

PRÉFACE

Cet ouvrage, qui s'inscrit dans la droite ligne de mon *Avenir fédéraliste de l'Europe*, nous avons projeté de l'écrire ensemble, François et moi. Depuis la parution de *l'Avenir fédéraliste de l'Europe* en 1992, chaque nouvelle traduction a été enrichie par une mise à jour. La dernière édition, et la plus complète, est la version anglaise parue en 2000 à University of Michigan Press. En prolongement de cette série d'ouvrages, j'ai confié à François la rédaction de la première version que je me suis proposé de retravailler et de compléter. Or, en lisant le manuscrit de François Saint-Ouen, je me suis vite rendu compte que, à part quelques ajouts et commentaires que j'ai suggérés, il formait un tout que je n'éprouvais aucune envie de remanier ou de réécrire. D'autant que tout en partageant les vues de l'auteur, je ressentais notre différence dans la façon d'exprimer nos idées. Je respecte trop le style personnel de François Saint-Ouen pour chercher à le modifier, pour l'adapter à ma manière plus directe mais peut-être moins nuancée.

François Saint-Ouen vient d'accomplir un travail remarquable qui, tout en ajoutant des compléments par l'analyse du rôle de l'approche fédérative dans l'environnement actuel, a apporté des éclairages nouveaux sur des aspects fondamentaux du fédéralisme. Certes, pendant longtemps et aujourd'hui encore dans certains milieux, le terme de fédéralisme a mauvaise réputation, quand il n'est pas banni, victime souvent d'une fausse assimilation avec un pouvoir centralisateur. A présent, le fédéralisme est de retour soit sous une forme discrète en pratiquant du fédéralisme sans le dire ou sans le savoir comme Monsieur Jourdain faisait de la prose sans s'en rendre compte; soit en admettant que la méthode communautaire s'apparente à la méthode fédérale. Avec audace, le Président de la Banque centrale européenne Jean-Claude Trichet n'a-t-il pas appelé l'Union européenne et ses Etats membres à établir une *fédération budgétaire*? Dans le même esprit, il a affirmé «Nous sommes une fédération monétaire, nous avons à présent besoin d'avoir l'équivalent d'une fédération budgétaire en termes de

contrôle et de surveillance de l'application des politiques de finance publique» (1).

Le moment est venu de parler sans détour du fédéralisme européen qui est à la fois un esprit et une méthode avant d'être un système organisateur de nos sociétés. Sans pour autant cesser de s'interroger sur son apport à l'aménagement de l'Union européenne et de nos sociétés qui partagent un fond culturel et de valeurs commun sur lequel s'épanouit une riche diversité. Diversité accentuée par l'élargissement de l'Union aux pays ex-communistes, par le décalage des temps historiques et de la pratique de la démocratie. Au degré plus élevé d'hétérogénéité s'ajoute le double impact de la mondialisation et des moyens de communication. Outre la crise financière globale, la mondialisation incite par son effet d'uniformisation à la réaction identitaire nationale ou régionale, voire locale et à la recherche du singulier culturel. Il en résulte un engouement général dans le monde occidental et notamment en Europe pour la diversité culturelle souvent aux dépens de l'unité de base. Or, la culture européenne porte en elle cette double tendance qui exprime, dans un environnement fortement diversifié, l'omniprésence d'un fond de culture commun sur lequel s'édifie l'Union européenne. Cette inséparable dualité, où l'on se reconnaît européen tout en sachant divers, se reflète au plan institutionnel dans la devise du fédéralisme reprise par l'Union européenne de «l'unité dans la diversité». C'est la trame sur laquelle se déroulent les chapitres du livre de François Saint-Ouen auxquels j'ai choisi d'ajouter ma vision du Traité de Lisbonne et ses premiers pas ainsi que quelques réflexions en guise de conclusion ouverte sur notre avenir.

La deuxième composante qui amplifie la complexité de notre société, chère à Denis de Rougemont, est due à l'influence croissante de la haute technologie de communication et de gestion qui crée de multiples réseaux horizontaux. Ceux-ci s'avèrent être un puissant moyen de mobilisation de citoyens et d'acteurs sociaux. De surcroît, l'irruption de l'internet dans nos sociétés facilite la gestion de la complexité et introduit de nouvelles formes de pouvoir à la fois plus flexibles et plus adaptées aux communautés politiques de structure ou de vocation fédérale. La haute technologie de communications des ordinateurs et l'internet sont autant de garants de

(1) *Le Temps* du 1^{er} juin 2010.

l'avenir du fédéralisme européen. Et de rappeler que Denis de Rougemont avait coutume de dire : le fédéralisme c'est l'autonomie des régions plus les ordinateurs. Et j'ajouterai l'autonomie et la participation des Etats membres dans le cadre de l'Union européenne.

Depuis longtemps, nous avons eu, François et moi, des parcours européens qui se sont souvent croisés et parfois superposés. Lui étudiant, doctorant puis assistant, moi professeur, nous avons partagé les idées de Denis de Rougemont, non sans quelques réticences au sujet de sa perception de l'Etat, origine selon lui de tous les maux. Je crois que François était sensible à ma critique de l'attaque de Denis de Rougemont contre l'Etat dont il souhaitait la disparition depuis la catastrophe de la Deuxième guerre mondiale. Me référant aux principes du fédéralisme et à la méthode fédéraliste définis par Denis de Rougemont, j'invoquais ses propres conceptions pour défendre l'Etat – pas n'importe lequel. Je rappelais souvent son idée selon laquelle le fédéralisme ne procède pas par destruction des structures existantes, dont l'Etat, mais cherche à les transformer et à les intégrer dans un système fédératif. Par conséquent, il ne s'efforce pas de détruire l'Etat mais se donne pour but d'en faire un échelon dans la fédération. L'Etat devient l'intermédiaire entre l'Union européenne, les régions, les pouvoirs locaux. En tant que membre de l'Union, il participe à l'exercice des pouvoirs mis en commun au niveau européen. Pris entre le supranational et le régional, l'Etat est amené à changer de structure et de fonction. Il n'est ni la structure sociale «parfaite et définitive» dans l'histoire, ni la source de tous les maux. Il est à l'image du couteau ambivalent souvent cité en exemple par Denis de Rougemont, un couteau qui sert à la fois à s'alimenter et à tuer. C'est l'usage d'un instrument qui en définit la valeur et la portée. Grâce à la création de la Communauté européenne, les Etats membres ont renoncé à la guerre entre eux et ont construit la Pax Europea. Il s'en est fallu de nombreuses discussions avec Denis de Rougemont avant qu'il n'admette que l'Etat a une place dans la future fédération européenne aux côtés des régions.

Dans les années 1990, nous avons animé ensemble un séminaire *Denis de Rougemont* sur le fédéralisme à l'Institut européen de l'Université de Genève. Devant les étudiants, nous avons développé nos vues le plus souvent complémentaires et rarement contradictoires. Ce dialogue entre nous et avec les étudiants a été un enri-

chissement continu. Ces expériences d'échanges qui stimulaient notre réflexion et élargissaient nos horizons m'ont fait réfléchir sur l'aspect plus réductif et quelque peu figé de l'écriture par comparaison avec les jaillissements d'idées au cours d'une discussion ouverte et un échange intense. Aucun enseignement à distance, par correspondance ou par internet, ne remplacera ce dialogue face à face et de vive voix. Cela n'empêche que la révolution technologique ouvre de nouvelles perspectives tout en apportant un soutien inattendu à la quête du nouveau fédéralisme européen.

A travers les divers chapitres, l'ouvrage de François Saint-Ouen montre les fluctuations et la fragilité du processus de l'Union. En même temps, il projette un éclairage sur le cheminement du projet européen qui façonne de manière continue et discrète notre vie actuelle et notre avenir. Les élargissements qui se sont suivis sans répit ont mis à mal les structures d'origine devenues inadaptées car incapables d'emboîter le pas à la vitesse des élargissements de quinze à vingt-sept membres. Le problème qui est sous-jacent à l'adhésion de nouveaux membres porte sur le contenu de leurs sociétés et de leur fonctionnement après tant d'années vécues sous le communisme. Certes, ces pays ont organisé des élections mais ont-ils pour autant assimilé l'esprit et le comportement démocratiques? En revanche, ils ont repris l'acquis communautaire et se sont engagés à respecter les critères définis par l'Union : principes démocratiques, droits de l'homme, économie sociale de marché, non-discrimination notamment. Au demeurant, les tensions que suscitent les nationalismes renaissants entre la Hongrie et ses voisins, à titre d'exemple, nous mettent en garde contre toute conclusion hâtive. Cette donnée qui concerne à la fois les attitudes et les comportements, je souhaiterais la faire figurer sur la grille des critères d'admission de nouveaux membres. Une période probatoire d'observation permettrait d'éviter d'importer des conflits latents qui fermentent dans certaines régions. C'est dire que je suis en faveur de la mise en place d'un Observatoire des sociétés des membres et des futurs membres de l'Union européenne.

A l'heure où j'écris cette préface, l'Union européenne est dans une situation paradoxale : en adoptant le Traité de Lisbonne après le rejet de la Constitution européenne par la France et les Pays-Bas, elle s'est dotée d'une nouvelle configuration institutionnelle. Dans la recherche de plus d'efficacité mais aussi de l'équilibre entre les

institutions *intergouvernementales* – le Conseil européen et les Conseils – et les institutions *communautaires* – la Commission, le Parlement européen, la Cour de justice – le Traité de Lisbonne a innové. Il a institué un Président du Conseil européen et a étendu les pouvoirs du Haut représentant en lui confiant une double fonction de Haut représentant et de Commissaire aux Relations extérieures. A ce double titre, le Haut représentant assume la présidence du Conseil des ministres des Affaires étrangères et la Vice-présidence de la Commission européenne. En parallèle, le Traité renforce le rôle de la Commission et de son Président en même temps que celui du Parlement européen. Sur proposition de la Commission, le Parlement européen est co-législateur avec le « Conseil législatif ». Mais le changement le plus marquant n'est-il pas dû à l'accroissement des pouvoirs de la plus haute autorité qu'est le Conseil européen et de son Président devenu permanent? Certes, cette évolution répond à la politisation croissante des affaires de l'Union ainsi qu'aux exigences nées de la crise. Ces conditions nouvelles demandent la prise de responsabilités et de décision à l'échelon supérieur du Conseil européen et de son Président, ainsi que leur collaboration avec la Commission et son Président. Au niveau ministériel, cette tâche incombe à la Haute Représentante. Il résulte de ces innovations une nouvelle distribution des pouvoirs dans l'Union européenne, pas bien définie pour l'instant. Qui plus est, l'Union entre dans une phase de rodage au moment où elle est confrontée à la grave crise financière et au choix difficile entre la stabilité des finances publiques et le besoin de relancer la croissance et l'emploi par une politique keynésienne qui risque d'accroître l'endettement public. C'est sous l'effet de la crise et des innovations que l'Union balance entre la tentation de l'intergouvernemental et la méthode communautaire.

Simultanément, face à la crise financière mondiale, l'Union, ses membres et la Commission ont assumé, aux côtés des Etats-Unis et de la Chine, un rôle de leader normatif discret au sein du G20. Ainsi, l'Union européenne cherche-t-elle à réaliser son ambition d'acteur global alors qu'en même temps, elle entame la période de rodage du fonctionnement de la « troïka » – Rompuy, Barroso, Ashton – et affronte la crise dont la crise grecque n'est qu'une première mise à l'épreuve de la solidarité au sein de la zone euro. Deux menaces se profilent à l'horizon : l'effet de domino qui touche à pré-

sent de plein fouet l'Irlande, le Portugal et qui menace l'Espagne, l'Italie, sans épargner d'autres pays de l'Union européenne; la perte de crédibilité de la zone euro, noyau dynamique de l'Union, à moins d'un sursaut énergétique de solidarité. Le tout sous le signe des poussées de nationalismes et de populismes.

La crise grecque a fait éclater au grand jour les lacunes et les difficultés auxquelles est confrontée l'Union : le navire navigue bien par beau temps mais risque de chavirer par mauvais temps. Or, il est exposé à une forte tempête. D'où l'urgence de soutenir l'effort du gouvernement Papandréou et de l'encourager dans la mise en œuvre des mesures drastiques, accompagnées d'un plan de développement. Le scénario grec se répète en Irlande, exigeant une réponse immédiate de solidarité sans failles et le recours au Fonds européen de stabilité financière doté de 440 milliards d'euros (2). Pour assurer la suite du Fonds après 2013, le Conseil européen des 28-29 octobre 2010 a décidé d'établir un mécanisme de crise et un gouvernement économique de la zone euro. Cette dernière exigence figurait dans la proposition d'une Union monétaire et économique de Jacques Delors. Or, l'euro, la Banque centrale européenne et l'Union monétaire ont vu le jour alors que la coordination des politiques budgétaires, fiscales et économiques a été renvoyée aux calendes grecques. A l'époque, l'atmosphère baignait dans la dérégulation, dans la prospérité financière et dans le libéralisme au penchant libertaire. Ce courant incontrôlé a été renversé par la crise des subprimes et par la faillite de Lehman Brothers en septembre 2009. Dès lors, le G20 a entrepris sa quête de plus de réglementation, plus de contrôle «indépendant» et plus de transparence dans le monde obscur de la finance qui a prospéré à l'abri de la haute sophistication. Cette atmosphère a favorisé l'illusion de la prospérité qui recouvrait le fossé croissant entre les riches et les pauvres, entre les pays développés ou émergents et les pays pauvres.

Ces temps récents sont marqués par le retour aux relations entre Etats sous le signe de «l'intérêt national» et de la Realpolitik. Cette tendance affirmée par les Etats-Unis, comme par la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil pour ne citer que les grands pays émergents, pourrait bien ne pas épargner certains membres de l'Union européenne. Je n'en veux pour preuve que des signes avant-coureurs tels

(2) En additionnant l'apport du FMI, les ressources disponibles sont de 750 milliards d'euros.

que les relations bilatérales entre l'Allemagne, l'Italie ou la France et la Russie. Il en va de même quant à leur politique pragmatique à l'égard de la Chine.

A l'intérieur de l'Union, la résistance du gouvernement de la Chancelière Merkel à venir en aide à la Grèce au début de la crise est encore dans toutes les mémoires. Pendant trois mois, on a assisté à une valse d'hésitations entre la politique intérieure allemande et la solidarité au sein de la zone euro. Son revirement a ouvert la voie à plus de solidarité financière au sein de la zone euro. Dans la perspective de stabilisation, le mécanisme de crise permanent sera accompagné de règles strictes de discipline financière et de sanctions. En revanche, les Etats membres ont passé sous silence la proposition du Président Barroso de compléter les sanctions par des incitations au respect de la discipline financière, et d'y joindre les stimuli pour accélérer la croissance et relancer le développement économique et l'emploi. Quant à l'idée d'exclure un Etat qui ne respecte pas la discipline budgétaire de la zone euro, elle est, selon Jean-Claude Trichet, absurde. Mais elle révèle un état d'esprit reflétant la majorité de l'opinion publique allemande hostile à toute aide à la Grèce.

C'est dans cette atmosphère qu'intervient le rodage du nouveau système institutionnel issu de la Constitution avortée qui n'est pas sans rappeler le rejet de la CED, laquelle a entraîné dans sa chute la Communauté politique européenne. La différence marquante étant l'existence depuis soixante ans d'un système européen qui a fait ses preuves face aux multiples crises.

Au regard du rôle affirmé du Conseil européen et du poids accru des grands Etats membres, un doute surgit au sujet d'un glissement vers une forme institutionnelle plus classique propre à des organisations internationales intergouvernementales. A l'évidence, dans la phase opérationnelle, les orientations du Conseil européen doivent-elles emprunter la voie communautaire, à savoir celle de la proposition de la Commission et son approbation par la codécision du Conseil et du Parlement européen, pour revêtir la forme d'une loi européenne. Face à la situation de crise, le Conseil européen définit des orientations générales sur la base du rapport du «groupe de réflexion», des initiatives de la Commission et des Etats membres. En parallèle, en réponse à la crise, la Commission a formulé un paquet impressionnant de mesures, de règles et de contrôles se fon-

dant sur sa capacité d'analyse et de proposition. Comment ces deux volets, Conseil européen et Commission, ainsi que leurs présidents s'intégreront-ils dans le processus de décision donnant lieu à une politique commune, telle est la question. Quant à la mise en œuvre de la PESD ou de la PESD, qui constitue un cas à part et implique une participation active de la Haute Représentante, ces domaines régaliens soulèvent des interrogations préoccupantes.

Le rôle des personnalités et leur influence sur la politique européenne sont l'objet du chapitre consacré aux présidents de la Commission, de Jacques Delors à José Manuel Barroso en passant par Romano Prodi. Si les présidents agissent en principe dans un même cadre institutionnel, ils affrontent, chacun à sa manière, des problèmes différents dans des environnements changeants. Au surplus, ces personnalités ont des caractères, des vues et des objectifs différents (3). Aussi convient-il de rappeler que l'Union des Quinze était plus homogène que celle des Vingt-Sept dont a hérité José Manuel Barroso. Qui plus est, celui-ci s'est trouvé impliqué dans la plus grave crise financière et économique qu'a connue le monde depuis la grande Dépression et la Deuxième guerre mondiale. De surcroît, il a affaire à une nouvelle génération de dirigeants européens et mondiaux et aux changements de mentalités et de comportements. Sous l'effet de la mondialisation et de l'irruption des pays émergents, une nouvelle configuration des pouvoirs est en train de se former. Cet environnement polycentrique à tendance oligopolistique et la situation de crise globale modifient profondément le paysage mondial dans lequel évolue l'Union européenne.

La part des personnalités et de hauts responsables politiques est difficile à évaluer dans ce monde interdépendant marqué par des révolutions technologiques et par l'accroissement de l'insécurité. Dans cet environnement changeant s'esquisse une nouvelle distribution de rôle avec l'apparition du Président du Conseil européen et de la Haute Représentante, deux personnages de premier plan qui sont encore à la recherche de leurs marques. Sans trop de risque, on peut parier que leur collaboration harmonieuse avec le Président Barroso ou, au contraire, leur rivalité pèsera lourdement sur l'avenir de l'Union. Leur action aura des conséquences sur la voie fédé-

rale ou intergouvernementale qu'empruntera l'Union européenne. Dans le système européen complexe et mixte en pleine évolution, la question se posera en termes de tendance prépondérante et des rapports à l'efficacité dans le respect des valeurs fondamentales. Ce sont autant de facteurs qui façonneront le rôle de l'Union européenne dans le monde en pleine mutation.

L'ouvrage de François Saint-Ouen, s'il ne nous apporte une réponse tranchée, nous aide néanmoins, en nous faisant réfléchir sur les grandes étapes de l'intégration européenne, à interpréter et à pressentir les courants profonds qui alimentent la dynamique de l'Union européenne. Je suis reconnaissant à François Saint-Ouen d'avoir eu le courage et la persévérance de poursuivre dans la voie tracée par mon enseignement et mes écrits sur l'Union européenne et son avenir fédéraliste. Malgré les tentations de l'intergouvernemental, la méthode communautaire s'inscrit en filigrane dans le Traité de Lisbonne. Grâce à l'œuvre menée à bien par François Saint-Ouen, nous sommes en mesure de suivre le parcours parfois sinueux mais toujours ascendant du projet européen. Je lui sais gré de cette contribution marquante à l'étude du cheminement d'une nouvelle forme de fédération européenne.

DUSAN SIDJANSKI

(3) *The presidential Character. Predicting performance in the White House*, James David BARBER, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1972.