute Représentante, aux côtés des deux Présidents. En s'inspirant de la méthode communautaire et en avançant des propositions conjointement avec la Commission et tout en s'appuyant sur le Service diplomatique européen, la

Haute Représentante pourra accroître la capacité d'influence internationale de l'Union.

Dans cette phase de transition, chaque initiative comme toute déclaration influencent l'engagement européen et l'activité de divers acteurs. Dès lors, il est essentiel que le *tandem présidentiel* s'affirme avec détermination en tant que le nouveau visage et le porte-parole de l'Union, de concert avec la Haute Représentante. Telle semble être la finalité du Traité de Lisbonne. Au demeurant, chacun des actes du Président van Rompuy comme du Président Barroso a des répercussions bien au-delà de la sphère des institutions européennes et contribue par sa portée symbolique et pratique à forger l'image de l'Union européenne et à affirmer son influence parmi les acteurs mondiaux. En temps de crise, chaque parole des deux Présidents, des Commissaires et autant, sinon plus, toute déclaration du Président français et de la Chancelière allemande ont des répercussions immédiates pas toujours positives sur le marché financier. Nous sommes bien loin d'une Europe unie face à la crise.

#### *Conclusion ouverte sur l'avenir*

De toute évidence, le nouveau Traité accomplit un saut qualitatif d'autant plus significatif qu'il s'inscrit dans des circonstances d'une sortie difficile de la crise. Plusieurs leçons découlent de cette mise à l'épreuve de la solidité de l'Union. La crise de l'euro et du noyau dynamique sous la pression des dettes publiques et privées, les risques des effets de dominos mis en lumière par les difficultés de la Grèce et de l'Irlande, autant de facteurs qui ont mis en question le processus «irréversible» de l'intégration et le *spill over* positif de Haas. La crise a un double effet, elle marque les velléités nationales mais impose par nécessité des solutions communes. Comme par le passé, la nécessité et le désir de l'Europe sont plus forts que les vicissitudes de la mondialisation et les chocs extérieurs ou les tensions intérieures.

De multiples réseaux de collaboration et l'intense interdépendance contribuent à leur tour au maintien du rythme et à la progression certes fluctuante mais continue vers plus d'union. Dans cet espace complexe, la méthode communautaire ou fédérale, combinée avec les nouveaux moyens de communication et de gouvernance, permet de garantir l'*autonomie* des États membres, des régions, villes et pouvoirs locaux en interaction avec les autres acteurs

sociaux, en même temps qu'elle assure leur participation en renforçant l'Union. Dans cet ensemble, la Commission a vocation d'être à l'écoute des voix plurielles, de promouvoir des orientations et de dégager des objectifs communs. Encore faudra-t-il qu'elle puisse exercer pleinement son rôle.

Au stade actuel, on ne peut que constater que le nouveau Traité poursuit, à quelques exceptions près, la quête d'une fédération européenne inédite. Néanmoins, seul son fonctionnement permettra d'évaluer sa contribution effective à l'avenir fédératif de l'Union européenne. A l'évidence, le Traité de Lisbonne offre de nouveaux moyens qui, utilisés pleinement, sont porteurs de grands espoirs et signe d'une grande ambition pour l'Europe.

Depuis les origines de la CECA, la Haute autorité, puis la Commission de la Communauté européenne suivie de l'Union européenne ont mis en évidence le rôle irremplaçable de cette institution autonome, moteur européen du processus d'intégration et garante des traités et des règles communes. C'est l'institution-clé, laquelle, avec le Parlement européen et la Cour de justice et avec le soutien du Conseil européen et du Conseil, a la responsabilité de promouvoir l'intérêt général dans une vision européenne. Le Traité de Lisbonne offre de nouveaux moyens à présent en rodage, dont la pleine utilisation dans l'esprit de la méthode communautaire sera déterminante pour la progression de l'Union vers une forme inédite de fédération européenne.

## II. - L'UNION EUROPÉENNE DANS LA TOURMENTE FINANCIÈRE

La crise financière est la grande épreuve à laquelle est confronté le nouveau Traité. La riposte est lente, graduelle et cas par cas. Or, à l'heure où les crises financières et sociales frappent un pays après l'autre de la zone euro, ceux-ci ont un urgent besoin d'un acte de solidarité totale, d'une garantie générale sans failles ni atermoiements. C'est la seule réponse au «scénario du défaut» décrit par Martin Wolf (14). Le signe fort de solidarité à l'adresse des marchés et des citoyens est susceptible de rétablir la confiance et de mettre

(14) *Le Monde Economie*, 14 décembre 2010.

un terme à la spirale des spéculations. Au lieu de petits pas hésitants et de compromis imposés, l'Europe nécessite une grande initiative, une vision et une stratégie claires reposant sur une volonté politique affirmant la solidarité européenne. La sortie de crise, la relance de l'économie et de l'emploi et la perspective du développement dynamique sont à ce prix.

En attendant ce sursaut de solidarité, l'effet de domino est enclenché et les crises des dettes et déficits publics, avec leurs séquelles de spéculations, de chômage et de troubles sociaux, frappent les plus vulnérables sans que même les grands pays en soient à l'abri (15). Aussi, après la Grèce et l'Irlande, le Portugal a fait appel à l'aide de l'Union, en attendant l'Espagne et peut-être l'Italie, suivies par la Belgique, sans exclure la France. La menace sur le noyau de la zone euro se profile. D'autant que les manifestations de violence à Athènes, Dublin et Rome sont autant d'avertissements et d'appels aux gouvernements et aux institutions européennes mais aussi au G20. Un pas vient d'être franchi dans cette direction par l'adoption des quatre Autorités de supervision des marchés et de prévision du risque systémique (16).

Le Traité de Lisbonne, bien que mis au point au début de la crise financière, n'a rien prévu pour lutter contre la crise. Ce n'est qu'après les expériences de sauvetages in extremis au compte-gouttes que les Conseils européens du 29 octobre et du 16 décembre 2010 ont décidé de remplacer les mécanismes provisoires, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), à partir de 2013, par un Mécanisme permanent pour préserver la stabilité financière. Afin de lui donner une solide base légale, il est prévu de réviser le Traité de Lisbonne.

A ce concert de déclarations souvent contradictoires s'ajoute le débat à propos de la capacité financière du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Selon Jean-Claude Trichet et le Ministre belge des finances Didier Reynders, Président du Conseil durant le dernier semestre de 2010, les ressources du Fonds devraient être sinon doublées du moins augmentées substantiellement. Cette opi-

(15) L'économiste Nouriel Roubini met en garde contre le risque de défiance des marchés vis-à-vis de la dette de la France, *Le Monde*, 14 décembre 2010.

(16) Comité européen du risque systémique (CERS), Autorité bancaire européenne (ABE), Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).

nion est rejetée à la fois par le Président de l'Eurogroupe Jean-Claude Juncker, le Directeur du Fonds Klaus Regling ainsi que par la voix prépondérante de la Chancelière allemande suivie par la France.

Une autre constellation a émergé autour de l'idée, d'ailleurs ancienne, de l'émission des *obligations européennes* soutenue par Jean-Claude Juncker, Giulio Tremonti et Tommaso Padoa-Schioppa. Cette initiative a pour but de signaler clairement aux marchés «l'irréversibilité de l'euro?». La Chancelière Angela Merkel a évoqué deux arguments, à savoir la concurrence entre les taux d'intérêt et l'incompatibilité des «eurobonds» avec les traités. Faut-il rappeler que cette façon de mutualiser même partiellement les dettes européennes aurait pour effet d'accroître les taux d'intérêt allemands qui sont les plus bas, tout en bénéficiant à des pays tels que la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et l'Italie qui empruntent sur les marchés à des taux élevés. Une autre finalité pourrait être attribuée, selon Jacques Delors, aux *obligations européennes* : financer la réalisation des grands travaux d'infrastructure européens, de projets européens de recherche et d'éducation ainsi que de programmes de coopérations industrielles. Cette idée a été mise à l'étude par la Commission. Elle semble bénéficier de nombreux appuis parmi lesquels ceux de plusieurs États membres comme de la Confédération européenne des syndicats (CES). D'autres initiatives sont à l'étude ou en discussion : un impôt sur les transactions financières, taxe sur les émissions de carbone, etc., susceptibles de contribuer à la relance de l'économie européenne.

Le cas particulier de la Grèce n'explique pas, d'après Paul De Grauwe, la crise de la dette d'autres pays de l'eurozone qui a pour cause la dimension excessive de la dette privée. Et de rappeler qu'entre 1999 et 2008 – année de l'éclatement de la crise financière – la dette des ménages privés est passée de 50% à 70% du PIB, tandis que la dette des banques a explosé enregistrant plus de 250% du PIB en 2008. Son constat est clair : ce sont les marchés financiers qui ont manqué de discipline alors que les gouvernements ont assumé leur responsabilité pour sauver les banques et le système financier. D'où l'accroissement excessif de la dette publique. Or, le mécanisme rigoureux imposé par l'Allemagne est, selon Paul De Grauwe, fondé sur un diagnostic erroné qui n'est pas sans provoquer quelques inquiétudes. Il est paradoxal d'observer que l'Alle-

magne cherche à imposer son modèle de discipline budgétaire, alors qu'elle n'est pas en mesure de la faire respecter par tous les Länder et toutes les municipalités. En effet, à l'exemple de Wuppertal et de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, certains Länder plus laxistes sont accablés sous le poids des déficits et des dettes hérités de la période faste ou répondant aux besoins des dépenses sociales. Le gouvernement fédéral a offert son aide conditionnée par des efforts locaux. Des propositions sont avancées pour des réformes plus hardies. Mais une réforme réelle semble exiger des changements «dramatiques» dans le système fédéral (17). La Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui représente environ 20% du PIB de l'Allemagne, a vu sa dette passer de 123,3 à 173 milliards d'euros, soit un bond de 40 %.

Depuis l'éclatement de la crise, la Commission européenne a fait adopter une série de directives pour la supervision du fonctionnement des marchés, des banques, des fonds spéculatifs, des agences de notation, suivies de nombreux projets tel celui visant à accroître la transparence des bourses. En un mot, elle s'est attelée à remettre de l'ordre sur les marchés financiers (18). Le moment n'est-il pas venu pour en présenter une synthèse cohérente et lisible aux citoyens et aux marchés? Le pas suivant dans le sens d'une fédération consisterait à assurer une garantie pour l'ensemble de la zone euro.

A la suite de la création de l'Union économique et monétaire par le Traité de Maastricht, la partie jumelle qu'est l'Union économique a été négligée. Pendant longtemps, les efforts de coordination des politiques économiques ainsi que les propositions d'une gouvernance économique lancées par Jacques Delors et reprises par les gouvernements français se sont heurtés aux réticences allemandes. Or, pour consolider l'Union monétaire, il est urgent de mettre en œuvre son pendant qu'est l'Union économique. La gouvernance économique efficace et la convergence des politiques économiques, complétées par le fédéralisme fiscal et budgétaire tel que proposé par le

(17) *The Economist*, April 23rd 2011: «?Hundreds of mini-Greeces?». Selon *Le Monde* du 23 février 2011, les dettes allemandes ont augmenté de 18 % en 2010: l'État fédéral avec 1284,1 milliards d'euros (+ 21,9 %) suivi des Länder avec 595,3 milliards d'euros (+ 13 %) et des villes avec 119,4 milliards d'euros (+ 4,9 %).

(18) Le système européen de surveillance financière (ESFS) comprend: le Comité européen du risque systémique (CERS), l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), l'Autorité européenne des valeurs mobilières (AEVM) ainsi qu'une Directive de portée générale (Directive «?Omnibus»).

Président de la BCE et évoqué en d'autres termes par le Président français et la Chancelière allemande, sont autant d'initiatives qui exigent une décision politique générale comprenant également le dispositif d'examen préalable des projets de budget et le contrôle de la mise en application de ce système cohérent. En attendant un sursaut de solidarité, certains commentateurs se demandent si cette précondition ne reviendrait-elle pas à exiger que l'État sollicitant l'aide soit préalablement déclaré en quasi-faillite? Selon l'économiste Thierry Malleret, le coût du non euro est trop élevé pour que raisonnablement on puisse l'envisager (19).

L'exemple des initiatives dictées par des intérêts nationaux et de l'inefficacité des démarches d'un État ou d'un groupe d'États fait ressortir des déficiences congénitales de la méthode intergouvernementale. Mon constat est fait: cette méthode tend à amplifier la portée de l'intérêt national et du néo-réalisme, à renforcer la domination des grands États aux dépens des petits et moyens États et, partant, de l'intérêt général et de l'équilibre systémique. Dans cette approche, la négociation s'engage sur la base d'initiatives divergentes qui conduisent en général soit à une décision imposée par les Grands soit à une décision incohérente ou à un compromis à minima. En revanche, l'«œuf de Jean Monnet» c'est l'efficacité de la méthode communautaire.

La Grèce, talon d'Achille de la zone euro, a subi l'onde de choc de la crise, mettant à l'épreuve la solidarité européenne. La crise grecque a éclaté à la suite de la découverte par le gouvernement Papandreou de l'immensité de la dette et du déficit publics, cachés sous des statistiques manipulées. Le tout a échappé à la vigilance de Bruxelles, d'Eurostat et de Bâle, ou du moins n'a pas donné lieu à des mesures préventives. On s'accorde à admettre que cette situation est propre à la Grèce et qu'elle est due notamment à la fraude fiscale pratiquée à grande échelle, à la corruption et à la pléthore de fonctionnaires publics. La réponse est à la hauteur de la crise: des mesures d'austérité rigoureuses et de réformes soumises à une forte conditionnalité et des sanctions communautaires. Pendant la préparation du Fonds européen de stabilité financière, la question se posait de savoir si ce Fonds servira d'instrument actif, voire «proactif» ou s'il fera office d'outil réactif de secours ultime en

(19) «The cost of non euro», *Informed judgement*, Early January 2011.

situation de crise. Cette problématique a été abordée par Tommaso Padoa-Schioppa qui, en collaboration avec d'autres économistes (20), a insisté sur la nécessité d'activer ce Fonds afin d'apporter un soutien aux pays en proie à d'importants déficits budgétaires et courants dans leurs efforts d'ajustement (21). De l'avis de Tommaso Padoa-Schioppa, des ajustements budgétaires rigoureux risquent de plonger la Grèce comme l'Irlande et le Portugal dans une dépression provoquant la détérioration de cette situation budgétaire et une insuffisance de leur croissance. D'où la nécessité de mettre en place des mesures incitatives pour retrouver la croissance.

Au lieu d'un élan solidaire, la Chancellerie fédérale, prise en étau entre la nécessité de secourir la Grèce et de défendre l'euro et les contraintes de politique intérieure sous la pression de l'opinion publique enflammée par les médias, a prêché la discipline sous la menace de sanctions tout en se cantonnant dans l'attentisme. Des critiques à l'égard de la Grèce ont donné lieu à une « guerre des médias », accompagnée des leçons sur la bonne gestion des finances publiques. Il s'en est fallu de trois mois d'hésitations avant que les Hauts responsables de la zone euro, l'Allemagne en tête suivie par la France, n'aient pris conscience de la nécessité d'aider la Grèce pour éviter la contagion. Une action prompte et solidaire aurait pu éviter bien des déboires, qu'il s'agisse d'intérêts usuriers imposés par les marchés à la Grèce, des mesures extrêmes de l'austérité qui sont à l'origine de la crise économique et sociale et des mouvements violents. Au demeurant, il est difficile d'évaluer le coût de l'action tardive et des conditions contraignantes sans oublier les dommages « collatéraux » psychologiques et la résurgence des sentiments nationalistes. En revanche, il est évident que cette façon de gérer la crise grecque a suscité des doutes sur la cohésion de la zone euro et a ouvert la voie au traitement séparé des crises, cas par cas, au lieu d'une approche globale.

Pour l'heure, les membres de la zone euro se sont contentés de prévoir dès 2013 un *Mécanisme européen de stabilité* intergouvernemental doté d'une capacité effective de prêt de 500 milliards

(20) Article cosigné dans le *Financial Times* par Peter BOFINGER, Henrik ENDERLEIN, Tommaso PADOA-SCHIOPPA et André SAPIR, 28 septembre 2010.

(21) Tommaso PADOA-SCHIOPPA : *La détermination d'un architecte de l'Euro face à la crise*, Notre Europe, mars-décembre 2010.

d'euros. Le but est de préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble (22). Certes, une attention particulière sera portée à la coordination des politiques fiscales. Mais les doutes persistent quant à la capacité du MES à assurer une solution globale : ses garanties de prêt sont-elles à la mesure des dettes publiques ? Ses interventions, au lieu d'être préventives, n'ont lieu qu'au stade final de la crise d'un État. L'accent prédominant porte sur la conditionnalité et la rigueur accompagnées de sanctions en n'accordant que peu d'importance aux mesures d'encouragements à la croissance et à l'emploi (23). Un point positif sur lequel insiste chaque ligne des conclusions, le retour au premier plan du rôle de la Commission et, de ce fait, la réhabilitation de la méthode communautaire.

La crise de la zone euro risque de provoquer une crise de l'Union européenne. Comme l'a rappelé le nouveau président de la Banque Centrale Européenne, Mario Draghi, le défaut de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal aurait des effets systémiques : « Dans la zone euro, la crise de la dette souveraine dans trois pays qui représentent 6 % de PIB de la zone a le potentiel d'avoir des effets systémiques importants. » Selon lui, la zone euro se trouve « face à l'épreuve la plus difficile depuis sa création. La surveillance des politiques budgétaires nationales, affaiblie au milieu de la décennie précédente à l'initiative des trois plus grands pays, a montré des carences justement au moment où elle devenait essentielle » (24). Le retour à la discipline budgétaire devrait être accompagné d'une affirmation de la solidarité totale de l'Union comprenant des mesures préventives. Un nouvel élan commun permettrait de remettre l'Union et son noyau fédérateur qu'est la zone euro sur la voie de la poursuite de l'intégration européenne. Ce choix politique implique l'établissement sans délai d'un gouvernement économique et, à terme, d'une Union politique selon la proposition avancée de longue date par Wolfgang Schäuble, actuel Ministre des finances allemand (25). En s'inspirant de l'esprit de cette proposition, les institutions européennes et les États membres affirmeraient leur volonté de s'engager avec détermination à créer une

(22) *Conclusions du Conseil européen* des 24 et 25 mars 2011.

(23) La Commission et le gouvernement grec ont mis au point, avec l'aide des banques privées grecques, un instrument d'aide aux PME.

(24) *Le Temps* du 1<sup>er</sup> juin 2011.

(25) Wolfgang SCHÄUBLE en collaboration avec Karls LAMERS, *Réflexions sur la politique*, Groupe parlementaire CDU/CSU, Bundestag, Bonn, 1<sup>er</sup> septembre 1994. Ces réflexions portent sur le renforcement du noyau fédérateur et la transformation de la Commission en gouvernement de l'Union.

fédération européenne sur la base du Traité de Lisbonne. La stabilité et la croissance ainsi qu'un retour de la prospérité sont à ce prix. De toute évidence, il y va de la survie et de l'avenir du projet européen.

### III. – L'UNION EUROPÉENNE EN MOUVEMENT

L'union monétaire constitue un exemple du *fédéralisme à l'envers*, selon l'expression de Henri Brugmans. En effet, pour la première fois dans l'histoire moderne, la création de la monnaie unique – acte éminemment représentatif de la souveraineté de l'État – a lieu en dehors d'une union politique ou d'un État souverain. De telles avancées hors cadre traditionnel sont le propre du processus original de l'intégration et de la stratégie mise en œuvre par Jean Monnet : l'intégration dans un secteur crée la nécessité d'intégration dans des secteurs connexes. Bien que la monnaie unique soit l'aboutissement logique du marché unique, elle constitue un saut dans un quasi vide politique, en absence d'un système politique européen. Rien d'étonnant que la crise de la zone euro ait donné lieu à une cacophonie qui a produit un « projet franco-allemand de gestion de la zone euro que Mario Monti a qualifié de pathétique ». Et d'ajouter que des progrès ont été accomplis, notamment en vue de la sauvegarde des acquis sociaux, mais des améliorations sont encore nécessaires. Il ne faut pas polluer l'espace européen mais le rendre de plus en plus communautaire, telle est sa conclusion (26). Certes, l'espoir d'un retour de l'Allemagne à sa politique européenne engagée renait avec l'accord du Bundestag de contribuer au sauvetage de la Grèce et, partant, de la zone euro (27). La logique du spill over voudrait que cet épisode de crise, qui a dévoilé les insuffisances de l'Union européenne, conduise à un nouveau partage de souveraineté économique et, à terme, à l'établissement d'une fédération européenne à la mesure des défis actuels et à venir (28).

Le Traité de Lisbonne et la Charte des droits fondamentaux ont codifié des *valeurs* et des *principes* de base et leur ont attribué une

(26) *Au-delà de l'information*, par Ferdinando RICCARDI, Agence Europe, 11 avril 2011.

(27) Cette approbation conditionnelle du nouveau programme de la troïka (Commission, BCE, FMI) a été acquise le 8 juin 2011 à l'initiative du Ministre des finances, Wolfgang Schäuble.

(28) La question demeure : la *Déclaration des Chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'Union européenne* (21 juillet 2011) et le soutien apporté à la Grèce et à d'autres pays en difficulté ont-ils suffi pour garantir la stabilité financière de la zone euro ?

portée contraignante. Mais au stade de leur application, des lacunes sont apparues. Je n'en veux pour preuve que quelques exemples récents. L'Union et ses principes fondamentaux ne s'imposent-ils pas automatiquement aux États membres ? La question générale de l'évolution politique en Hongrie se pose aujourd'hui : la nouvelle Constitution est-elle conforme aux principes et aux normes de l'Union ? Sur une toile de fond imprégnée de l'image de la Grande Hongrie, de l'espace culturel hongrois, suivi de l'octroi de passeports aux Hongrois des pays voisins. A mon interrogation, quelle serait la solution, le Président Barroso s'est contenté de rétorquer, la citoyenneté européenne élargie.

Dans le cas contraire, que peut faire l'Union pour que la nouvelle Constitution hongroise s'aligne sur ses normes ? Or, dans les fédérations, la Constitution fédérale conditionne les constitutions des États membres. Les nouvelles lois sur les médias qui restreignent la liberté d'expression, les divers comportements *discriminatoires*, comment ces glissements vers un régime autoritaire peuvent-ils être arrêtés puis adaptés aux critères démocratiques en vigueur dans l'Union ? En cas de violation qui perdure, le Traité prévoit des sanctions telle la suspension de la participation au vote (art. 354 du Traité de Lisbonne). Il semble que le recours à ces sanctions est d'autant plus improbable que l'Union est confrontée à une crise des plus graves et que l'État visé a occupé la présidence semestrielle des Conseils des Ministres de l'Union ! La conjoncture semble peu propice à des mesures punitives ou correctives.

Une certaine ambiance règne, empreinte d'euro-scepticisme et de tentations populistes ou plus simplement d'un besoin de protection face à la crise, face à l'immigration illégale ou aux menaces terroristes. Un faisceau de crises et de pressions qui favorise autant des enfermements à l'abri des États qu'il incite à renforcer la solidarité au sein de l'Union. D'autant que, sous l'effet de la mondialisation et l'avènement d'un espace multipolaire, les États européens pris séparément sont, à l'exception de quelques sursauts, manifestement en perte d'influence. La mise en commun des ressources retrouve toute son actualité au niveau des grandes régions et des continents.

Les États membres de l'Union européenne sont dépassés à la fois à l'extérieur par l'ampleur planétaire des problèmes et par la concurrence des puissances émergentes, et à l'intérieur par la croissance d'un pouvoir européen en parallèle avec l'affirmation des

régions et la fédéralisation des États. Dans cette configuration en mouvement, l'État occupe une place certes importante mais nullement déterminante à divers niveaux de pouvoirs. D'où la caducité du concept de Fédération des États-nations proposé par Jacques Delors. L'Union européenne, loin d'être constituée exclusivement par des États-nations – j'en veux pour preuve la Belgique et l'Espagne notamment – rassemble les peuples et les régions et crée un espace de libertés et un cadre ouvert d'interdépendance et de solidarité où se déploient des activités d'acteurs socio-économiques et associatifs.

Dans cette mouvance européenne, l'Union et ses membres sont en quête d'un *nouveau fédéralisme* dont la complexité et la malléabilité s'accroissent sous l'effet des moyens de communication et le rôle émergent des individus et de leurs réseaux. Ces innovations sociales encore chaotiques mais qui érodent la hiérarchie des pouvoirs sont en train de transformer en profondeur la société tout en débordant les frontières traditionnelles. Deux tendances, en apparence opposées mais en réalité complémentaires, modèlent cette société en pleine révolution, la nécessité de l'Union et la poussée des diversités au sein de multiples interconnexions en réseaux qui se font et se défont. Complexité et mouvance dont la gouvernance n'est praticable qu'en fonction des grandes orientations issues d'un processus de participation et d'agrégation animé par des objectifs communs. Une sorte de synthèse entre les courants sociaux en profondeur et le besoin d'un leadership consenti. A la lumière de cette évolution, l'«union dans la diversité» prend tout son sens.

Malgré la crise, l'Union européenne poursuit sa progression dans divers secteurs et à divers niveaux. En continu, les activités se déploient sous l'impulsion de la Commission dans le domaine de l'utilisation de l'énergie en liaison avec le climat et l'environnement. La démonstration a été faite lors de la Conférence de Copenhague sur le climat en décembre 2009 sur l'absence d'influence du pionnier qu'est l'Union dans le domaine du climat en raison des actions dispersées des hauts dirigeants politiques. Cette situation contraste avec le poids de l'Union dans l'OMC où elle est représentée par la Commission au titre de la politique commerciale commune. Le dialogue de sourds entre les États-Unis, la Chine, l'Inde et la Russie a eu lieu en l'absence de l'Union européenne! Or, l'Union figure en tête quant à l'efficacité énergétique et le recours à des énergies

renouvelables. Dans cette perspective, le Conseil européen du 4 février 2011 a invité la Commission à présenter de nouvelles initiatives sur les réseaux énergétiques intelligents. C'est la quête opiniâtre d'un environnement équilibré et l'accomplissement graduel d'une grande ambition.

Dans le domaine de la recherche, le constat est évident : l'Europe est en train de créer un *Espace de recherche européen* afin d'attirer les talents et les investissements. Des lacunes qui subsistent doivent être comblées d'ici 2014 pour créer une véritable communauté de la connaissance, de la recherche et de l'innovation. Les programmes-cadres européens en sont des jalons, en parallèle avec d'autres initiatives tels les masters et doctorats européens, les séminaires scientifiques et les programmes Jean Monnet (29). Dans le cadre du programme des Flagships lancé en 2010, la Commission a reçu 26 propositions dont elle a retenu six projets grandioses qui visent à révolutionner les technologies de l'information et leurs applications dans les domaines de la médecine, du cerveau humain, des puces sans batteries et des simulations des crises. Chacun de ces projets rassemble en réseaux plusieurs dizaines d'institutions scientifiques en Europe autour d'un noyau de coordination. Tous se caractérisent par leur approche pluridisciplinaire. Ce sont autant de constellations à l'image du CERN, déployées en centres multiples et entourées de myriades de foyers créatifs. Ces courants de recherches et d'innovations s'inscrivent dans l'héritage culturel européen qui assure une interaction harmonieuse entre les sciences naturelles, les sciences de la vie et les sciences humaines dans un environnement démocratique (30). Cet environnement joint aux structures et réseaux fédératifs est propice à l'épanouissement de foyers créatifs et des PME novatrices. Cette ambition partagée fait partie des grands desseins européens susceptibles de motiver les nouvelles générations.

Or, cette ambition ne peut être réalisée à moyen et long terme sans une *éducation de qualité* qui commence par l'enseignement prés-

(29) Le programme Jean Monnet réunit environ deux mille enseignants et chercheurs en matière d'intégration européenne.

(30) Selon Denis de Rougemont, l'héritage culturel au sens large comprend la somme de tous les «produits» de la culture au cours des âges : religions et philosophies, arts et lettres, sciences et techniques, idéaux et pratiques politiques, législations et codes de la Cité, jugements moraux, esthétiques et critiques, réflexes acquis et sagesse proverbiale, et enfin ou d'abord les langues et tout ce qu'elles conditionnent.

colaire dès l'âge de quatre ans. Sachant que, selon Piaget, les concepts de base se forment à cet âge, le Président Barroso a apporté tout son soutien à la diffusion de *La Main à la pâte* au plan européen (31). Cette méthode expérimentale d'introduction au raisonnement scientifique vise à donner aux jeunes citoyens un minimum de connaissances en sciences et en mathématique, un bagage indispensable qui leur assure un accès aux nouvelles technologies, ainsi qu'aux débouchés et aux professions de l'âge électronique voués à une forte expansion. A la suite des résultats obtenus dans plusieurs pays, le projet *Pollen*, relayé par le projet *Fibonacci*, établit des centres de diffusion et des centres partenaires dans la plupart des États membres. Ces programmes visent à jeter des larges bases d'une société de la connaissance inscrite dans la stratégie pour 2020 qui doit, sous l'impulsion de la Commission, orienter l'action de l'Union. Les élèves de l'enseignement préscolaire et primaire procèdent à des expérimentations après avoir imaginé quelques hypothèses. Leurs observations font l'objet de sortes de « protocoles » soumis à des discussions en classe. Cet exercice est un apprentissage de la logique, de la langue et du dialogue reposant sur une argumentation à base de preuves, mais aussi un apprentissage du travail en équipe et du respect de l'Autre. En développant le dialogue et la coopération, cette méthode agit en tant que facteur d'intégration sociale et contribue à réduire la violence au profit d'une meilleure entente entre élèves. Et au-delà, comme l'a constaté la Ministre chinoise de l'éducation à l'issue d'une visite en France, cette méthode est le meilleur apprentissage de la démocratie. Elle est par là même un facteur de formation des futurs citoyens européens.

Denis de Rougemont avait coutume d'insister sur le fait que les obstacles qui freinent le plus le progrès vers l'Union résident dans les mentalités. Et de rappeler que pour les vaincre, il faut recourir à l'éducation et notamment à l'enseignement de l'histoire et à l'éducation civique européennes. Faut-il se souvenir qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, ces enseignements ont contribué à forger l'identité nationale, à édifier des nations ? Aujourd'hui encore, des manuels d'histoire portent la marque nationale et perpétuent une vision particulière. D'où le besoin de réécrire ensemble une vraie histoire européenne compor-

(31) *La Main à la pâte (Hands on)* a été conçue par deux Prix Nobel de physique, Léon LEDERMAN et Georges CHARPAK, qui ont consacré de nombreuses années à sa mise en œuvre aux États-Unis, en France puis en Europe et dans le monde.

tant un noyau commun et des ajouts diversifiés selon les pays. C'est dire qu'aujourd'hui, nous édifions l'Union sur les fondements et les identités nationales à l'exclusion d'un complément d'identité plurielle et de loyauté européennes. L'histoire traditionnelle aux relents nationalistes se perpétue aux dépens du sentiment d'appartenance à l'Europe qui implique en parallèle l'appartenance aux nations et aux régions de l'Union. Dès lors, si l'on veut que le sentiment européen soit intégré dans les cœurs d'Européens, une révision de l'histoire sous l'angle européen est la tâche qui devrait être attribuée à une commission indépendante d'historiens de grande réputation, tâche que la Commission, ensemble avec le Parlement européen et avec l'appui des Académies, devrait promouvoir et soutenir. Dans le même élan serait élaborée une méthode d'initiation à la vie civique européenne et à la pratique de la démocratie participative généralisée en organisant des jeux et des simulations. C'est la meilleure contribution à l'apprentissage de la démocratie européenne et à la participation des citoyens à la construction d'une Union des peuples « durable ». Ainsi, au réveil d'un jour, nous nous apercevrons que *l'espace politique européen* est devenu réalité.

D'autres grands desseins européens se profilent à présent. Les réalisations de l'Union européenne telles que la paix, l'espace économique ou le niveau de vie, sont des acquis qui ne suscitent plus l'enthousiasme des citoyens européens et encore moins des jeunes. En revanche, la préservation de l'environnement, la question du climat comme la lutte contre la pauvreté et l'aide au développement sont susceptibles d'apporter un nouveau souffle en attirant notamment les jeunes. L'Europe, l'Union européenne a besoin d'un nouvel élan, d'un grand dessein. Je rêve à une association forte, une sorte de « Communauté sur deux piliers UE-Russie et la région ».

« Si c'était à refaire, je commencerais par la culture », ce mot apocryphe attribué à Jean Monnet a un sens à la fois profond et actuel. La culture est à la base de l'entente comme des conflits entre États et peuples. Elle conditionne nos perceptions, nos attitudes et nos comportements. Elle est le ciment de l'Union européenne ainsi que le principal critère d'élargissements, de politique extérieure comportant les diverses formes d'associations fondées sur un dialogue des cultures ou sur le partage d'une culture commune. C'est dans cette perspective qu'il faudrait concevoir un grand dessein, une « Maison commune » avec la Russie, l'Ukraine et d'autres pays de la



région (32). Une sorte de « communauté de sécurité » pour reprendre le concept de Karl W. Deutsch dont l'axe principal serait constitué par deux piliers, l'Union européenne et le couple Russie et Ukraine.

Aux côtés de l'Union pour la Méditerranée, revue à la lumière des mouvements révolutionnaires ou réformistes de l'autre côté de la mer commune et d'une nouvelle forme d'association de la Turquie, un grand dessein pour l'Union européenne consisterait à bâtir dès à présent une communauté UE-Russie en y incluant progressivement d'autres pays de la région. A cette communauté culturelle s'ajoute une « solidarité de fait » et une complémentarité interdépendante. La Russie est le troisième marché de l'Union qui, elle, est le premier marché pour la Russie. L'Union est le plus grand investisseur et fournisseur de la technologie dont la Russie a un urgent besoin pour sa modernisation. Les liens d'interdépendance sont évidents en matière d'approvisionnement de l'Europe en gaz et en pétrole. Force est de constater qu'en l'absence d'une politique énergétique commune, les accords sont principalement bilatéraux entre États membres et Russie. Certes, le Conseil européen a affirmé sa volonté d'approfondir le partenariat avec la Russie. A présent que les principaux obstacles ont été levés, en particulier dans les relations entre les deux puissances nucléaires majeures, le moment n'est-il pas propice de réaliser un grand dessein en édifiant une « Communauté entre Union européenne et Europe de l'Est » fondée sur deux piliers autonomes et solidaires ? La voie est ouverte. Obama et l'OTAN ont tendu la main à la Russie lors de la conférence de Lisbonne et l'ont invitée à participer à la base anti-missiles. Simultanément, des relations de confiance se développent entre la Pologne et la Russie tandis que des liens plus étroits se tissent entre l'Allemagne et la Russie, mais aussi avec la France et l'Italie qui, par voie bilatérale, préparent une base pour une grande initiative de la part de la Commission. Cette initiative remplacerait les relations bilatérales, qui affaiblissent le poids de l'Union en la divisant, par une politique commune. De la sorte, l'ensemble des questions pourrait être exa-

(32) A titre d'exemple, la culture russe participe pleinement de la culture européenne au vu de la contribution de ses auteurs, philosophes, compositeurs, scientifiques et mathématiciens. Elle a de surcroît ses racines dans le christianisme et ses valeurs qui réémergent dans cette période de transition malgré les 70 ans sous le communisme. Une « Maison commune » ou une Confédération avec la Russie a été proposée par le Président Mitterrand et soutenue par le Président Gorbatchev à la Conférence de Prague en 1987. Cette proposition s'est heurtée à l'opposition du Président Havel suivie par les pays ex-communistes de l'Europe de l'Est.

miné et une négociation globale entreprise qui tienne compte du partenariat existant dans divers secteurs et en particulier du récent partenariat pour la modernisation de la Russie (33). En donnant un cadre institutionnel à cet ensemble de relations quelque peu désordonnées, on pourrait en escompter plusieurs avantages : outre une plus grande sécurité et des règles communes de fonctionnement, une influence accrue au sein de la nouvelle répartition des pouvoirs ; une coopération suivie et étroite aurait comme effet de créer des rapports de confiance ainsi qu'une évolution plus rapide de la Russie et de la région vers la démocratie. Dès lors, la Maison de l'Europe deviendrait insensiblement une Maison commune. Un projet ambitieux porteur d'un nouvel espoir pour l'Europe qui, je le souhaite, ferait partie d'une grande initiative bouleversant les idées reçues, lancée par le Président Barroso. La base d'interdépendance, les besoins mutuels et tous les principaux ingrédients sont présents, il suffirait que, par un geste fort, la « perspective soit renversée » pour que le processus de consolidation soit enclenché. Le passage du projet rêve à l'action, comme à l'époque du Plan Monnet-Schuman, le saut accompli imprimera une nouvelle orientation à l'aventure commune.

Ainsi se formera une grande Communauté sur deux piliers, à la fois unis et autonomes, laquelle donnera naissance à un acteur majeur aux côtés d'autres Régions et États continentaux. Une nouvelle configuration des États-Unis, de la Chine, de l'Inde et de l'ASEAN, ainsi que de l'Amérique latine réunie autour du Brésil et de l'Afrique, autour des pays de l'Ouest et du Sud. C'est sur ces bases que de nouveaux ensembles et leurs sous-ensembles préfigurent le nouvel ordonnancement du monde de la communication, des échanges et de partenariats multiformes. Dans cette otique de transformations de la société-monde, le G20 apparaît comme une tentative extra-onusienne de reformer le système mondial. Improvisé en réponse au tsunami financier dévastateur, le G20 cherche à mener une réforme globale en s'appuyant sur 20 États traditionnels les plus puissants du monde et en y associant l'Union européenne, le FMI et la Banque mondiale. Ce faisant, il laisse sur ses marges la grande majorité des États petits et moyens. Cette forme de dis-

(33) L'Union européenne et la Fédération de Russie se sont mises d'accord sur la portée et les priorités de leur nouveau partenariat pour la modernisation lors d'un Sommet qui s'est tenu les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2010 à Rostov-sur-le-Don.

crimination nous invite à réfléchir sur d'autres moyens de représentation et de participation à la refondation de l'ordre international. Dans ce contexte, une place et un rôle plus importants pourraient être attribués aux organisations et communautés régionales continentales ou sous continentales. A divers niveaux, autour de pôles et de foyers, de structures existantes et d'institutions émergentes, se déploieraient des courants d'agrégation de groupements différenciés et interdépendants formant des échelons de solidarité et des pôles d'orientations dans un monde de communication de plus en plus étendu. Dans ces courants de réflexions et de foyers créateurs, quel pourrait être le rôle de l'Union européenne? Donner une impulsion aux réflexions et aux dialogues qui reposeraient au plan mondial sur les dialogues des cultures et des civilisations. Les menaces des guerres des cultures et des civilisations, vues sous la lumière des événements qui secouent le monde arabe et au-delà, nous convient à une réflexion et à une action aussi prompts qu'innovantes.

Dans notre monde en pleine révolution de l'internet, des moyens d'expression tant des opinions publiques que des voix individuelles, de l'impact de l'information par images et des courants profonds de pensées et de croyances, surgissent des mouvements sociaux puissants et souvent imprévus. Profitant des progrès de la haute technologie et de la course à la science, cette dynamique, issue de la culture européenne, tend à se propager dans le monde au dam souvent des cultures et des styles de vie traditionnels. D'où la question de savoir comment harmoniser la culture locale d'avec la vague de la «modernisation» qui commence par la colonisation par la force, se développe par la diffusion du système marxiste et se perpétue aujourd'hui sous pression du capitalisme. Quel rôle pourrait revenir à l'Europe dans ce monde en plein bouleversement?

Et pour commencer, l'Europe doit être fidèle à elle-même, à ses valeurs et à ses principes, sans pour autant se renfermer dans des systèmes rigides. Placer, à l'exemple des Grecs anciens, l'homme au centre. L'être distinct qu'est l'individu mais surtout la valeur centrale de la personne et le respect mutuel entre les personnes. Notion révolutionnaire, concept issu de la doctrine stoïcienne, approfondi et diffusé par le christianisme avant de devenir la valeur fondamentale en Europe et de donner naissance aux droits de l'homme, au respect de la dignité humaine comme aux principes de la non discrimination puis de la citoyenneté et de la démocratie. Valeurs et

principes hérités de la Grèce antique et étendus à tout être humain, pendant longtemps abstraits, puis transcrits en règles juridiques progressivement applicables. De cet ensemble de valeurs découlent des traits originaux de l'Europe : son union se fonde sur la libre association, cas unique dans l'histoire des États constitués par la force. Reposant sur la force du droit, l'Union européenne montre une préférence naturelle pour le recours au «pouvoir doux», à l'association, à la participation et aux partenariats et à la politique de voisinage plutôt qu'à la domination et à la contrainte. D'où son pouvoir d'attraction. Selon les principes fédératifs, l'Union favorise les petits et moyens États et bannit l'hégémonie d'un ou de quelques grands États. Elle s'appuie sur le leadership franco-allemand mais se rebiffe contre toute domination.

En s'inspirant de l'esprit et de la méthode fédéraliste, l'Europe unie s'affirme en tant qu'une «création continue» et dynamique, unissant États, nations, peuples et régions. Évitant d'être prisonnière d'un modèle d'organisation politique, elle poursuit la *quête d'un fédéralisme européen inédit*. De crise en crise, l'Union se construit et se développe en s'élargissant (Nice) et en s'approfondissant (Lisbonne) par touches successives. Elle pratique à sa façon du fédéralisme, comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, souvent sans le savoir. Après tant d'années et à la suite de l'échec de la CED, considéré comme un tabou, le fédéralisme émerge et s'impose non pas comme un modèle mais comme une expérience vécue et prometteuse. Car il reflète la diversité et la complexité en garantissant les identités multiples des États, des nations et des régions qui composent la réalité européenne ainsi que les identités plurielles des citoyens en harmonie avec l'évolution de la société de la connaissance et de la communication.

Tant ces révolutions silencieuses et les réseaux horizontaux que le besoin d'orientations et de projets communs qui préfigurent l'avenir des Européens s'inscrivent dans les tendances sociales profondes qui façonnent l'Union des Européens. Afin de faire confluer ces puissants courants, tout en préservant des identités plurielles, et établir des bases solides, il faut recommencer par *l'éducation et la culture*. Le moment est venu de tisser des liens étroits entre citoyens européens en leur enseignant ce que fait l'Union pour eux et ce qu'ils peuvent faire pour l'Union. Au-delà de la «solidarité de fait», il existe depuis des siècles une «solidarité des esprits» qui se fonde sur

la culture européenne, à la fois commune et riche de ses diversités. Cette réalité profonde se reflète dans l'esprit et la méthode fédéralistes qui, de surcroît, coïncident avec l'explosion de réseaux sociaux et l'émergence des pouvoirs horizontaux. Sous la devise *l'union dans la diversité*, l'Union européenne s'engage de crises en crises, par touches et étapes successives, dans la voie d'un *nouveau fédéralisme participatif*. Une création continue dans un environnement propice à l'épanouissement de la personne et susceptible de créer une communauté de destin et d'unir les Européens autour d'un grand projet commun. De la sorte, l'Europe sera en mesure de contribuer à la paix et au développement ainsi qu'à la naissance d'une nouvelle communauté mondiale.

DUSAN SIDJANSKI

## LE CENTRE EUROPÉEN DE LA CULTURE

Fondé par Denis de Rougemont en 1950, le Centre européen de la culture est issu des délibérations du Congrès de La Haye en mai 1948. Il a pour mission de contribuer à l'union de l'Europe en **raliant les forces vives de la culture** dans tous nos peuples et en **offrant un lieu de réflexion**, un foyer d'études et d'initiatives, des **instruments de communication** et de coordination et des moyens de promotion de l'idée de fédération européenne. Renouant avec la **tradition du dialogue des cultures**, le Centre a organisé des Congrès à Genève et à Lisbonne depuis 2004. Une série de Conférences et **Tables rondes ont eu lieu** à l'Université de Genève. Parmi les conférenciers invités par le Centre figurent : José Manuel Barroso, Renaud Donnedieu de Vabres, Ernest-Antoine Seillière, Simone Veil, Charles Kleiber, Klaus Gretschmann, Pascal Lamy, Bronislaw Geremek, Jo Leinen, Michel Barnier, Viviane Reding, Eneko Landaburu, Elisabeth Gigou, Theodoros Pangalos, Loukas Tsoukalis. Le Centre a lancé des initiatives en matière d'éducation européenne : «La Main à la pâte» (Georges Charpak, Pierre Léna, Yves Quéré).

La culture européenne à la fois commune et riche de sa diversité constitue le fondement de la quête d'un nouveau **fédéralisme européen**. La devise du Centre comme celle de l'Union européenne est «l'union dans la diversité».

Président d'honneur : Prof. DUSAN SIDJANSKI

Président : Prof. CHARLES MÉLA