

Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg

L'UNION EUROPÉENNE SUR LA VOIE FÉDÉRALISTE

par le
Professeur Dusan Sidjanski

**Département de science politique de la Faculté des sciences
économiques et sociales**

Institut européen de l'Université de Genève

Luxembourg, le 12 janvier 1995

L'Union européenne sur la voie fédéraliste

par le Professeur Dusan Sidjanski, Département de science politique de la Faculté des sciences économiques et sociales et Institut européen de l'Université de Genève.

Je voudrais vous présenter une conception que nous avons depuis très longtemps développée, notamment avec Denis de Rougemont et d'autres chercheurs à Genève comme en Europe.

Introduction

Je me référerai d'abord à deux approches:

- l'approche Jean Monnet, fonctionnaliste, avec le mécanisme qu'il avait imaginé et qui devait aboutir presque automatiquement après l'intégration économique par secteur à l'intégration politique. Nous savons que ce n'est pas aussi automatique qu'il l'avait pensé.

- la deuxième approche était l'approche pragmatique communautaire qui s'est développée au cours des années, qui a mis en pratique la conception de Jean Monnet mais qui va au-delà puisque la réalité ne correspondait pas nécessairement à sa prévision.

J'aborderai ensuite la troisième approche qui est l'approche fédéraliste. L'approche fédéraliste est une approche beaucoup plus globale. Elle part du politique. Selon elle, on ne peut pas nécessairement aboutir, de secteur à secteur, à une fédération. Elle a été définie au Congrès de Montreux (1947) et plus tard au Congrès de La Haye (1948) où les fédéralistes avec Denis de Rougemont à leur tête ont exposé leurs thèses.

Je suis un fédéraliste convaincu. Le fédéralisme est notre avenir, c'est ma conviction très profonde. J'essayerai d'expliquer le pourquoi.

Dans la première partie, je ferai quelques observations plutôt générales d'introduction et ensuite je me demanderai qu'elles sont les valeurs et les principes fondamentaux du fédéralisme qui se dégagent à la fois des expériences américaine et suisse. Personnellement, je les oppose au fédéralisme formel et officiel soit de l'Ex-Union

Soviétique soit de l'Ex-Yougoslavie. Par ce biais, on dégagera l'importance des valeurs et principes fondamentaux que nous avons en Europe occidentale.

Dans la deuxième partie j'essayerai de répondre à la question: est-ce que l'Europe, telle qu'elle se présente aujourd'hui dans l'Union européenne, va dans le sens du fédéralisme ? Certes, elle n'est pas une fédération mais va-t-elle dans ce sens-là ? Y a-t-il des signes qui nous permettent de dire qu'elle contribue à la création d'une nouvelle fédération qui ne correspond à aucun modèle que nous connaissons, ni le suisse ni l'allemand ni l'américain ? J'essayerai de montrer qu'il y a effectivement des éléments qui conduisent vers une fédération européenne. J'essayerai aussi de dire pourquoi c'est important et plus important encore aujourd'hui qu'auparavant car nous étions un peu endormis par le succès économique de la Communauté et nous avons pensé que après 1989 tout un chacun pouvait de nouveau retrouver sa liberté et même les Etats-nations leur liberté, ce qui n'est pas le cas. Enfin, ayant essayé de voir quels sont les signes, je me poserai la question de l'avenir. Dans quelle mesure peut-on réfléchir maintenant sur 1996 ? Enfin quelques suggestions pour conclure.

Je suis convaincu que le fédéralisme est notre avenir parce que précisément la réémergence des nationalismes et des extrémismes dans l'Europe de l'Est et dans l'Europe centrale, les conflits qui en ont résulté, notamment dans ces fédérations "multinationales", prouvent qu'il faut réfléchir en termes de fédéralisme fondé sur des valeurs de base. Certes, nous savons que cette conviction n'est partagée ni par tous les Etats ni par tout le monde, loin de là. Il y a plusieurs Etats dans l'Union européenne qui, par leur tradition centralisatrice, ne conçoivent pas facilement ce que la fédération apporte de nouveau.

D'autres, parmi les futurs membres de l'Europe centrale et de l'Est, sont loin de penser en termes de fédéralisme. Ils conçoivent leurs relations plutôt en termes de nationalisme d'opposition qu'en termes de fédérations. Certains futurs membres comme la Suisse, au contraire, observent cette Union européenne pour voir si elle correspond au modèle suisse. Je m'empresse de dire que je ne crois pas qu'il faille projeter le modèle suisse sur la fédération future de l'Europe. Le modèle suisse est un modèle historique, bâti dans des circonstances très particulières dans un petit Etat, entouré d'ennemis. Toutes les conditions étaient réunies pour que le fédéralisme apporte effectivement une contribution parce qu'il a préservé jusqu'à aujourd'hui les mentalités, les identités des cantons, des régions à l'intérieur de la Suisse. C'est là une cohabitation assez extraordinaire. Pour notre propos, l'expérience du fédéralisme multinational suisse est plus intéressante que celle du fédéralisme allemand qui est bâti sur une nation.

L'opposition au fédéralisme résulte évidemment de plusieurs facteurs. La méconnaissance de ce qu'est le fédéralisme en est un facteur important. Quand on dit fédéralisme en Europe, on pense qu'on va tout centraliser. Les traditions d'Etats centralisés en France, en Angleterre, au Portugal, au Danemark ont marqué leurs conceptions et les éloignent du fédéralisme. L'exemple le plus paradoxal est celui de la France qui a donnée naissance à un des grands fédéralistes, Proudhon. Son "Le principe du Fédéralisme", écrit en 1863 correspond au manifeste de Marx.

La publication de l'ouvrage de Proudhon coïncide également avec la première édition du Littré qui, deux années plus tard, dans son Grand dictionnaire, définit le fédéralisme. Le contraste est frappant entre Proudhon qui parle du 20e siècle "L'ère des fédéralistes", et d'autre part Littré qui dit en 1865: "Le fédéralisme est une des formes politiques employées par les sauvages". Evidemment, c'est Chateaubriand qui l'avait écrit dans des circonstances peut-être particulières. Littré ajoute cependant "Le projet des Girondins visait à rompre l'unité nationale et à transformer la France en une fédération de petits Etats". Vous voyez déjà cette opposition qui va depuis la révolution marquer certaines mentalités et qui rend difficile la compréhension d'un côté comme de l'autre. La compréhension totale n'est jamais atteinte, mais dans le cas de la Suisse, si cela marche relativement bien, c'est que parfois l'accord est fondé sur des malentendus. Les uns parlent français, les autres allemand ou suisse-allemand. Donc il y a beaucoup de marges de malentendus, mais malgré cela on s'entend fort bien. Le fameux consensus suisse est issu souvent des positions très différentes qui essayent de se rapprocher. Mais la leçon de la volonté et de la recherche du compromis est une leçon quand même primordiale. En revanche, le fédéralisme faisait peser une menace sur la nation française, sur la souveraineté une et indivisible. Tous ces concepts qui ont marqué une certaine mentalité sont des obstacles effectifs à la compréhension du fédéralisme.

Or, pour nous le fédéralisme apparaît comme garantie des identités nationales et régionales. De plus en plus, à l'avenir, si l'on veut préserver ces identités qui sont exposées soit à la globalisation ou à d'autres uniformisations on ne pourra le faire qu'à l'intérieur de cette Europe unie que nous sommes en train de construire avec la participation de certains Suisses mais en l'absence de la Suisse.

Au fond, l'essentiel est que le fédéralisme est la seule réponse efficace à ces nationalismes plus ou moins virulents qui apparaissent un peu partout. Sur ce point, il faut quand même remarquer que l'Union européenne n'est pas tout à fait à l'abri de tout éclat de ce type-là. Je pense à certains conflits dans certains pays. Cependant la différence, c'est que ces conflits s'insèrent dans un cadre européen qui est en train de

se construire. C'est la grande différence avec ce qui s'est passé aussi bien en Ex-Yougoslavie qu'en Ex-Union Soviétique où ces deux ensembles n'étaient pas insérés dans un cadre plus large mais ont éclaté en tant que tels.

I. Etat-Nation et les principes du fédéralisme

Fédération et fédéralisme, ce ne sont pas seulement des structures et des processus. Toute la science politique américaine, la sociologie américaine, anglo-saxonne et plus tard européenne par imitation, ont beaucoup insisté sur les processus: processus de décision, processus d'intégration. Je pense que la démonstration est faite, précisément par ces éclatements à l'Est, qu'il ne s'agit pas seulement de processus. Il s'agit aussi d'éléments de valeur et de substance. Il est essentiel de savoir quels sont ces éléments fondamentaux qui conditionnent le fédéralisme et sans lesquels on ne peut pas vraiment parler de fédéralisme dans le sens que nous lui attribuons.

1. Etat-Nation versus fédéralisme

Un deuxième concept s'oppose au fédéralisme, c'est l'Etat-nation. L'Etat-nation est un concept que nous utilisons couramment pour parler de tel ou tel pays, en oubliant qu'il y a là un amalgame entre l'Etat qui est une organisation politique et administrative de la puissance publique et d'autre part la nation qui est un ensemble de personnes et de communautés construites sur la ressemblance et sur une certaine identité. Il y a là deux éléments différents.

On peut avoir une nation sans Etat comme on peut avoir un Etat avec plusieurs nations. Peu à peu s'est produite une confusion. On se réfère aux Etats-nations en Europe, en ne distinguant pas ces deux éléments. L'Etat-nation a un autre aspect négatif. A titre d'exemple en France notamment, il y a eu la création de l'Etat-nation par assimilation. L'Etat-nation a assimilé les autres, les régions, les langues, ... Tout a été assimilé par la contrainte ou par l'attraction, par la présence d'une culture dominante et centrale. Mais la différence avec des pays de l'Europe de l'Est est que la France est une démocratie et que la Nation repose sur l'égalité des citoyens.

Tout ceci est contraire à la conception fondamentale du fédéralisme. Assimiler les minorités, les régions est en opposition complète avec la réalité de l'Union européenne et l'avenir de l'Union. On ne peut pas concevoir l'Union européenne, multinationale par définition, assimilant au nom d'un futur Etat-nation qui devrait être créé. En revanche, ce qui est à la base de cette Union, c'est le respect des diversités.

Les reconnaître, les maintenir aussi bien au niveau des Etats membres que des régions, les régions qui commencent à avoir une importance de plus en plus grande.

La méthode fédéraliste offre aussi une autre possibilité. Elle permet de concilier deux tendances opposées, et très fortes aujourd'hui. L'une, c'est la tendance vers la globalisation, vers la régionalisation au sens général du terme, par les grands espaces qui sont en train de se former un peu partout dans le monde. Cette tendance est née sous la pression notamment de la technologie, de la communication. On vit maintenant une expérience avec le dollar et d'autres monnaies. C'est exactement cette globalisation qui instantanément produit des effets partout. D'autre part, et par opposition, la deuxième tendance reflète la fascination du singulier culturel, singulier national, singulier régional et parfois local. Il y a une volonté d'affirmer ces identités, comme pour se préserver contre l'uniformisation qui résulte de ces moyens technologiques et de la globalisation. D'où la volonté de réaffirmer certaines valeurs propres, de montrer la différence et d'essayer de la garder.

A ce propos, je voudrais mentionner Durkeim qui dans ses ouvrages sur la division du travail, avait fait une distinction qui, à mon avis, est fondamentale entre la solidarité par interdépendance, la division du travail que nous connaissons dans toutes les sociétés mais qui s'est beaucoup développée dans les nôtres et qui correspond à ces mouvements de globalisation et de mondialisation, et d'autre part la solidarité par ressemblance qui est précisément celle des identités locales, régionales, surtout nationales.

Deux orientations en apparence contradictoires: la nécessité de grands espaces économiques, sociaux et technologiques et d'autre part volonté de préserver l'identité, mais aussi la culte du petit. "Small is beautiful" mais "big is necessary". Il faut trouver une formule qui puisse les concilier. L'expérience suisse peut nous y aider: la langue romanche en Suisse a quasi disparu; mais le gouvernement est en train de donner des subsides pour qu'elle se développe, puisse s'exprimer à la télévision comme à la radio. Il soutient une culture qui est en train de se perdre, mais aussi celles des Romands, des Tessinois ou des Suisses allemands qui ont chacun conservé non seulement leur identité mais qui ont accentué la diversité à l'intérieur même de ces identités.

Il y a donc possibilité de maintenir cet équilibre et de créer des synergies au lieu de chercher à éliminer cette tension créatrice. Si l'on regarde ce qui se passe dans certains conflits comme dans la guerre en Ex-Yougoslavie, on observe qu'on a donné une priorité très forte à la solidarité par ressemblance et qu'on a minimisé l'interdépendance, quitte à couper tous les liens économiques et culturels les uns avec

les autres. Jacques Delors et Jacques Santer étaient confrontés à ce problème lors de leur mission à Belgrade en 1991. Ils sont arrivés avec un grand programme de soutien économique et puis se sont heurtés à une vision totalement différente de la politique nationaliste dont l'objectif était de créer les Etats-nations. Ce sont les ambitions nationalistes qui ont fait éclater l'ancienne Union Soviétique et qui menacent même à l'intérieur de la Russie. Cette incapacité à distinguer entre l'identité culturelle, l'autonomie qui peut être réalisée à l'intérieur d'un ensemble et l'obsession de l'Etat-nation. Après le Congrès de la Haye dont les participants ont considéré l'Etat-nation comme un des principaux obstacles à l'Union européenne, voici que cet Etat-nation "souverain" refait surface en Europe ex-communiste.

2. Valeurs et principes du fédéralisme

En deuxième lieu, je poserai la question: quelles sont les valeurs et les principes du fédéralisme, pour voir si l'Union européenne est bien engagée sur cette voie.

Quelques exemples de valeurs et de principes me paraissent essentiels, tels qu'ils ont été définis par Proudhon et développés par Denis de Rougemont, puis repris et actualisés dans mon ouvrage sur l'Avenir fédéraliste de l'Europe.

Les unités membres forment un *ensemble différencié* mais équilibré. On ne peut pas avoir une fédération avec un Etat membre dominant car, après un certain temps, la domination se transforme en hégémonie et la fédération en Etat centralisé avec des assimilations qui s'en suivent. Ou bien elle éclate. Dans le fameux document CDU-CSU, il y a une phrase que j'ai retenue. "*Le renoncement à toute hégémonie...*", avec un élément très précis que je cite: "rendre toute aspiration hégémonique inconcevable". On a pensé au passé de l'Allemagne et en même temps à la conception fédéraliste qui existe à l'intérieur de ce pays.

Un autre élément important, c'est de préserver, voir de développer, les *qualités propres* des nations membres, des communautés, des minorités, des régions. Ce n'est pas simplement un développement économique, c'est la qualité de ces peuples et communautés à développer. A l'opposé, le drame de la Bosnie-Herzégovine offre l'exemple contraire: personne ne pense se développer en harmonie avec les autres mais au dépens de l'autre. Les uns cherchent à dominer dans un Etat unitaire, des autres à devenir indépendants ou du moins autonomes dans une communauté homogène ou épurée. C'est là la différence, c'est l'opposition fondamentale avec la conception fédéraliste.

Un autre élément très important est l'acceptation de la *complexité*. Nous sommes dans des mondes complexes et il faut l'accepter. Or la tyrannie, la dictature étaient toujours une idée simplificatrice et un système uniforme. En revanche, il existe un lien fondamental entre la démocratie et le pluralisme qui impliquent la complexité et la diversité, l'hétérogénéité d'éléments qui composent nos sociétés.

Mais le point central qui me semble le plus fondamental est la *reconnaissance de la personne humaine* qui est à la base de la conception à la fois personnaliste et fédéraliste. En partant de la reconnaissance de la personne humaine, on aboutit logiquement et nécessairement à la reconnaissance des différentes communautés formées par les personnes humaines. Or si l'on réfléchit aujourd'hui à ce qui se passe dans certains pays de l'Europe centrale et de l'Est - je pense en particulier à l'Ex-Yougoslavie mais aussi à d'autres pays où les conflits persistent - leurs conceptions et attitudes sont marquées par le collectivisme. La personne humaine n'est pas reconnue en tant que telle et les autres communautés ne sont pas non plus reconnues. Dans ces conflits, chaque communauté cherche à assimiler, à expulser ou à éliminer, voire à exterminer les autres communautés minoritaires. Elle cherche au fond à assimiler les minorités ou à se différencier des autres communautés. C'est précisément le contraire du fédéralisme. C'est même l'exemple le plus frappant de l'opposé de l'idée du fédéralisme. En revanche, la reconnaissance suppose aussi une très grande *tolérance*, une ouverture sur autrui, une acceptation de la différence de l'autre.

Un autre principe fondamental est l'appartenance aux différentes communautés et l'existence de *loyautés multiples*. Dans le concept de l'Etat-nation, l'idée centrale est qu'on appartient à une nation qui monopolise la loyauté des membres alors que dans le fédéralisme, les loyautés multiples se manifestent à l'égard de la commune, la région, l'Etat, mais aussi à l'égard de l'Union européenne et au-delà. Ce concept de loyautés différenciées à divers degrés mais aussi cette tendance à des appartenances multiples a conduit à une conception pluraliste et fondamentalement démocratique. Ce sont là, me semble-t-il, des fondements très importants.

A ces valeurs de fond s'ajoutent des principes fédéralistes dont je vais mentionner quelques-uns. On a beaucoup parlé du *principe de subsidiarité* sur lequel je ne vais pas m'étendre trop longtemps. Je vais simplement rappeler qu'il est fondamental. Il est appliqué depuis la création de la confédération suisse, bien que le terme de subsidiarité n'ait été utilisé que plus récemment. La subsidiarité implique à la fois le transfert des compétences vers le haut et le transfert vers le bas. Evidemment si vous demandez au gouvernement anglais quelle est sa conception, il s'en tiendra au transfert vers le bas, c'est-à-dire à la "dévolution" de certaines compétences aux Etats

membres. En revanche, d'autres insistent sur la tendance inverse. A mon avis pour l'instant, c'est plutôt une question d'opportunité politique au départ. Le politique évalue ce qui, du point de vue de l'efficacité non seulement technique mais également humaine, est le plus nécessaire, le plus efficace et le plus économique. En fonction de divers critères et des conditions, il décide à quel niveau l'action sera entreprise: niveau local ou régional, niveau national ou niveau communautaire. Ainsi donc la subsidiarité intervient à partir de ces choix de base.

Le deuxième principe est celui de la *participation*. Le fédéralisme n'est pas comparable à ce qui existe dans les Etats unitaires car la participation est organisée effectivement à différents niveaux et en particulier aux niveaux des régions ou des Etats membres. La question qui se pose est celle de savoir comment l'organiser au niveau central pour que la distance diminue. Le principe fondamental est une double participation que l'on trouve dans toutes les fédérations, à la fois la participation des peuples, du peuple quand on est avancé dans le processus fédéraliste, et en même temps la participation des Etats ou des unités membres. Nous retrouverons ces deux éléments tout à l'heure dans l'Union européenne.

Un troisième élément du fédéralisme qui paraît tout aussi fondamental, c'est que par une coïncidence heureuse le fédéralisme correspond aux nécessités de la haute technologie et aux transformations que nous observons dans la plupart des grandes entreprises. Autrefois - prenez l'exemple de l'ordinateur - nous avions à faire à des ordinateurs géants. Donc, tout était concentré. Je me souviens des queues que nous faisons avec mes assistants, pour présenter un travail. Aujourd'hui, chacun travaille de manière plus ou moins autonome dans des réseaux qui se constituent. Donc, il y a une possibilité de développement des réseaux et, ce qui est très important, ces réseaux sont d'une autonomie incroyable et sont souvent horizontaux et verticaux. Nous retrouvons la même tendance dans les administrations des grandes entreprises. Dans son ouvrage "Renverser la pyramide", Carlson, Président de SAS, explique qu'il faut beaucoup plus de participation de tous, participation rendue plus efficace grâce aux réseaux horizontaux dotés de responsabilités à des niveaux différents. Cela correspond à la conception fondamentale du fédéralisme qui, à côté de la reconnaissance de la personne, insiste sur la responsabilité des personnes et de différents niveaux au sein de communauté. Voilà au fond quelques éléments qui me paraissent apporter à la fois quelques critères mais aussi montrer que le fédéralisme n'est pas seulement une méthode, un esprit et une structure du passé, mais qu'au contraire, d'une manière inattendue, il correspond à cette flexibilité qui a été réintroduite dans la vie des sociétés et des Etats. Dans son discours en 1986, Gorbatchev avait constaté que la nouvelle révolution technologique était en

contradiction avec le régime trop rigide de l'Union soviétique, et qu'on ne pouvait pas réaliser cette nouvelle révolution dans le cadre soviétique tel qu'il existait. Les nouvelles structures flexibles sont jugées trop souples par certains qui comme Alain Minc les comparent à celles du Moyen-Age. En Europe de l'Ouest les frontières s'effacent faisant place aux grands espaces alors qu'en Europe de l'Est la lutte est livrée autour des frontières. Afin de compenser la disparition des frontières, trop de flexibilité et un flou généralisé, il proposait de réagir en réinventant l'Etat fort. Or heureusement, dans son *Rapport sur l'avenir de la France*, il démontre précisément le contraire: l'Etat est un des éléments dans ces structures nouvelles très mobiles et flexibles qui se développent dans un tissu d'interdépendances. Et de conclure que pour la France, la dimension européenne est essentielle. Il a changé d'avis, peut-être au contact d'autres personnes qui ont participé à la préparation de ce Rapport collectif.

II. Où en est l'Union européenne ?

Dans la seconde partie, je voudrais dégager quelques éléments et quelques signes qui permettent d'évaluer l'avancement vers le fédéralisme dans l'Union européenne.

1. Les aspects fédératifs de l'Union européenne

Certes, la fédération européenne telle qu'elle se crée est partielle. Il lui manque beaucoup d'éléments essentiels. Je pense en particulier à tous ces aspects de politique à proprement parler, qu'il s'agisse de la politique extérieure, de la politique de sécurité, de la politique de défense qui sont encore dans un état embryonnaire. Ce sont des éléments importants des fédérations qui, les expériences récentes en témoignent, manquent ou qui sont trop faibles et insuffisants.

La Communauté européenne avait au fond pratiqué le fédéralisme un peu comme Monsieur Jourdain faisait de la prose sans le savoir. Le *système* actuel est *hybride* et ne correspond pas à un modèle connu que ce soit de l'Etat fédéral ou de l'Etat en général. Plusieurs fonctions sont confondues et attribuées à une institutions à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs, je pense en particulier aux fonctions du Conseil des ministres qui remplit d'une part, des fonctions exécutives lorsqu'il définit des politiques communes et exerce des tâches de gouvernement (la politique extérieure revient essentiellement au Conseil des affaires générales et au Conseil européen); et d'autre part la fonction législative dans la mesure où toutes les normes de la Communauté sont prises (avec la collaboration, coopération ou codécision du Parlement européen) par le Conseil des ministres en dernière instance.

Le Conseil a ce rôle ambigu car il est un exécutif assisté de la Commission ou agissant sous l'impulsion du Conseil européen et en même temps il est le législatif agissant sur proposition de la Commission et avec la collaboration du Parlement. C'est un système qui est en pleine évolution mais où règne la *confusion des pouvoirs*. L'Union européenne a deux types d'institutions: d'une part, des institutions communautaires à proprement parler, le Parlement européen, la Commission et la Cour de justice; et d'autre part les institutions communes mais intergouvernementales, telles que le Conseil européen et les différents Conseils des ministres. La multiplicité des Conseils est un autre problème, car elle aboutit souvent à une dispersion des pouvoirs et à un manque de coordination, malgré l'existence d'un organe permanent, le Coreper.

Une troisième dimension est tout aussi importante bien qu'informelle et moins visible: le processus de consultation. Je pense au Comité économique et social ou au Comité des régions, formes institutionnalisées de consultation. Mais je pense surtout à ce processus qui consiste à consulter de nombreux groupes socio-économiques et fédérations professionnelles dans la Communauté lors de l'élaboration des décisions. Il y a là un processus qui ressemble fort au processus que nous connaissons dans la pratique en Suisse, mais aussi dans d'autres Etats, où le gouvernement consulte non seulement au moyen de comités permanents mais également par des contacts directs et des groupes de travail. Il s'agit d'une interinfluence, d'influences qui sont exercées par les groupes sur les institutions et vice versa par les institutions sur les groupes. Ainsi se forment peu à peu des réseaux de solidarité de types différents selon les catégories, les intérêts ou selon les options politiques. Je crois que ce tissu de structures et de réseaux de solidarité informels est un des piliers du futur fondement de cette fédération européenne.

Un autre aspect de l'Union coïncide avec l'un des principes fondamentaux du fédéralisme: les *petits et moyens Etats* sont relativement *surreprésentés*. Si on prenait en compte les proportions démographiques ou économiques, l'Allemagne serait beaucoup plus représentée que ne l'est le Luxembourg, que ce soit au Parlement, au Conseil ou ailleurs. Or on a tenu compte d'un élément d'équilibre propre au fédéralisme, qui est l'unité membre; même si elle est petite, elle a son identité et sa personnalité qui lui assure une certaine égalité dans la pondération entre les Etats selon les différents critères politique, économique ou démographique.

Dans le cas des votes pondérés dans les différents Conseils et lorsque les décisions sont prises à la *majorité qualifiée*, les petits et moyens Etats membres sont nettement surreprésentés. Evidemment pour la Commission, on ne raisonne pas en terme de représentation. Mais il n'empêche que le Luxembourg n'a pas simplement un membre

à la Commission puisque ce ressortissant luxembourgeois en assume la présidence. D'autre part, les cinq grands en ont deux chacun. C'est une façon de rééquilibrer les choses et je crois que c'est une bonne formule. En effet, dans la recherche de solutions ou dans certains conflits par exemple, l'opinion d'un petit peut jouer un grand rôle. Ainsi les pays du Bénélux ont rempli effectivement un rôle très important dans la formation de l'Union européenne. Au début notamment, beaucoup d'initiatives ont été prises par ces Etats. Tout récemment en discutant avec le Ministre des Affaires étrangères du Portugal, il m'expliquait que son Etat, qui n'était pas engagé directement dans la guerre en Bosnie, avait joué souvent un rôle modérateur lors des discussions qui ont eu lieu au Conseil.

Enfin, des *réseaux politiques* se sont formés au niveau de l'Union européenne et au-delà: les fédérations de partis politiques qui pour l'heure sont loin d'être de véritables fédérations. Mais j'ai été surpris de constater que cela correspond à la réalité des partis politiques en Suisse dont la structure fédérale est très faible et dont la vie politique essentielle se déroule dans les Cantons. Leurs structures ne sont pas très loin de ces fédérations lâches que l'on retrouve dans l'Union européenne.

On connaît un autre phénomène tout aussi intéressant: les *réseaux de groupes d'intérêt* qui se sont créés autour de la Commission au niveau de l'Union ainsi que les réseaux de consultants, d'avocats d'affaires, de lobbyistes. De la sorte se forment des réseaux multiples, des communautés de solidarité diversifiées au niveau de l'Union. Evidemment il est difficile de prévoir quelle sera leur évolution. Ce sont des phénomènes qu'avec Jean Meynaud nous avons étudié, notamment les groupes professionnels, les groupes de pression, qui, bien que faibles dans la Communauté, constituent quand même un élément du fondement des solidarités nouvelles qui sont en train de se tisser. Ces groupes d'ailleurs ont beaucoup évolué. Dans nos études des années 70, on les avait évalué selon l'importance de leur budget, de leur infrastructure. Aujourd'hui ce n'est pas le meilleur des critères car avec le fax, la communication rapide, j'ai pu constater que le Bureau de l'environnement a développé une influence qui va bien au-delà de l'appréciation purement matérielle, critère que nous avons adopté auparavant. De ce fait, il y a une évolution qui va dans le sens des réseaux très diversifiés et plus flexibles. Le Bureau a très peu de personnel sur place, mais en même temps il a la capacité de consulter des experts de différents pays et de les associer et, s'il le faut, de les amener dans un groupe de travail à Bruxelles. C'est une transformation en profondeur que j'observe aussi au niveau des structures, tels que les groupes et les fédérations.

Le Traité sur l'Union européenne a renforcé d'autres éléments fédéralistes. Par exemple, il a généralisé le *principe de subsidiarité*. On ne sait pas très bien qu'en faire pour l'instant parce que dans les esprits des uns et des autres le principe est interprété différemment. En tout cas la Cour est très prudente à cet égard. Le traité a permis des progrès quant à la citoyenneté européenne et a confirmé le rôle central des principes démocratiques sans reprendre la proposition du Parlement. Dans le projet Spinelli du Parlement européen de 84, on avait prévu des sanctions assez lourdes contre l'Etat qui de démocratique commencerait à dériver. C'est une proposition qui pourrait devenir actuelle dans la perspective de 1996.

Le traité sur l'Union incorpore une autre dimension qui est présente dans toutes les fédérations, c'est *l'Union économique et monétaire*. Je voudrais simplement mentionner que, pour ma part, il s'agit d'un choix entre le DM et l'Ecu. Si vous voyagez dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est, on ne parle qu'en DM. C'est une monnaie réellement forte qui reflète une grande puissance. Il faudrait absolument saisir cette occasion puisque l'Allemagne s'est engagée, malgré une opinion publique réticente, sinon opposée, à renoncer au DM en faveur de l'Ecu. Malgré les difficultés que rencontre l'Union monétaire, l'important c'est d'avoir fixé les objectifs. Et ceci va à l'encontre, comme le mentionnait à plusieurs reprises un des grands responsables politiques américains, Richard Darmon de cette conception du jour au jour: le "cultural now-nowism", c'est-à-dire l'obsession de la conjoncture. Au moins, il y a là un grand avantage: un certain nombre de critères peut-être difficiles à respecter mais qui incitent les Etats membres à respecter ces objectifs. A cet effet, s'ajoute la conception du noyau dynamique, d'un certain nombre de pays membres qui pourront créer plus rapidement une monnaie unique et attirer les autres dans ce mouvement. Les difficultés sont grandes mais l'Union économique et monétaire forme un puissant *noyau fédérateur*.

Un autre aspect important: on a consolidé les concepts de *solidarité*, de cohésion et de politique régionale, de même qu'on a introduit un élément de politique sociale. Un autre aspect original auquel on se réfère peut-être pas souvent, c'est celui des grands *programmes de recherche* dans la haute technologie. Ce qu'il y a à mon avis d'innovateur, c'est l'opposition avec certaines traditions que nous avons notamment dans nos universités où l'on faisait la séparation assez stricte entre le privé et le public. Si l'université était publique, elle hésitait à collaborer avec le privé dans beaucoup de secteurs. Dans ces programmes communautaires il y a d'abord plusieurs niveaux: l'action de stimulation, de promotion au niveau européen accompagnée de la participation des Etats et des collectivités publiques, des entreprises à la fois publiques et privées, des universités et des instituts de recherche. Un nouveau réseau qui ne

correspond pas à la conception de la séparation privé-public trop stricte et dommageable pour un effort commun. Ainsi émerge une nouvelle fonction du politique qui n'est plus la fonction reposant sur la sanction, sur la contrainte, mais qui s'appuie davantage sur la stimulation, la création de foyers dynamiques et sur la participation. Elle compte davantage sur les bénéfices que l'on escompte à l'avenir plutôt que sur un programme de recherche imposé d'autorité. Je crois que c'est là une ouverture, une innovation politique importante qui pourrait d'ailleurs donner une nouvelle dimension à la politique en général. Mais je m'empresse de dire que face aux conflits, la contrainte, la force continue à avoir une grande importance dans toute communauté politique.

Un autre point que je voudrai mentionner, c'est l'innovation institutionnelle qui a résulté de ces transformations. Je pense au *Conseil européen* dont l'évolution s'est poursuivie en parallèle et qui a été introduit dans le système communautaire par l'Acte unique européen. Aujourd'hui dans l'Union économique et monétaire, il assume un rôle de promotion: il définit des orientations générales. De même, il va être très important à l'avenir dans la politique extérieure et de sécurité. En effet, le pouvoir suprême dans nos Etats réside dans les Premiers Ministres ou Présidents de République. Ce sont eux qui en définitive peuvent trancher, promouvoir, donner des directives. La deuxième évolution marquante a été celle du *Parlement européen*. Ainsi par exemple, nous assistons maintenant aux auditions des membres de la Commission désignée. Selon les informations que j'ai, les commissaires ont travaillé très dur pour se préparer et ils n'ont pas tous bien réussi leur examen devant les parlementaires. C'est un changement assez extraordinaire. Autrefois la Commission se présentait, telle la Commission Delors, avec son programme et était sûre d'être applaudie. Aujourd'hui il y a quand même un contrôle à l'avance, une procédure d'approbation à la fois des membres pressentis et plus tard de la Commission dans l'ensemble, qui changent passablement la substance de l'Union européenne. Différents autres types d'audition s'ajoutent: des auditions publiques que le Parlement organise, des commissions d'enquête qui pourront être constituées et qui pourront interroger aussi bien les ministres que les différents responsables de la Commission. Il y a toute une série de procédures qui visent à développer la démocratie à l'intérieur de la Communauté. Certains diraient que ce n'est pas suffisant mais c'est déjà un progrès par rapport au passé.

Mais ce qui est inquiétant, c'est que la nouvelle dimension politique contrairement à la dimension économique, monétaire et communautaire à proprement parler, qui était fondée sur le dialogue "Commission propose - Conseil décide" privilégie l'intergouvernemental. Ce sont les Conseils (éventuellement le Conseil européen qui

intervient pour l'heure assez timidement) les Conseils des Ministères des Affaires étrangères, des Ministres de la Justice, des Ministres de l'Intérieur etc. qui ont tout le pouvoir principal sinon exclusif. Certes, la Commission y est associée. On lui donne un strapontin. Certes, son rôle dépendra d'elle dans la mesure où elle saura en profiter ou pas, mais pour l'instant elle a un rôle marginal dans la politique extérieure et de sécurité ainsi que dans les affaires intérieures et de la justice. Là l'instrument fondamental est un comité de coordination, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires des Ministères qui sont le rouage principal.

Est-ce que la politique extérieure a bien fonctionné ou peut bien fonctionner à l'avenir devant des graves crises telles que celles de l'ex-Yougoslavie ou de l'ex-Union Soviétique ? C'est une question vitale. La réponse est claire: le processus est inefficace et défaillant. Ce volet de l'Union n'a pas bien fonctionné et pour l'instant cela ne fonctionne pas bien. Le processus face à la crise yougoslave se déroule pratiquement en dehors de la Communauté au niveau des Nations Unies et de l'OTAN avec la participation d'un représentant de la Communauté et de l'Angleterre, l'Allemagne et de la France au sein du groupe de contact et aux côtés des Etats-Unis et de la Russie. Dès le début, la Communauté a été vite débordée. L'Union européenne même n'a pas eu d'instruments adéquats ni la volonté de les utiliser suffisamment pour mener une politique cohérente et efficace face à ce genre de crise. Le Traité de Maastricht est nettement dépassé sur le plan de la politique extérieure et de sécurité.

Deuxième observation: la présidence telle qu'elle a fonctionné a été soumise à une surcharge extraordinaire. Je plains toujours votre Ministre Poos qui avait en même temps à négocier au Gatt, à présider l'élaboration du traité sur l'Union ainsi qu'à celle du Traité de l'Espace Economique Européen. Ces tâches ont coïncidé avec l'éclatement de la guerre en Yougoslavie. Cette surcharge pose un problème en particulier pour les petits et moyens Etats membres qui n'ont pas l'infrastructure nécessaire pour pouvoir assumer ce genre de responsabilités. De surcroît, il n'y a pas eu de préparation, de réflexion, de connaissance suffisante de la situation. Tout a été fait par à-coups et par réaction. L'action de la Communauté tout au long de cette crise consiste en réactions parfois bonnes, d'autres fois mauvaises. Un manque de préparation, d'analyse de ce genre de situation et surtout d'analyse en commun. Une analyse française, une analyse allemande, une analyse anglaise et puis l'intervention d'autres Etats membres, cela donne un mélange explosif. Heureusement, l'Union a été préservée malgré tout.

Non seulement il n'y a pas d'analyse et de connaissance suffisantes de la situation mais en outre il n'y a pas de prévision. On a agi en improvisant. Pas d'objectifs communs, de position commune. Au contraire la négociation se déroule sous la pression des médias et en fonction des contraintes nationales qui suscitent des tensions fortes, même entre la France et l'Allemagne. Le couple a failli divorcer d'ailleurs à cette occasion. Heureusement le divorce n'a pas été prononcé, mais l'unité a été préservée au prix des concessions qui ont contribué à aggraver la crise en ex-Yougoslavie. D'autres éléments solides cimentent l'unité du couple.

Voilà pourquoi on ne peut pas partir des positions nationales divergentes sur ce genre de problèmes fondamentaux. Il faut trouver des moyens pour que la Commission et éventuellement le Secrétariat du Conseil, puissent travailler ensemble et constituer une cellule commune. Je pense que c'est l'idée aussi du futur Président de la Commission, constituer une cellule qui prépare et analyse des données de base et propose une vision commune dès le départ, quitte ensuite à négocier en partant d'un objectif commun. En revanche, la négociation faite d'objectifs et de proposition communs, visait à rapprocher les divergences de base. Entre-temps la guerre se développait avec ses conséquences désastreuses. L'absence de la Commission étonne, absence qui a été entérinée en partie par le traité de l'Union qui a marginalisé le rôle de la Commission: désormais au lieu de participer au processus des décisions, d'en être le rouage principal avec le Conseil, la Commission n'y est qu'associée.

Quelques suggestions conclusives

En conclusion, quelles sont les suggestions pour 1996 ? Si on se réfère au document CDU-CSU, on constate qu'il insiste sur le noyau dur que je traduirais par "noyau dynamique" ou "noyau fédérateur". Dans l'histoire de toutes les fédérations et de toutes les intégrations il y a toujours eu un noyau fédérateur, qu'on le veuille ou non. Heureusement cette fois-ci ce n'est pas un noyau dominateur. Il est fédérateur car il procède par association volontaire des autres membres en fonction de leur capacité. Les pays membres qui veulent et peuvent avancer plus vite sont autorisés à le faire à condition qu'il entraînent dans leur sillage les autres membres de l'Union.

D'autre part, le document lance un appel: intégrez-nous le plus fortement possible. En lisant entre les lignes, il invite à ne pas créer un vide pour que l'Allemagne n'ait pas de nouveau des aspirations hégémoniques. Les auteurs ne le croient pas mais mettent en garde contre cette tentation, ils préviennent. De plus, ils estiment qu'il faut renforcer et approfondir l'intégration pour pouvoir accueillir les nouveaux membres, notamment les pays de l'Europe centrale et orientale.

Sur le plan institutionnel, ils proposent que la Commission devienne un gouvernement européen. Le Conseil, en dehors des tâches gouvernementales qu'il remplit, doit aussi remplir des fonctions législatives de concert avec le Parlement européen, sous la forme d'une chambre des Etats. Mais alors, un gouvernement dont les tâches gouvernementales sont remplies par le Conseil. La confusion des pouvoirs persiste.

Pour ma part, qu'elle serait ma suggestion ? Je pense que si on réfléchit en termes de pouvoir, on doit constater que l'essentiel du pouvoir sur le plan de la politique extérieure par exemple, se situe et se situera, à l'avenir, dans le Conseil européen s'appuyant sur une infrastructure des Conseils des ministres. Dès lors, le Conseil européen pourrait prendre une forme de Présidence collégiale de l'Union européenne, la Commission assurant le rôle de l'exécutif. Il y aurait ainsi un équilibre entre le Conseil européen ou la Présidence de l'Union et la Commission, exécutif communautaire. Ce n'est pas encore le gouvernement européen, loin de là, mais c'est un progrès d'autant plus que le président de la Commission est déjà membre du Conseil européen. Que devient le législatif ? On peut concevoir plusieurs possibilités. Le Conseil des Etats ou la Chambre des Etats et le Parlement européen pourraient constituer ensemble le législatif, quitte à préciser quels en seraient les poids respectifs. Le Conseil des Etats serait composé de qui ? Le document CDU-CSU ne le dit pas. En s'inspirant partiellement de la Constitution allemande, les membres du Conseil seraient des membres des gouvernements nationaux. La majorité seraient nommés à titre permanents alors que d'autres y participeraient en fonction des thèmes à traiter.

On pourrait prévoir, peut-être pas dans l'immédiat mais à l'avenir, qu'une partie et si possible la moitié du Conseil des Etats fût constituée par les représentants des Parlements nationaux. Si on veut associer effectivement les Parlements nationaux, c'est un moyen efficace. De cette façon, ils seraient présents par l'intermédiaire de leurs parlementaires dans le système de l'Union européenne.

Une répartition plus claire des responsabilités et des fonctions permettrait de maintenir la confidentialité des travaux du Conseil des Ministres, co-exécutif avec la Commission tout en rendant public les débats du Conseil des Etats, co-législatif avec le Parlement européen. De cette façon, la distance d'avec les Parlements nationaux et les citoyens pourrait être réduite. C'est une des suggestions à examiner. L'avantage d'un Conseil des Etats séparé du Conseil des ministres serait aussi d'offrir plus de clarté et plus de transparence.

Evidemment, la question la plus importante et la plus urgente est celle de la politique extérieure et de sécurité commune. La collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale, l'intégration de différents instruments, la capacité internationale de l'Union. D'autant plus que les Etats-Unis sont en train de retirer leurs troupes de l'Europe, qu'on le veuille ou non. Ils agissent encore dans certaines régions par la parole ou par l'aviation, par leur poids aux Nations Unies, mais ils prennent aussi des positions parfois opposées à celles de l'Union européenne. Ils proposent la levée de l'embargo sur les armes en Bosnie à l'encontre d'une décision prise par l'ensemble du Conseil de sécurité: c'est un acte qui prouve que les Etats-Unis ont une politique de plus en plus indépendante à l'égard de leurs alliés. Avec les nouvelles majorités au sein du Congrès, on risque de voir se renforcer ces tendances. La politique extérieure et de sécurité c'est la priorité des priorités avec l'Union économique et monétaire. Il est donc nécessaire et urgent de mettre sur pied une politique étrangère, de sécurité et de défense commune. L'analyse de la situation, la définition des objectifs et des instruments, c'est la méthode qui a été utilisée par Spaak: définir les buts que l'on se propose d'atteindre, examiner la substance et les données de base et ensuite se poser la question quelles sont les institutions et les instruments appropriés pour réaliser ces objectifs.

L'ouverture à l'Est présente beaucoup de difficultés, non seulement économiques mais surtout quant aux garanties de sécurité et quant à la comptabilité sur le plan des valeurs et des principes et de leur mise en oeuvre. Je suis persuadé que dans beaucoup d'Etats de l'Europe de l'Est, nos principes, nos valeurs n'ont pas pour l'instant droit de cité et ne sont pas appliqués. Le mur existe encore et il faut que nous en soyons conscients. Les attitudes, les valeurs et les structures ont la vie dure et les changements, la transition sont lents. Le retour des réformateurs communistes au pouvoir dans plusieurs pays le confirme. La démocratie est loin d'être établie ainsi que l'économie de marché. La transition est lente. D'où la nécessité de soutenir énergiquement les pays de l'Est dans leur démarche démocratique et leur rapprochement avec l'Union européenne. L'Union constitue pour eux un pôle d'attraction en tant que Communauté démocratique et économique mais dans l'état actuel elle n'a pas la capacité de ses ambitions et elle n'est pas à la hauteur des défis auxquels elle est confrontée depuis la chute du mur. C'est dire l'espoir que fait miroiter 1996.

Au delà de la conférence intergouvernementale la révision exige un débat ouvert et une participation aussi large que possible des Européens et en particulier des jeunes générations. La Communauté européenne s'est engagée sur la voie de la *fédération européenne*, point de convergence des projets de Denis de Rougemont et de Jean

Monnet. Projets auxquels le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas ont apporté une contribution exceptionnelle. Cependant, éblouie par son succès économique, la Communauté et ses Etats membres ont négligé la dimension politique. Le traité sur l'Union européenne a comblé partiellement cette lacune mais les progrès en matière de politique extérieure de sécurité commune se sont avérés insuffisants face à la renaissance des nationalismes et aux conflits actuels et potentiels qui menacent la paix en Europe. Plus que jamais les principes et la méthode fédéralistes se profilent en réponses prometteuses face à ces défis. L'Union européenne s'est engagée sur la voie du nouveau fédéralisme européen. Encore faut-il qu'elle soit à la hauteur des espoirs qu'elle a fait naître. L'avenir de l'Europe réside dans sa capacité à mettre en oeuvre les grands principes du fédéralisme et à faire preuve de créativité et de solidarité.

Questions et réponses

L'ambassadeur portugais

Sur le problème du document allemand CDU-CSU, je voudrais vous présenter une idée un peu contraire à la vôtre.

Pourquoi faut-il institutionnaliser un groupe ou un noyau qui créerait peut-être certaines difficultés d'être rejoints par les plus petits ? Il y aurait probablement l'histoire le démontre, des conditions préalables qui seraient posées dans un futur plus éloigné pour rejoindre ce groupe.

Sidjanski

Vous avez tout à fait raison. Cela a déjà provoqué pas mal de réactions de la part de plusieurs pays, dont le Portugal, la Grèce et d'autres. J'ai lu un article du Ministre des Affaires étrangères grec où il dit que le noyau fédérateur, c'est l'Union européenne. Mais à l'intérieur de cette Union européenne, quand on l'étudie bien et que l'on voit la pratique, sur le plan monétaire le Traité le prévoit, que ceux qui répondent aux critères qui ont été fixés iront plus vite que les autres. C'est un fait. Et il y a beaucoup d'autres secteurs que l'on peut trouver dans le Traité où il y a cette possibilité. Dans les affaires intérieures, j'ai observé qu'il y a aussi cette possibilité. Il y a même un paragraphe qui dit en substance "...si certains Etats veulent avancer par un accord...".

Il y a aussi l'accord de Schengen qui pose d'ailleurs des problèmes car il n'est peut-être pas suffisamment intégré dans l'Union. On dresse des préalables pour l'admission, mais en réalité il s'agit d'articles davantage ouverts avec quelques critères. C'est normal. Maintenant je pense qu'il ne faut pas non plus créer une trop grande rigidité. Les critères monétaires sont très rigides et plusieurs spécialistes se posent la question

de savoir s'il fallait des critères aussi rigides pour aboutir à une monnaie unique. On a dû d'ailleurs assouplir le système monétaire européen.

Il faut penser aussi que le fédéralisme a une certaine flexibilité. Il ne faut pas trop stratifier, rendre trop rigides certaines structures. On ne peut pas tout prévoir. Je serais plutôt favorable à un traité simplifié ou à une quasi-Constitution beaucoup plus simple contenant les grands principes. Le Traité de Rome complété par le Traité de Maastricht, c'est pratiquement illisible. Je pense qu'une des raisons du premier vote des Danois était la forme du Traité de Maastricht. Le citoyen normal qui a vu ce Traité avec toutes ses confusions et complications, parfois même des contradictions, était tenté de le rejeter. Comment peut-on accepter un tel monument de complexité ? Ils serait bon d'avoir un Traité comme une loi fondamentale ou un Traité cadre avec des grands principes et avoir une sorte de Traité-législation afin d'en préciser certains aspects. Le problème avec un Traité aussi compliqué et long c'est qu'il faut le réviser souvent pour l'adapter aux conditions nouvelles. Quant à ce noyau fédérateur, il existe de fait. Il peut associer les uns et les autres. C'est chacun qui doit décider de respecter un certain nombre de critères.

Dans le cas de l'Union économique et monétaire les critères s'imposent à tous. Si l'Allemagne ou la France ne remplit pas ces critères, elle ne pourra faire partie de ce noyau fédérateur.

Bruce Goodman, ancien chef de division à la Commission

Avec différents compatriotes j'ai essayé de les intéresser au fédéralisme en citant l'exemple de votre pays. J'ai rencontré de simples citoyens, des responsables politiques, même un membre du Parlement européen et des réactions qui vont de l'ignorance à l'indifférence. Que peut-on faire pour faire mieux comprendre à mon pays (le Royaume-Uni) votre admirable message ?

Sidjanski

Vous me posez une colle terrible et je devrais réfléchir plus longuement pour y répondre d'une manière suffisamment raisonnable. En Angleterre, il y a toute une série d'écrivains qui ont développé la doctrine fédéraliste. Il y en a plusieurs que l'on cite comme des classiques du fédéralisme. Mais le fédéralisme apparaît comme une menace à un Royaume-Uni qui subit déjà des poussées régionalistes assez fortes (notamment en Ecosse). Le gouvernement essaye d'interdire des contacts directs des régions avec la Commission ou du moins de faire passer ces contacts par l'Etat central pour que le contrôle soit fait par le Parlement. Un obstacle très grand est lié à une tradition britannique centralisatrice. C'est le cas aussi bien de la France et du Portugal,

à l'exception de l'Espagne qui s'est largement décentralisée au niveau des régions et des provinces.

Je pense qu'en Angleterre il y a une allergie au fédéralisme. Le fédéralisme ne peut s'imposer que par des exemples. Ainsi en Suisse on a pu maintenir une très grande autonomie, l'identité de différents cantons, de l'Union au grand bénéfice de l'ensemble. Le problème est qu'on ne peut pas mesurer exactement le bénéfice des uns et des autres dans la Communauté. C'est à mon avis certain que, comme le disait le ministre portugais, il n'y a pas de perdant net ou de gagnant net. Il y a des situations différentes mais dans l'ensemble, c'est un jeu coopératif où chacun gagne quand même quelque chose. Si dans une fédération une coalition permanente domine les autres, c'est le risque d'éclatement. Il faut expliquer tout ça mais c'est très difficile puisque le gouvernement anglais défend une position qui est contraire à l'idée du fédéralisme. Il prétend que le fédéralisme menace les identités nationales alors qu'il vise à les préserver au sein de l'Union.

Maurice Biggar, pour l'Ambassade d'Irlande

Le propos qui me pose le plus de problème dans votre discours est que si "small is beautiful" et "big is necessary" vous avez suivi cela en disant que, ce qui est central à votre thèse, c'est que la personne humaine doit être au centre de toute pensée. Le problème que je vois est que si "big is beautiful", est-ce qu'une Union européenne qui satisfait la France et l'Allemagne, est-ce que l'Irlande, le Luxembourg, la Grèce, le Portugal seront satisfaits ? Est-ce que "small is beautiful" veut dire que l'on doit tout abandonner au plus grand ? Si c'est le cas, ce n'est pas l'Union européenne dont j'espère prendre partie.

Et pour conclure, je dirai que je répète toujours à mon ambassadeur que "bigger is necessary".

Sidjanski

Vous avez raison mais ce que je voulais montrer c'est que par une approche de type fédéraliste, on peut essayer de maintenir un équilibre. Dans certaines fonctions, par exemple les fonctions de transport on ne pouvait pas rester "small". La standardisation est nécessaire si on veut un minimum d'efficacité. L'exemple de nos armements est un cas absurde avec des types d'armes parfois non interchangeables entre plusieurs pays. Ce sont des questions fonctionnelles, techniques. Mais dans le "small" ce qui est important c'est surtout la qualité. J'ai beaucoup insisté sur la qualité propre des peuples. Deuxièmement il ne faut pas oublier une chose. Je suis obligé de citer encore José Barroso qui était à Genève pour une conférence avant-hier et qui a expliqué que le Portugal a beaucoup gagné quant à son influence, par exemple en

Afrique et même au Brésil, du fait de sa participation à l'Union. D'abord, grâce à une certaine spécialisation diplomatique. Quand il s'agit de problèmes concernant le Brésil et l'Amérique latine ou certaines régions d'Afrique, on écoute le Portugal car il a la connaissance, l'expérience. De ce fait là, il paraît que les différents pays en Afrique ou ailleurs approchent le Ministre des Affaires étrangères du Portugal comme ils ne l'auraient jamais fait si le Portugal ne faisait pas partie de l'Union européenne. En ce qui concerne l'influence d'un petit pays comme la Suisse, il a dit qu'elle dépendra notamment de la qualité des hommes que l'on enverra comme représentants à la Communauté. Mais que les gains résultent de l'Union, il n'en doute absolument pas. Il est avantageux pour les petits et les grands de s'unir afin d'obtenir des bénéfices d'échelle et de la mise en commun des ressources. Dans certains cas, "big is necessary". Mais il faut en même temps préserver la qualité de chacun, les identités des pays et des régions. L'équilibre entre le small et le big peut être garanti par le fédéralisme et la subsidiarité à l'encontre de toute hégémonie des grands pays.

Monsieur le Gallais

Je voudrais savoir si la direction vers le fédéralisme est toujours une solution aux problèmes de co-existence entre les peuples et si l'expérience de la fédération yougoslave pouvait démontrer le contraire.

Sidjanski

La cohabitation des peuples peut être assurée principalement par trois moyens: d'une part, par des moyens démocratiques dans l'Etat-Nation à la française ou dans les fédérations en Suisse ou aux États-Unis ou, d'autre part, par des régimes autoritaires. La France pratique l'assimilation sur la base du concept de citoyenneté sans discrimination. Le fédéralisme démocratique à la Suisse garantit la cohabitation au sein de la fédération tout en maintenant la diversité des cantons, des langues et des religions. Dans les pays à population mixte tels que l'ex-Yougoslavie, c'est ce type de fédéralisme démocratique qui aurait pu offrir une solution pacifique.

L'expérience de la "fédération yougoslave" ne démontre pas le contraire. Pour une raison simple parce que ce n'était qu'une fédération de façade plaquée sur un régime communiste dont la cohésion était maintenue par Tito. Cette expérience prouve que le fédéralisme ne peut être fondé que sur un régime démocratique. C'est ainsi que l'Union européenne repose sur les principes démocratiques et s'engage de plus en plus résolument sur la voie du fédéralisme. Un fédéralisme inédit qui tout en reposant sur les principes et les valeurs fédéralistes édifie un nouveau type de communauté fédérale complexe, adaptée aux conditions nouvelles de la société européenne et fondée, comme le disait Denis de Rougemont, sur la culture européenne à la fois

commune et diversifiée. C'est l'avenir fédéraliste de l'Union européenne et de l'Europe toute entière.