

Débat : La nature de l'Union européenne

LE FEDERALISME ET LA REFORME DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

PAR

GILLES ANDREANI (*)

Le débat institutionnel européen a un air de *déjà vu*, comme disent les Anglais. Il oppose, dans un affrontement rituel, aux figures cent fois répétées, les fédéralistes, ou encore partisans d'une Europe supranationale, aux tenants de l'Europe des patries, ou, plus simplement d'institutions européennes intergouvernementales. Les premiers valorisent l'intégration, l'extension des compétences communautaires, la méthode Monnet, le rôle de la Commission et du Parlement ; les seconds voient l'Europe agir sur le mandat et sous le contrôle des Etats, qui bornent ses compétences et dominent ses institutions, à travers le Conseil et le Conseil européen (la Commission étant par eux ravalée au rang d'organe technique, le Parlement de mal nécessaire).

Ce débat a ses héros, d'un côté Schuman, Monnet, Hallstein, Luns, Delors, de l'autre le général de Gaulle, Madame Thatcher et leurs successeurs, euroseptiques anglais ou souverainistes français, sans oublier ce héros inconnu, l'électeur danois. Il a ses moments épiques (la crise du marché commun agricole suivie de la politique de la chaise vide en 1965), ses marchés de dupes (le compromis de Luxembourg, qui comme chacun sait n'en est pas un, Madame Thatcher mise en minorité au Conseil européen de Milan, Jacques Chirac scellant à Nordweeg le sort du Traité d'Amsterdam), ses cris de ralliement : le Volapük intégré, l'Europe des nations – expression préférée par de Gaulle à celle d'Europe des patries, qu'il récuse – le *super-state* bruxellois, épouvantail surgi de la paranoïa des europhobes anglais, et, de l'autre côté, ces vocables mous à l'onction redoutable, l'acquis communautaire, le développement institutionnel, sans oublier la finalité et le projet, deux mots où se dévoile la double inspiration, ecclésiastique et technocratique, de l'aventure communautaire.

Le débat a, jusqu'au début des années 1990, trois caractéristiques.

- Il se déroule dans le cadre des institutions européennes, à la faveur d'un rite spécifique à la prise de décision communautaire, appelé crise : « pro »

(*) Conseiller Maître à la Cour des comptes et Professeur associé à l'Université Panthéon-Assas.

et « anti » (antifédéralistes, anticommunautaires, ou antieuropéens, comme on voudra), se rangent en bataille, entonnent leurs péans, et comme chez Homère, la mêlée générale se décompose en une série de combats singuliers, Luns et de Gaulle, Thatcher et Delors, combats non sans grandeur, et remarquables par leur intensité, voire la haine pure qui parfois les anime.

- Les « anti » ont pour eux le style, une certaine verve polémique, mais, en gros, ils perdent toutes leurs batailles. De Gaulle ne parvient ni à réaliser le modèle concurrent qu'il oppose à l'Europe communautaire avec le plan Fouchet, ni à faire admettre à ses partenaires son refus de la majorité qualifiée. Madame Thatcher se résigne à son extension avec l'Acte unique, ainsi qu'à l'accroissement des pouvoirs de la Commission qu'implique la réalisation du marché unique.
- Les années quatre-vingt sont, pour l'entreprise communautaire, des années de grâce : soutien croissant de l'opinion, leadership franco-allemand, autorité de la Commission Delors, effets de l'Acte unique, se conjuguent dans une victoire du fédéralisme (en tout cas des institutions auxquelles il est identifié dans le système, Commission, Cour de Justice, vote majoritaire, un peu – mais pas trop – le Parlement). Au fond, tout ce qui manque, semble-t-il, à cette victoire, c'est d'être explicite. Le mot « fédéral » n'a pas encore partie gagnée, comme le montrera le refus du gouvernement de M. Major d'admettre la « finalité fédérale » de la construction européenne dans le Traité de Maastricht. Mais la cause semble entendue et la synthèse que proposera Jacques Delors au dilemme institutionnel européen – la « fédération d'Etats » – correspond exactement au consensus qui paraît se former en Europe au tournant des années 1980/1990.

Dix ans après, tout est renversé : la crise a disparu de la scénographie européenne, le débat fédéral/intergouvernemental a quasiment cessé, et la pratique institutionnelle européenne fait appel à des doses sans cesse croissantes d'intergouvernemental. Le débat institutionnel est désormais dédoublé, entre un processus formel d'amendement des Traités, et l'évocation publique d'une future Constitution européenne. Mais, dans l'un et l'autre cadre, l'interrogation sur la nature fédérale des institutions européennes, autrefois centrale et productrice d'antagonismes passionnés, joue un rôle déclinant. Au contraire, les spéculations sur une future constitution européenne ont été l'occasion de déclarer dépassée la méthode Monnet, voire de mettre en avant une conception du fédéralisme favorable au rétrécissement des compétences communautaires.

Pourquoi ce reflux du débat sur la définition institutionnelle de l'entreprise européenne ? Est-ce la preuve de son enracinement réussi dans les faits, qui lui confère la force de l'évidence, et dispense de s'interroger sur sa nature (un peu comme, au fur et à mesure que la V^e République s'affermis-
sait, on a cessé de se demander si le régime était parlementaire ou présiden-

tiel) ? Est-ce, au contraire, le signe d'un engagement européen déclinant, qui laisserait le champ libre à une sorte d'existentialisme européen : la chose étant « là », on s'abstient de s'interroger sur elle non parce qu'elle est familière et que sa signification est évidente, mais parce qu'elle est étrangère et privée de sens ? (Dans sa version la plus sophistiquée, l'euroscpticisme délaisse sa dénonciation du « complot », pour adopter une semblable attitude d'acceptation de l'*existant*, accompagnée du refus qu'il puisse incarner une *idée* qui en justifierait le développement et en guiderait la direction.) En un mot, s'il y a moins matière à débat, est-ce parce que les Européens sont davantage unis dans leur conception de l'Europe, ou parce qu'ils sont gagnés par l'indifférence ?

LE DÉBAT DÉDOUBLÉ

En dix ans, les institutions européennes auront fait l'objet de trois (1) conférences intergouvernementales conclues aux Conseils européens de Maastricht (1991), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000). Trois occasions solennelles de poser le problème de la nature du système institutionnel européen, d'améliorer son organisation et son fonctionnement. Depuis les grands débats fondateurs des années 1957-1966, aucune période de l'histoire de la construction européenne n'aura été ostensiblement aussi dense sur le plan de l'approfondissement institutionnel. Or, non seulement ces conférences intergouvernementales ont semblé frappées d'une loi des rendements décroissants, qui a vu la suivante accomplir chaque fois moins que la précédente, mais elles se sont de plus en plus polarisées sur le détail au détriment de la considération de l'ensemble du système. Les négociateurs européens ont été, à Amsterdam et à Nice, comme des architectes réparant de l'intérieur un édifice en péril, pièce après pièce, le Conseil, la Commission, la majorité qualifiée, sans jamais sortir pour en prendre une vue d'ensemble.

La dernière occasion d'une telle discussion générale, où aient été considérées l'architecture de l'Union européenne et la nature de ses institutions a été, en 1991, la négociation de Maastricht. Là, deux débats se déroulent. L'un sur l'unité du système institutionnel, qui porte sur la question de savoir si les nouvelles compétences « politiques » exercées en commun, affaires étrangères d'une part, sécurité intérieure de l'autre, seront exercées dans le cadre des institutions communautaires existantes (et, en particulier si la Commission, le Parlement et la Cour de justice joueront dans ces matières le rôle que leur assignent les traités), ou si l'on créera une structure de décision séparée, qui sera, en fait, le cadre d'une coopération intergouvernementale classique. Le deuxième débat se porte au-delà de la négociation

(1) Quatre si l'on compte la CIG sur l'union économique et monétaire qui se déroule parallèlement à celle sur l'union politique.

en cours, sur la nature qui est, au bout du chemin, celle de la construction européenne : celle-ci a-t-elle une « finalité fédérale », objectif posé dès les débuts de l'entreprise (le *mémorandum* Schuman fait de la CECA la première étape de la « fédération européenne »), mais qui n'a jamais été reflété dans les traités : peut-il être à présent rendu explicite ? Ces deux débats opposent les pays qu'on peut appeler « fédéralistes » aux autres, mais parmi ceux-ci, un rôle ambigu est joué par la France, qui se situe en apparence à la lisière des deux camps : c'est elle qui élabore le « compromis » par lequel se clôt le débat sur l'architecture institutionnelle, avec la solution des « piliers », qui revient à juxtaposer le système communautaire où prend place l'Union économique et monétaire (2), et deux ensembles de coopérations intergouvernementales, PESC et JAI (3). En dépit de l'article C du Traité de Maastricht qui affirme l'unicité du cadre institutionnel de l'Union, cette solution fait nettement pencher le résultat final du côté de l'Europe des nations, selon une tradition française qui remonte au Plan Fouchet, auquel les positions de négociation françaises empruntent d'ailleurs de nombreux éléments. Dans le deuxième débat, en revanche, celui sur la « finalité fédérale », la France est dans le camp fédéraliste (c'est elle qui a proposé la formule), et perd d'ailleurs la partie contre la Grande-Bretagne, qui acceptera tout au plus de se référer à l'objectif d'une « union sans cesse plus étroite », emprunté au préambule du Traité de Rome.

De ce moment, le débat institutionnel bifurque : il y aura d'un côté les proclamations d'intention, où le fédéralisme européen a encore sa place, comme objectif de long terme et sujet de discours, et le domaine de la négociation et des traités, d'où il est exclu, et que domine le bricolage de l'existant. Cette dissociation est bien sûr, celle du long terme et du court terme, du souhaitable et du faisable, mais elle correspond aussi à des instincts profonds des Etats membres, en particulier de la France : pour François Mitterrand, qu'y a-t-il de contradictoire à proclamer à Maastricht un fédéralisme nominal, et à défendre la politique étrangère des empiètements des institutions communautaires ? Façon à la fois de se faire le chantre d'une grande idée qui divise ses opposants politiques, et d'incarner la continuité d'une politique étrangère de la V^e République soucieuse de son rang, et profondément méfiante à l'égard de l'intégration européenne.

Le résultat de Maastricht est double : le traité ouvre la voie à l'introduction de doses croissantes d'intergouvernemental dans le fonctionnement du système, marginalisant les institutions communautaires dans les domaines d'action nouveaux de l'Union, politique étrangère et sécurité intérieure. Le « grand débat » qui oppose depuis l'origine fédéralistes et partisans de l'Europe des Etats cesse de structurer les négociations institutionnelles, et se

(2) Moyennant des entorses au système institutionnel existant, notamment un relatif effacement de la Commission.

(3) Politique étrangère et de sécurité commune, justice et affaires intérieures.

réfugie dans une sphère politico-académique où foisonnent les articles à *titre personnel* de dirigeants politiques, les discours, mais d'où rien ne sort. Certes, ce champ à la limite de la politique et de la réflexion existe depuis le début de l'entreprise européenne; elle y a même pris naissance. Mais ce qui caractérise la décennie 1990, c'est la dissociation croissante entre celui-ci et le domaine des négociations et de la vraie politique. Là où Jean Monnet essayait des idées destinées à retomber dans un univers pratique, les hommes politiques qui aujourd'hui pensent à l'avenir de l'Europe, Wolfgang Schäuble, Karl Lamers ou Joscha Fischer, qui proposent, Edouard Balladur ou Jacques Chirac qui leur répondent, évoluent dans un univers dual : il oppose l'Europe réelle, que l'on réforme de plus en plus difficilement, et l'Europe dont on cause, dont on peut discuter si elle est fédérale ou non, étant bien entendu qu'elle n'a aucune vocation à coïncider avec la précédente à horizon prévisible.

Les deux points forts de ce débat politico-académique ont été en 1994 le papier Schäuble-Lamers (4), et en 2000 le discours de Joscha Fisher à l'Université Humboldt. Le premier développe une vision fédérale classique, et appelle à élaborer un « *document quasi constitutionnel (...) qui doit s'inspirer du modèle de l'Etat fédéral* ». A côté d'un parlement qui aurait « *le caractère d'un organe législatif à égalité de droits avec le Conseil* », celui-ci serait « *appelé à assumer, à côté d'autres tâches relevant essentiellement du domaine intergouvernemental, le rôle de seconde chambre, c'est-à-dire de chambre des Etats, la Commission exerçant les attributs d'un gouvernement européen* ». Les compétences de l'Union et des Etats obéiront au principe de subsidiarité; elles devront être revues, et certaines rétrocedées aux Etats.

La contribution de ce document est cependant moins remarquable par son contenu institutionnel, répétition de la vision fédérale traditionnelle dominante en Allemagne, que par son message politique qui est le maintien nécessaire de la relation franco-allemande et de son caractère dirigeant dans une union élargie : c'est le thème du renforcement du noyau dur, dans lequel un groupe de pays coordonnent leurs politiques pour animer l'ensemble, sans pour autant former une organisation particulière à l'intérieur des institutions européennes. La réponse de la France à cette proposition vient sous la forme d'un article d'Edouard Balladur, où il dit : « *L'Europe doit-elle évoluer vers un système fédéral? Pourquoi ressusciter ce débat idéologique? Le temps en est passé : une Europe élargie, comprenant un plus grand nombre d'Etats ne pourrait être fédérale (...) Seules des formules souples d'organisation d'un tel ensemble sont envisageables. Il n'y a que des inconvénients à rouvrir le débat sur le fédéralisme* » (5). Réponse qui montre la capacité de mobilisation négative que suscite en France le mot « fédéral » : il n'était nullement

(4) Rapport du groupe parlementaire CDU/CSU du Bundestag sur l'avenir de l'unification européenne, 1^{er} septembre 1994.

(5) *Le Monde* 30 novembre 1994.

au centre du message adressé par la majorité parlementaire allemande – et indirectement par le Chancelier Kohl – à la France, laquelle répondra de façon décalée, en se polarisant sur son aspect institutionnel, à une offre qui vise d'abord à compenser les forces centrifuges de l'élargissement par le renforcement de la relation franco-allemande. Assiste-t-on ainsi à un nouvel épisode du grand débat sur la nature des institutions européennes ? Pas vraiment. L'échange entre le groupe parlementaire CDU/CSU et le Premier Ministre français est un coup à blanc, et reste isolé. De part et d'autre, on insiste sur le fait que les thèses en présence n'engagent pas les gouvernements, et ce débat sera sans écho dans la conférence intergouvernementale qui s'ouvre un peu plus d'un an après en 1996.

Les thèmes de la fédération et du noyau dur, rebaptisé « centre de gravité » seront, de nouveau, au centre du discours (prononcé à titre personnel) par le ministre allemand des Affaires étrangères, Joscha Fischer le 12 mai 2000 devant l'Université Humboldt à Berlin. Mais le propos est sensiblement différent. M. Fischer se démarque de la transposition mécanique, au niveau européen, du modèle institutionnel de l'Etat fédéral : « *la conception qui prévalait jusqu'à présent d'un Etat fédéral européen qui remplacerait comme nouveau souverain les Etats nations et leurs démocraties s'avère être une construction artificielle* » ; il faut que la fédération européenne « *conserve* » les Etats nations, « *ne les dévalorise pas* », et que « *le processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'Etat nation* » (6).

C'est ainsi que Joscha Fischer envisage pour remplir les fonctions de gouvernement européen soit le Conseil européen, soit, « *en se fondant sur la structure actuelle de la Commission, l'élection directe d'un président doté de vastes pouvoirs exécutifs* ». Entre ces deux options, « *il est possible d'envisager différentes formules intermédiaires* ». Le Parlement européen, quant à lui, devra comporter une chambre de représentants des parlements nationaux à côté de l'actuelle assemblée. Ces réformes feront l'objet d'une constitution établissant la fédération européenne, qui opérera en outre « *une répartition précise des compétences entre la Fédération et les Etats nations (...) laissant à la Fédération les domaines de souveraineté essentiels et uniquement les questions demandant impérativement à être réglées au niveau européen, tandis que le reste demeurerait de la compétence des Etats nations* ».

Le passage à cette fédération constitutionnelle s'opérerait en trois étapes : d'abord le développement de coopérations renforcées entre les pays les plus intégrationnistes ; puis l'adoption par eux d'un nouveau traité fondamental européen qui serait le noyau d'une constitution de la fédération, « *acte de refondation politique délibérée de l'Europe* » ; enfin, la dernière étape serait « *la pleine intégration de la fédération européenne* ».

(6) « De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne », *Le Monde*, 14 mai 2000.

Par rapport au papier Schäuble-Lamers, le trait caractéristique du discours de Joschka Fischer est qu'il est centré sur le problème de la nature institutionnelle d'une entreprise européenne parvenue à son terme. S'il défend une vision fédérale du terme de l'entreprise, c'est avec de sérieuses nuances : la fédération doit respecter la personnalité et le rôle des Etats nations ; il faut une chambre représentative des parlements nationaux au niveau européen ; le gouvernement européen n'est pas forcément la Commission, mais peut aussi bien être le Conseil européen. Autant de concessions aux sensibilités des pays traditionnellement réservés à l'égard de l'idée fédérale, notamment la Grande-Bretagne, expressément mentionnée à ce titre par M. Fischer. Il y a en revanche continuité avec les idées de MM. Schäuble et Lamers dans son insistance sur le thème de la redistribution nécessaire des compétences entre l'Union européenne et ses Etats membres, et la défense de la subsidiarité.

La réponse française au discours de M. Fischer vient en deux temps : un article en forme de questions de M. Védrine, ministre des Affaires étrangères (7), qui se conclut sur l'idée que le cœur du débat est de savoir si l'on se situe dans le cadre de « la fédération d'Etats ou du fédéralisme classique », sous-entendant un accord possible de la France à la première, mais non au second. Parlant devant le Bundestag le 12 juin 2000, le Président de la République fera écho avec chaleur au discours de M. Fischer, pour approuver l'idée de constitution européenne, et celle de noyau dur ; il suggérera néanmoins que celui-ci ne soit pas constitué au moyen d'un « traité dans le traité » comme l'avait suggéré M. Fischer, mais se dote au plus d'un secrétariat léger.

L'épisode Schäuble-Lamers a pesé sur le discours Fischer et ses suites : le fédéralisme classique des premiers avait provoqué une réponse négative de la France, qui était ainsi passée à côté de leur message principal, qui était politique et non institutionnel, et visait au maintien du partenariat dirigeant de la France et de l'Allemagne dans l'Europe à venir. Les précautions dont M. Fischer assortit son projet fédéral, ses références au rôle maintenu des Etats nations, lui vaudront une réponse positive de M. Chirac. Mais cet épisode confirme la schizophrénie dans laquelle s'est enfermée le débat institutionnel européen. La coïncidence entre la France et l'Allemagne sur leur vision de l'Europe du futur, symbolisée par dix minutes d'ovations debout de M. Chirac au Bundestag, restera sans effet sur le déroulement de la conférence intergouvernementale et l'issue, six mois après, du Conseil européen de Nice : non seulement la vision de M. Fischer et la réponse que lui a donnée le Président de la République n'y joueront aucun rôle, mais le médiocre Traité de Nice, précédé d'importantes différences franco-allemandes, est un semi-échec pour la France, qui voit l'Allemagne atteindre ses objectifs natio-

(7) « Réponse à Joschka Fischer », *Le Monde*, 11 juin 2000.

naux, tout en assumant au cours de la rencontre un *leadership* discret qui aurait normalement dû revenir à la présidence en exercice.

LA FÉDÉRATION IMPLICITE

Le fait que le débat fédéral/intergouvernemental ait ainsi disparu des enceintes communautaires ne signifie pas la disparition de l'ambition fédéraliste. Mais celle-ci devient de plus en plus implicite au cours des années quatre-vingt-dix, et se réfugie dans deux idées complémentaires. La première est que la mise en place de l'euro est un projet « fédérateur », qui aura un effet d'entraînement sur les autres domaines de la construction européenne, et provoquera l'avènement d'une Europe fédérale plus sûrement que tout processus politique explicite. La seconde est que dans une Europe élargie et fatalement plus diluée, la constitution d'un noyau dur fédéral s'imposera comme le moyen de compenser les forces centrifuges liées à l'élargissement. La substitution de ces deux idées au fédéralisme européen assumé d'antan a été une erreur. Sous leur habillage, le fédéralisme a décliné, à la fois parce qu'il n'est jamais bon de renoncer à défendre ouvertement ses convictions, et parce que chacune de ces deux idées était en elle-même contestable. Il en est résulté un déséquilibre du débat institutionnel : le camp fédéral a cessé d'y défendre ses thèses pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire un projet politique conscient, et a laissé le champ des idées à un pragmatisme intergouvernemental qui appauvrit le débat et banalise la construction européenne.

La première idée fédérale de substitution a pour elle la force de l'évidence : l'union économique et monétaire est un projet fédérateur, qui va entraîner une intégration économique de la zone euro allant bien au-delà de la réalisation du marché unique. L'unification des marchés de capitaux, l'apparition d'un vaste marché d'obligations privées, l'accélération des concentrations, et l'intégration des services financiers à l'échelle de la zone euro vont en faire un ensemble économique plus concurrentiel et plus interdépendant (et moins sensible aux chocs extérieurs) que ne l'était le marché unique.

Mais les voies par lesquelles cette dynamique est susceptible de se transmettre au domaine politique restent incertaines.

La première est la conviction qu'à l'autorité monétaire fédérale incarnée par la Banque centrale européenne doit répondre une institution qui exprime des choix de politique macro-économique communs aux pays de la zone euro ou, en tout cas, coordonnés entre eux ; de l'interaction entre cette institution et la BCE résultera un véritable *policy mix* pour la zone euro. Cette conviction fut portée par la France et spécifiquement par Pierre Bérégovoy, dans la négociation de Maastricht sous l'appellation de « gouvernement économique européen », la plus propre, soit dit en passant, à provo-

quer le rejet automatique de cette idée par nos partenaires. L'appellation est également remarquable par la distance entre les mots (qui suggèrent une véritable intégration politique au niveau européen) et le contenu de la proposition française, en fait un mécanisme de coordination intergouvernementale où la Commission jouait un rôle mineur. Cette idée a refait surface depuis, avec la constitution de l'Euro X, groupe des Ministres de l'Economie et des Finances de la zone euro, chargé d'incarner face à la BCE le versant « politique » de l'union économique et monétaire.

Cependant, les deux premières années de fonctionnement de la monnaie unique ont montré que l'émergence de cette fonction n'était nullement acquise. L'euro a sans doute pâti du manque d'harmonie initial entre les Etats sur la direction qu'ils souhaitaient voir prendre à la nouvelle monnaie; mais le degré souhaitable de « fédéralisme économique » pour assurer le succès de l'euro reste controversé sur le plan théorique (8); quant à l'enchaînement qui porterait automatiquement de la monnaie unique à la coordination, voire à l'intégration des politiques macro-économiques, on n'en voit jusqu'à présent aucune trace. Les modestes résultats de l'Euro X s'inscrivent dans une perspective intergouvernementale, et n'augurent nullement de l'apparition d'un pouvoir de décision macro-économique de type fédéral au niveau de la zone euro.

Y a-t-il, en revanche, développement d'un sentiment d'identité commune autour de la monnaie unique qui serait de nature à favoriser l'intégration politique de l'Europe? Il est évidemment prématuré de se prononcer sur cette deuxième voie que pourrait prendre l'idée fédérale pour progresser à la faveur de l'euro, et il faudra attendre l'introduction des billets et des pièces pour en juger. Pourtant, dès à présent, la thèse selon laquelle la possession commune d'un symbole de souveraineté comme la monnaie va disposer les Européens à en partager d'autres ne paraît pas très convaincante. En effet, l'union économique et monétaire s'est faite dans un contexte où, par tout, l'indépendance des banques centrales était considérée comme un gage de crédibilité de la politique monétaire. L'indépendance de la BCE participe de ce mouvement, mais, précisément pour cette raison, elle ne constitue pas un progrès dans l'aptitude des membres de l'Union européenne à conduire une action politique commune. Soustraite à l'influence directe du pouvoir gouvernemental, comme l'avaient été auparavant les banques centrales nationales, la BCE ne fait pas figure de précédent qui guiderait les Européens dans l'exercice futur de nouvelles compétences politiques, comme le réglage macro-économique ou la défense. L'existence d'une monnaie commune peut renforcer le sentiment d'appartenance européen, rendre l'Europe plus palpable, si l'on peut dire, et indirectement favoriser de nouveaux

(8) On peut soutenir qu'en union monétaire et en l'absence de budget fédéral significatif sur le plan macro-économique, il faut laisser à chaque Etat membre la marge de politique budgétaire la plus large compatible avec l'objectif commun de stabilité des prix, plutôt que de rapprocher leurs politiques.

transferts de compétences à son profit; elle ne dit rien de la voie à suivre pour les exercer de façon efficace et démocratique, ce qui est à proprement parler la question fédérale.

Le deuxième refuge de l'idée fédérale au cours des années quatre-vingt-dix a été le « noyau dur ». Il est lié au précédent, puisque jusqu'au document Schäuble/Lamers inclus, on a pu croire que le cercle des pays participant à la phase III de l'union économique et monétaire serait aussi celui des pays les plus acquis à l'idée européenne. Une telle vision présentait un double avantage : exprimer, dans un cadre institutionnel prévu par les traités et acceptable par les autres membres de l'Union européenne, la solidarité particulière d'un groupe d'Etats disposés à établir entre eux un supplément d'intégration; déterminer cet engagement européen supplémentaire par un critère clair, la participation à l'euro. Mais la rencontre de ces deux cercles ne pouvait être qu'une coïncidence fortuite, et elle ne s'est pas produite. Contre la conception du papier Schäuble/Lamers, et contre l'intention originelle qui avait présidé à la définition des critères de convergence, c'est l'option d'une zone euro large qui a prévalu. A terme, se joindront à l'euro des pays aussi disparates dans leur conception de l'Europe et leur disposition à approfondir son unité politique que les membres de l'Union européenne dans son ensemble. Le cercle de l'euro et du noyau dur politique ne coïncideront pas.

Cela complique la délimitation du noyau dur, ou de l'avant-garde (quel sera le critère qui permettra de mesurer l'engagement européen de ses membres?) mais ne l'interdit pas. Supposons donc qu'un groupe d'Etats se reconnaisse plus engagé dans l'approfondissement de l'union politique, disposé à consentir plus de transferts de compétences au profit de l'Europe : quelle peut être la fonction de ce noyau, et comment peut-il porter une idée fédérale que l'Union dans son ensemble aurait cessé d'incarner en raison de son élargissement et de sa diversité croissante? Il y a eu, dans les années quatre-vingt-dix, deux réponses successives à ces questions. La première, celle de MM. Schäuble et Lamers, voit les pays du noyau dur agir à la façon d'un groupe de pression informel au sein d'une union fédérale : c'est à rapprocher leur vision politique de l'Europe qu'ils doivent s'employer pour donner sa direction à l'ensemble; la nature fédérale du système, en particulier le vote majoritaire, est comme l'embrayage qui permet à ce moteur franco-allemand élargi d'entraîner la machine européenne.

En 1995, Valéry Giscard d'Estaing propose une vision différente (9) : prenant acte des effets centrifuges de l'élargissement, il suggère de distinguer deux Europe(s), l'Europe-espace vouée au fonctionnement du marché unique à l'échelle du continent, l'Europe-puissance, celle du projet politique poursuivi à quelques-uns; la première se contentera du degré d'intégration

(9) « Manifeste pour une nouvelle Europe fédération », *Le Figaro*, 11 janvier 1995.

prévu dans le traité de Rome et l'Acte unique, la seconde sera fédérale ou « fédérative » ; ce n'est plus un noyau intergouvernemental dans une Europe fédérale, mais un pôle fédéral politique au sein d'une Union lâche, organisatrice de l'espace économique européen.

Cette conception n'est pas très éloignée de celle que défend Joscha Fischer, lorsqu'il propose un « traité dans le traité » (10) : préfiguration de la constitution de la future fédération européenne, il serait conclu, après approfondissement effectif de leur solidarité grâce aux coopérations renforcées, par un groupe d'Etats (« un centre de gravité ») auquel les autres s'ajouteraient progressivement. Comme chez Valéry Giscard d'Estaing, l'Europe fédérale se reconstruirait ainsi de l'intérieur, à partir d'un groupe restreint de membres qui ne se satisferaient pas de la dilution du projet politique européen. Joscha Fischer a toutefois une vision à la fois plus dynamique et plus unitaire : là où l'ancien Président français se satisfait d'une Europe durablement duale, et renonce sans regret à la vocation fédérale de l'Europe élargie, le ministre allemand des Affaires étrangères voit les deux Europe(s) converger à terme dans une unique fédération européenne.

Que certains pays restent fidèles à une vision plus intégrationniste de la construction européenne est naturel ; qu'ils aient intérêt à se rassembler pour mieux défendre, ensemble, leurs conceptions dans le débat européen est non moins évident. Mais, à supposer qu'on puisse délimiter ce groupe d'Etats, l'idée qu'il puisse se constituer par traité en un ensemble organisé de nature fédérale au sein de l'Union européenne n'est guère concevable : créeront-ils un nouveau Parlement, une nouvelle Commission ? Entre la nature déjà fédérale à bien des égards des institutions européennes et les Etats nations, comment pourrait-il y avoir place pour une union dans l'Union qui ne soit ni une fusion d'Etats, ni la reproduction entre eux d'une relation peut-être un peu plus étroite, mais finalement analogue au lien fédéral qui existe déjà au niveau de l'Union européenne dans son ensemble ? Sans même parler de ses difficultés pratiques, qui sont innombrables, la constitution d'un noyau dur fédéral au sein de l'Union paraît soit utopique (si l'on veut former un quasi-Etat fédéral que nulle part en Europe on ne souhaite), soit inutile (s'il s'agit d'une version un peu plus dense de l'Union existante, qui peut parfaitement être formalisée dans le cadre des Traités par des mécanismes de coopération renforcée, ou en marge de ceux-ci, sur le modèle de Schengen). Le traité dans le traité est une impasse : c'est ce que veut sans doute exprimer M. Chirac lorsqu'en réponse à Joscha Fischer il reconnaît la nécessité pour les Etats du centre de gravité (qu'il appelle le

(10) L'expression est, à l'origine, celle de Jacques Delors, qui préconisait de donner ainsi une base juridique formelle à une « avant-garde » composée des six membres fondateurs (pays du Benelux, Allemagne, France, Italie). Mais il semble avoir évolué vers une conception informelle de l'avant-garde qui le ramène à la vision du document Schäuble/Lamers.

« groupe pionnier ») de s'organiser, mais sur un mode informel : tout au plus devraient-ils se doter d'un secrétariat léger.

C'est le document Schäuble/Lamers qui avait finalement le mieux exprimé la fonction du « noyau dur » au sein de l'Europe élargie, comme le cercle d'une volonté européenne plus forte, non un cadre institutionnel distinct. La condition pour que cette volonté soit efficace c'est que l'ensemble reste fédéral, et si possible le devienne davantage, notamment par l'accroissement du vote majoritaire. C'est parce que cette condition n'a été que très imparfaitement remplie à Amsterdam et Nice que le destin fédéral de l'Europe paraît aujourd'hui incertain. La vérité est que l'Union européenne paraît aujourd'hui trop fédérale pour permettre la constitution d'un sous-ensemble fédéral en son sein, et pas assez pour permettre à un groupe informel de pays agissant comme un « moteur » d'entraîner l'ensemble. Le noyau dur ne sera, pas plus que la monnaie unique, l'arche de Noé auquel pourra être confié le destin fédéral de l'Europe, face à la montée des eaux de l'élargissement.

LE FÉDÉRALISME CONTRE L'EUROPE

Depuis l'origine de l'entreprise communautaire, il y a harmonie spontanée entre l'Allemagne et le fédéralisme européen. Si l'on dit la « République fédérale » pour désigner l'Allemagne de l'Ouest, ce n'est pas seulement par prétériorité à l'égard d'une identité allemande trop lourde ; c'est aussi l'expression d'une réalité qui fait d'elle, de 1957 à 1993 (11), le seul Etat fédéral de la Communauté. Le fédéralisme européen est pour l'Allemagne une extension d'elle-même au-dehors, et elle y adhère sans réserve.

Cependant, cette harmonie spontanée s'est compliquée sous l'effet de plusieurs facteurs depuis le début des années quatre-vingt-dix. La réalisation du marché unique, d'abord, qui expose à la censure européenne des pratiques corporatistes ou anticoncurrentielles qui ont toujours fait bon ménage, en Allemagne, avec un discours économique libéral : de la teneur en houblon des bières aux aides à l'industrie, en passant par le système anachronique des caisses d'épargne (qui feront l'objet d'une clause d'exemption dans le Traité de Maastricht), sans oublier les entraves au droit d'établissement que maintiennent avec succès les professions libérales, et qui fera refuser à l'Allemagne le passage à la majorité qualifiée dans ce domaine à Amsterdam. L'extension des compétences communautaires, ensuite, qui empiète sur les prérogatives des *Länder* en matière de police ou de culture ; la montée d'une certaine désaffection populaire envers l'Europe, enfin, qui se nourrit du scepticisme à l'égard de l'euro, et du thème, par ailleurs légitime, de la disproportion de la contribution budgétaire allemande : elle se mesure au fait

(11) Jusqu'à l'adoption par la Belgique en 1993 d'une Constitution fédérale.

qu'à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, une majorité d'Allemands estiment que leur pays n'a « pas ou plutôt pas profité de son appartenance à l'Union européenne » (12).

Ces sentiments coexistent avec une loyauté maintenue de façon admirable par les élites et les dirigeants allemands envers la construction européenne, mais ce décalage entre l'opinion et les *leaders* ouvre un espace à une contestation du système européen existant proche des sentiments populaires, et qui est le fait des *Länder*. Parce qu'ils sont majoritairement dans l'opposition dans la période Kohl, parce que ce n'est pas seulement l'empiétement à leur détriment des compétences communautaires qui nourrit leurs critiques envers l'Union européenne, mais aussi les progrès du contrôle des aides d'Etat à l'industrie (qu'ils dispensent), ainsi que l'euro (les représentants des *Länder* sont majoritaires au Conseil d'administration de la *Bundesbank*.)

Le gage donné par le Chancelier Kohl et son successeur à cette contestation de l'Union européenne émanant des *Länder* sera le thème de la subsidiarité, et en particulier l'idée d'une clarification des compétences entre l'Union européenne et ses Etats membres. M. Schröder a obtenu à Nice que ce thème figure à l'ordre du jour de la prochaine conférence intergouvernementale qui doit s'ouvrir en 2004. Cette idée, qui a pour elle l'apparence du bon sens est en fait mal adaptée à la nature particulière du système fédéral original que représente l'Union européenne, et rompt l'harmonie originelle entre celui-ci et le fédéralisme allemand.

Dans tout système fédéral, un problème essentiel est celui de la protection des entités fédérées contre les excès de pouvoir du centre. Il y a, à ce problème, deux familles de réponses. La première vise à organiser une étanchéité des compétences entre le pouvoir fédéral et les Etats fédérés; c'est le modèle américain, où chacun est maître chez soi, légifère dans son domaine, dispose de son administration qui exécute ses lois propres. A ce modèle de « fédéralisme frontière » s'oppose celui du « fédéralisme coopératif », dans lequel la protection des entités fédérées réside dans leur participation à la préparation et à l'exécution des décisions de la fédération; c'est le modèle allemand, où le *Bundesrat* veille à la défense des intérêts des *Länder* (qui bénéficient d'une représentation en relation avec leur population, mais qui n'est ni strictement proportionnelle, ni strictement égalitaire, d'une façon qui rappelle la majorité qualifiée dans l'Union européenne) et où leurs administrations sont chargées, dans beaucoup de domaines, d'appliquer la loi fédérale (13). Ce modèle est également celui de l'Union européenne : c'est leur participation à la décision communautaire qui garantit les droits des

(12) Sondage Eurobaromètre de la Commission.

(13) La loi fondamentale allemande emprunte en apparence aux deux modèles, puisqu'elle comporte une répartition entre compétences exclusives des *Länder* et du Bund, et compétences partagées. En pratique, le fonctionnement du fédéralisme allemand est entièrement dominé par le modèle coopératif.

Etats membres, qui jouissent d'un quasi-monopole pour l'exécution des décisions de l'Union.

Pourquoi l'Allemagne, qui pratique avec succès le « fédéralisme coopératif » pour elle-même revendique-t-elle pour l'Union européenne le passage à un « fédéralisme frontière » étranger au système communautaire comme à ses propres traditions ? Parce que le fédéralisme coopératif peut protéger le *Bund* contre les empiétements de l'Europe, ou les *Länder* des empiétements du *Bund*, mais ne peut rien pour mettre les *Länder*, qui ne sont pas représentés à Bruxelles, à l'abri de l'extension des compétences communautaires : c'est ce qui amène l'Allemagne à se faire le défenseur de cette position doublement contre nature – contraire à la nature du fédéralisme allemand et des institutions européennes – la défense du « fédéralisme frontière » au niveau européen. Du papier Schäuble/Lamers au discours de Joscha Fischer, la nécessité de clarifier les compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, voire d'en rétrocéder une part à ceux-ci, est soulignée avec constance ; ce doit être, dans les deux propositions, un objet essentiel de la « quasi-constitution » et de la constitution qu'elles mentionnent respectivement.

Mais le résultat de cette revendication est de rompre la continuité historique entre le modèle fédéral allemand et le fédéralisme européen, au prix d'un affaiblissement supplémentaire de ce dernier. Sur le plan politique, la subsidiarité et la revendication de délimitation des compétences amènent l'Allemagne, pivot historique du camp fédéraliste, à contracter sur ces thèmes une alliance avec l'eurosepticisme anglais et nordique, ou un certain populisme d'inspiration gaulliste. En pratique, la délimitation des compétences entre compétences exclusives des Etats, de la fédération, et compétences partagées, sur le modèle de la loi fondamentale, est vouée à l'échec, sauf à plonger dans le chaos le système communautaire : toutes les compétences de l'Union européenne sont, à un titre ou un autre, partagées avec les Etats membres, même la politique agricole commune et la politique commerciale, le cœur de la compétence historique des Communautés, que mettent en œuvre les offices spécialisés et les douanes des Etats membres. En sens inverse, il n'est pas un domaine relevant de la compétence « naturelle » des Etats membres où ceux-ci n'aient estimé qu'une dose, le plus souvent minime, d'implication de l'Union était dans leur intérêt : l'éducation avec le programme Erasmus, le social avec, au départ, la protection des travailleurs migrants puis les développements consécutifs au Traité de Maastricht, aujourd'hui la défense.

Le fédéralisme européen est intégralement coopératif, et fonctionne par association des Etats, du stade de la préparation à celui de l'exécution, à quasiment toutes les décisions communautaires. Le modèle est celui de l'exercice en commun, par les Etats et l'Union européenne, de compétences partagées, exprimées en termes d'objectifs à atteindre, non de champs d'ac-

tivités à délimiter. Cet écheveau de compétences mêlées demande sans doute à être clarifié à la marge. Mais essayer de le trancher avec le fil du « fédéralisme frontière » est une tâche inutile et non sans danger : la distance croissante ressentie, à tort, en Allemagne entre son modèle fédéral et celui de l'Union européenne a été une cause supplémentaire d'affaiblissement du camp fédéraliste ; le thème de la clarification des compétences crée une sorte de basse continue critique envers le modèle communautaire, qui est sans fin, puisque le problème n'a pas de solution, et fait l'unanimité, puisque personne ne peut parler contre la subsidiarité.

LA MONTÉE DE L'INTERGOUVERNEMENTAL

L'idée fédérale ainsi égarée, au cours des années quatre-vingt-dix, dans les chimères de « l'effet fédératif de l'euro » et du « noyau dur », et dans l'aspiration allemande à un impossible « fédéralisme-frontière » au niveau européen, s'est retrouvée profondément affaiblie. Ces circonstances n'expliquent pas à elles seules la montée de l'intergouvernemental dans le système européen au cours des années quatre-vingt-dix (c'est Maastricht qui en est la cause principale) mais elles ont contribué à le favoriser : la régression du propos fédéraliste a laissé la pratique déséquilibrer les institutions européennes, sans que s'exprime une résistance de principe à cette évolution.

Ce déséquilibre se manifeste aujourd'hui de façons multiples :

- par le déclin de la capacité d'arbitrage et d'orientation générale des instances communautaires (Commission et Conseil affaires générales),
- par le transfert, en conséquence, de ces fonctions au Conseil européen, qui les assume mal, en raison de son mode de décision intergouvernemental pur, des préoccupations de politique intérieure de ses membres, et des distractions de l'actualité (qui le conduisent à s'occuper de sécurité des transports maritimes dès qu'un bateau coule, ou de sécurité alimentaire à chaque rebondissement de la crise de la vache folle),
- par la perte d'autorité de la Commission et de son Président, qui se fait particulièrement sentir dans le débat institutionnel, où leur fonction de rappel des principes communautaires et de défense de l'intérêt général est irremplaçable,
- par l'absence de direction et de substance de la PESC, largement due à son découplage par rapport aux instruments communautaires extérieurs,
- par la multiplication, dans le domaine JAI et ailleurs, de procédures communautaires à la carte où la Commission et la Cour de justice sont présentes, mais jouent un rôle diminué et variable, ce qui contribue à la fragmentation et à la complexité du système.

Ces évolutions ont été favorisées par l'évolution du débat institutionnel : à l'affrontement entre le camp fédéral et intergouvernemental, qui le struc-

turait autrefois ont succédé un pragmatisme d'inspiration britannique qui le banalise et une division entre petits et grands qui le corrompt.

L'Europe est devenue idéologiquement plus anglaise au cours des années quatre-vingt-dix. Avec l'arrivée au pouvoir de M. Major en 1990, la Grande-Bretagne était sortie de son isolement : le nouveau Premier Ministre tenait un discours bienveillant sur l'Europe (il fallait, disait-il « *mettre la Grande-Bretagne au cœur de l'Europe* »), et prônait une Union européenne vite élargie, vecteur de libéralisme économique, et différenciée. La montée au sein de son parti de l'euro-scepticisme a empêché M. Major d'exercer dans le débat européen l'influence que lui auraient normalement valu son retour en Europe, et l'attraction exercée par ce discours dans beaucoup de pays européens, en particulier les candidats à l'entrée dans l'Union. Tony Blair a repris ces thèmes, avec le soutien d'une majorité qui comprend les vertus destructrices pour le parti conservateur de l'euro-scepticisme, et avec un degré d'engagement européen plus intense, dont témoigne son soutien spectaculaire à la cause, longtemps honnie par la Grande-Bretagne, de l'Europe de la défense.

Le pragmatisme britannique a donné son cadre conceptuel au recul du système communautaire au cours des années quatre-vingt-dix : insistant sur le rôle des Etats, mais défendant la Cour de justice et évitant d'attaquer le Parlement ; récusant toute intrusion de la Commission dans les nouveaux domaines d'action de l'Union européenne, affaires étrangères et défense, mais ouvertement moins hostile à l'institution que la France ; pas ennemie par principe de l'extension du vote majoritaire, mais en pratique circonspecte ; prônant des mécanismes de *peer pressure* et *best practice* (qui sont le summum de l'impuissance intergouvernementale : la confrontation des positions assortie d'une absence de décision institutionnalisée), la Grande-Bretagne apparaît ainsi plus européenne et peint des couleurs de la raison pragmatique la navigation à vue et la perte de repères qui affectent l'Europe de l'après-Maastricht.

Dans le même temps, la division entre petits et grands s'est substituée au clivage fédéral/intergouvernemental dans le débat institutionnel. Il était fatal que la matière traitée, repondération des voix au Conseil et composition de la Commission, vît s'opposer les intérêts des Etats les plus peuplés et les moins peuplés de l'Union, les premiers au nom de l'équité démographique, les seconds au nom de l'égalité entre Etats et du maintien des droits acquis. Mais il était aberrant que cette opposition en vînt à structurer le débat institutionnel dans son ensemble, les divisions sur les conceptions de l'Europe et la nature des institutions partageant normalement l'un et l'autre groupe. Ces divisions communes aux grands et aux petits étaient encore présentes à Amsterdam, où leur opposition n'a pas dominé l'ensemble des débats ; elle s'est confondue avec eux à Nice, en raison d'un ordre

du jour polarisé sur les sujets qui opposaient les deux groupes, ce qui a conduit à une ambiance cathartique et chargée de récriminations.

Or non seulement la division entre petits et grands est dangereuse pour l'Union européenne, dont le bon fonctionnement repose sur la répression des rapports de force et la dissimulation des distinctions entre Etats membres, mais elle se résout naturellement, comme à Nice, par une dose supplémentaire d'intergouvernemental : poser explicitement le problème du poids respectif des Etats, c'est inviter une revendication égalitaire réflexe, qui a toutes les chances d'être irrésistible dans la société démocratique qu'est l'Union européenne. (C'est aussi, pour la France, le grand Etat qui a eu la candeur ou l'imprudence de se faire l'avocat déclaré de la cause des grands, inviter l'expression à son encontre de tous les ressentiments des petits). Or l'égalité, c'est un commissaire par Etat membre, le pouvoir égal de tous de bloquer les décisions, la légitimité de chacun à maintenir le vote à l'unanimité dans les domaines qu'il juge les plus sensibles, bref c'est le triomphe de l'intergouvernemental. Les petits pays, mis dans cette situation, tendent à devenir antifédéralistes par un réflexe de défense contre les empiétements des grands. Comme, parmi ceux-ci, la France et la Grande-Bretagne le sont par tradition, que l'Allemagne peine à réconcilier fédéralisme national et européen, et que l'Italie ne peut à elle seule faire la différence, la cause est entendue. Seule une position claire de la part de l'Allemagne et de la France combinant un renforcement effectif du rôle de la Commission, et un passage d'ampleur à la majorité qualifiée aurait pu rompre l'enfermement paralysant et psychologiquement destructeur entre petits et grands. C'est ce que la politique intérieure des grands Etats ne leur permettait pas ; c'est surtout ce dont ils ne voyaient plus la nécessité après dix ans d'érosion de l'aspiration fédérale, et de triomphe tranquille de l'intergouvernemental.

PENSER LA FÉDÉRATION D'ETATS

Dans ce contexte, il aura manqué, de Maastricht à Nice, une conceptualisation de la fédération d'Etats, qui aurait servi deux fonctions : forger une nouvelle unité d'un camp intégrationniste largement majoritaire, face à la Grande-Bretagne et aux quelques autres, dont la Suède et le Danemark, hostiles par principe à un approfondissement institutionnel véritable ; guider le processus de réforme, travail infiniment délicat d'ajustement des équilibres institutionnels communautaires qui, sans intelligence de l'économie du système, risquait de s'opérer en taillant à grands coups là où la chirurgie s'imposait. Le résultat a été la division du parti de l'approfondissement entre petits et grands, et le Traité de Nice, qui répare un peu ici, détraque un peu plus là, partout complique, et laisse l'Union européenne loin de la nécessaire clarification de son identité politique et de son fonctionnement institutionnel.

Comment en est-on arrivé là, et pourquoi l'approfondissement du concept de fédération d'Etats n'a-t-il pu fournir le socle intellectuel et politique de la réforme à entreprendre ?

Tout impose pourtant cette notion comme la synthèse entre intergouvernemental et fédéral, comme entre Français et Allemands. Le système décisionnel européen fait de bout en bout une large place aux Etats ; rien ne se fait dans l'Union européenne qu'ils ne préparent, approuvent et exécutent. En même temps, elle est une organisation qui peut être à juste titre qualifiée de fédérale : le pouvoir de proposition et de sanction de la Commission, le vote majoritaire, l'autorité du droit communautaire, le rôle du Parlement et de la Cour de justice, créent une sphère politique et juridique située au-dessus des Etats, et dont les décisions s'imposent à eux. Mais ces éléments caractéristiques d'un ordre fédéral européen ne sont pas ceux d'un Etat fédéral en devenir : il y manque les deux éléments décisifs que seraient l'existence d'un système partisan qui permette l'expression d'une volonté générale européenne, et la capacité de l'échelon fédéral de définir son champ de compétences sans le consentement unanime des Etats membres. Il en résulte que l'Union européenne n'est pas souveraine, aux deux sens du terme : au sens politique, elle n'exerce pas son autorité par la volonté d'un corps politique composé des citoyens européens ; au sens juridique, elle n'a pas la compétence de sa compétence. De ces deux points de vue, c'est dans le consentement des Etats que se trouve la source légitime du pouvoir européen.

Si la fédération d'Etats reflète bien cette réalité incontournable, le concept a été empêché de réaliser son potentiel unificateur pour deux séries de raisons. La première est sémantique : la détestation réflexe, inaccessible au raisonnement, que le mot « fédéral » continue à susciter en France, et que reflète bien la réponse précitée de M. Balladur au document de la CDU/CSU. Du coup, M. Chirac se réfère à « *l'Europe unie des Etats* » (14), dans une tentative transparente pour reformuler la formule de Jacques Delors en évacuant le mot détesté, mais qui la fait basculer dans l'insignifiance. Joshka Fischer, conscient de ces problèmes sémantiques, expliquera à propos de son discours à l'Université Humboldt : « *nous avons cherché un mot allemand neutre en lieu et place de fédération. Traduit en français et en anglais, c'est toujours fédération ; aussi nous nous sommes résignés* » (15). Mais il y a plus, bien entendu, que le vocabulaire : le mot-clé dans la fédération d'Etats c'est la fédération, pas les Etats. Avec eux, on est dans l'univers connu, alors que le mot fédération amène au cœur de cet « *objet politique non identifié* » dont parle Jacques Delors, et c'est sur lui que la réflexion doit porter.

(14) Allocution devant le colloque *Nouvelle Europe, nouveaux défis* à la Sorbonne, 7 octobre 2000. Le 9 février 2001, M. Chirac fera une référence positive à « ce que certains pourraient appeler une fédération d'Etats-nations », mais sans vraiment reprendre le concept à son compte (conférence conjointe avec Tony Blair à l'issue du sommet franco-britannique de Cahors).

(15) *Le Monde*, 21 juin 2000.

En effet, la fédération d'Etats exprime l'originalité du modèle institutionnel européen, et écarte les deux lectures autour desquelles se polarise, depuis l'origine, le débat institutionnel, celle d'une confédération d'Etats n'obéissant qu'à une autodiscipline intergouvernementale, et celle de l'Etat fédéral en devenir, avec son Parlement-chambre basse, sa Commission-gouvernement, et son Conseil-assemblée des Etats. Cependant, elle ne résout rien par elle-même : elle permet d'éviter ces deux impasses, et délimite le champ de la réflexion institutionnelle, dont elle est le préalable, non le point d'arrivée. Dans ce champ, de nombreuses options sont possibles, dont nous ne retiendrons que deux grandes familles : la première consiste à évaluer le système existant en se référant à un idéal-type fédéral dont on s'efforcera de l'en rapprocher ; la seconde consiste à conceptualiser l'existant, considéré comme relevant d'un fédéralisme *sui generis*, qui résulte des traités et de la pratique, et qu'il s'agit de rationaliser et d'approfondir. De ces attitudes, la première risque de mener à des propositions trop éloignées des institutions existantes pour être efficaces. La seconde peut offrir la base conceptuelle d'une réforme véritable des institutions européennes, à condition de ne pas ignorer, mais de revendiquer la nature fédérale des institutions existantes.

Joshka Fischer, dans son discours du 12 mai 2000 à Berlin, parle en termes de rupture avec l'existant : avec une Europe qui n'est, à ses yeux, qu'une « confédération » (le titre du discours est : « De la confédération à la fédération »), avec la méthode Monnet, efficace au départ, mais qui « *a été seulement d'une utilité limitée pour l'intégration politique et la démocratisation de l'Europe* » et qu'il juge aujourd'hui « *en crise* ». L'objectif, une constitution européenne, qui sera le moyen de « *trois réformes* » : le règlement du problème de la démocratie, la redistribution des pouvoirs entre institutions, la redéfinition des compétences entre les Etats et le niveau européen. Le type fédéral auquel se réfère le ministre allemand des Affaires étrangères n'est pas celui, classique, et qu'on retrouve dans le papier Schäuble-Lamers, d'une identification des institutions européennes à celles d'un Etat fédéral, mais une organisation dans laquelle le rôle du gouvernement pourrait être rempli soit par le Conseil européen, soit par la Commission, et où il pourrait y avoir place pour une deuxième chambre, représentative des Etats, du Parlement européen.

Ces deux dernières propositions sont remarquables, non pour leur contenu, mais pour le changement de méthode qu'elles représentent. M. Fischer, par rapport aux réflexions allemandes antérieures, rompt délibérément avec une attitude qui consistait à se référer à un idéal-type fédéral (plus ou moins identifié au fédéralisme allemand), offert en modèle à la construction européenne. Il admet qu'elle est *sui generis*, et, dans un geste en direction de ses partenaires, les Français en particulier, considère des options, la chambre des parlements nationaux, le Conseil européen-gouvernement de l'Union, voire un Président élu de la Commission, qui étaient jusqu'alors

étrangères à la conception allemande de l'Europe. Cette évolution dans la méthode ouvre la possibilité d'une réflexion plus ouverte sur la nature du système européen, et c'est sans doute pourquoi la France a répondu favorablement au discours de M. Fischer.

Il reste que ce dernier n'a pas été jusqu'au bout de ce changement de méthode : il continue à rechercher dans le système européen un « gouvernement », demeure fidèle à un objectif de répartition tranchée des compétences entre le niveau fédéral et le niveau des États, qui sont l'un et l'autre étrangers au génie propre des institutions européennes. Il décrie la méthode Monnet, qui en est l'expression. Or, c'est là qu'il faut chercher le fédéralisme européen, non dans un modèle encore largement inspiré de l'État fédéral.

Le point d'aboutissement du changement de méthode amorcé par M. Fischer devrait être de regarder les institutions actuelles de l'Union européenne comme un type original de fédéralisme coopératif, de repérer les fonctions qu'elles assument, et de chercher comment les assumer mieux :

- le mode de décision communautaire repose sur l'interaction entre une force de proposition représentative de l'intérêt commun, la Commission, et les États représentés au sein du Conseil ; comment préserver l'efficacité de ce couple dirigeant de l'Union, dont aucun des deux n'a vocation à devenir son « gouvernement », mais qui sont voués à assumer ensemble l'équivalent pour l'Union de la fonction gouvernementale dans un système étatique ?
- comment reconstituer cette interaction au niveau du Conseil européen ; comment éviter qu'il ne se transforme en chambre d'appel du Conseil ; faut-il le faire présider par le Président de la Commission ?
- comment redonner efficacité et autorité à la Commission, qui est l'élément le plus original du système ; comment équilibrer la légitimité qu'elle détient des États (par leur pouvoir de nommer les commissaires) et celle que lui confère l'investiture et la censure possible du Parlement ; jusqu'où faut-il renforcer les pouvoirs et le profil politique de son président, qui ne doit pas être celui d'un chef de gouvernement européen, mais ne peut rester ce qu'il est sans dommage pour l'équilibre institutionnel ?
- après la réalisation du marché unique, les activités principales de l'Union ont évolué, de la production de normes formelles, ensuite mises en œuvre par les États, à la conduite de politiques mises en œuvre concurremment par l'Union et ses membres (politique étrangère, union économique et monétaire) ; comment le système communautaire, bien adapté au premier type d'activités, peut-il évoluer pour fonctionner dans ces nouveaux domaines ; comment le partage des responsabilités d'exécution doit-il évoluer entre l'Union et les États membres en conséquence ?

Ces questions, et bien d'autres du même ordre, sont la matière réelle du débat institutionnel européen, bien davantage que la question de savoir qui, de la Commission ou du Conseil européen, incarnera le gouvernement de la

future fédération européenne. Il faut approfondir la méthode communautaire, et l'adapter aux exigences d'une Union élargie et aux tâches nouvelles confiés par les traités à l'Union européenne. Il ne faut pas y voir une façon d'esquiver le débat fédéral/intergouvernemental, mais de sauver le lien fédéral original qui existe déjà, produit par cinquante ans de construction européenne, dans le cadre de l'Union, et que le déclin de l'esprit communautaire, la dérive intergouvernementale et la résignation face à l'élargissement ont affaibli depuis dix ans. Il ne s'agit donc pas d'inventer la fédération européenne, mais de retourner aux sources de ce modèle inédit qu'est le fédéralisme communautaire pour l'adapter aux réalités européennes d'aujourd'hui.

Si l'on pose ainsi le problème institutionnel européen, la question de la constitution apparaît secondaire. Le mot suggère en effet un saut qualitatif dans l'intégration, voire un changement de nature de la construction européenne, qui ne sont pas nécessaires dans une perspective d'approfondissement et de rénovation de la méthode communautaire. Jean-Claude Piris a développé de façon approfondie et convaincante (16) les arguments qui plaident ainsi contre l'élaboration d'une constitution de l'Union européenne. Soit il s'agira d'un traité sous un autre nom ; soit la constitution émanera d'un pouvoir constituant distinct de l'unanimité des Etats membres : elle se voudrait alors l'expression d'une souveraineté européenne dont tout montre qu'elle n'existe pas. La constitution est inutile dans la première hypothèse, utopique dans la seconde.

Il n'y aura pas de sortie par le haut du débat institutionnel européen. La seule façon de progresser est de réfléchir à l'existant, d'accepter de penser l'Union européenne comme un système fédéral inédit, d'en comprendre les équilibres, de les transposer à ses nouveaux champs d'activité, de réparer les dérives provoquées par dix ans de montée de l'intergouvernemental, et de se prémunir contre celles que pourrait provoquer l'élargissement.

Il reste que les conditions d'une telle démarche ne sont pas réunies actuellement, parce que le rapport des forces entre les partisans de l'Europe des Etats et ceux de l'Europe fédérale s'est dégradée au cours des dix dernières années. Ambiguë, décalée par rapport à la réalité communautaire, productrice de plans peu praticables, l'aspiration fédéraliste est néanmoins ce qui anime l'entreprise européenne. Sans elle, l'Union européenne ne serait qu'une organisation internationale comme une autre. Qu'on la partage ou non, elle est indispensable à la construction de l'Europe.

Ce qu'il faut espérer, c'est que les limites de la méthode intergouvernementale, plus patentées que jamais au lendemain de Nice, amènent un ressaisissement du camp fédéral, et surtout, une réorientation de ses énergies ; qu'il les détourne un temps de la production de visions d'avenir, constitu-

(16) Jean-Claude PIRIS, « Does the European Union have a Constitution? Does it need one? », Harvard Law School, *The Jean Monnet Chair Papers*, 2000.

tions, et autres traités dans le traité, abandonne l'illusion que l'euro ou le noyau dur sauveront en silence la cause fédérale, pour revenir au champ de la politique réelle; qu'il confronte ses adversaires sur la défense et la réforme du système communautaire, où ils ont, depuis dix ans, partie gagnée.

Comme dans « Le laboureur et ses enfants », le fédéralisme retourne en vain le sol pour trouver ce trésor qui n'existe pas, la fédération européenne de demain, alors que sa vraie richesse est le terreau fédéral des traités fondateurs et de la méthode communautaire; mais il est vrai que, dans la fable, c'est la chimère du trésor qui stimule l'effort réel producteur de richesse. Il ne faut pas exiger du fédéralisme européen qu'il renonce à ses rêves, mais on peut lui demander de réinvestir le débat institutionnel, de le structurer de nouveau dans une opposition explicite aux forces centrifuges qui menacent de déliter l'Europe.