



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2001, volume II
Editions Bruylant, Bruxelles

MOREAU-DEFARGES Philippe , "La fédération européenne est faite... ou presque",

AFRI 2001, volume II

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/moreaud2001.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LA FEDERATION EUROPEENNE EST FAITE... OU PRESQUE

PAR

PHILIPPE MOREAU-DEFARGES (*)

La fédération européenne? Jamais! Telle est la réaction dominante des peuples des quinze Etats de l'Union européenne, pour lesquels elle évoque l'impérialisme bureaucratique de Bruxelles, toujours prêt à régler, qu'il s'agisse des tondeuses à gazon, des fromages ou des oiseaux migrateurs. Quant aux gouvernants des Etats de l'Union, le plus souvent conscients des dynamiques intégratrices de l'Union, ils se montrent ambivalents, se réfugiant derrière un principe normatif : oui à la « bonne » intégration, non à la « mauvaise », chacun des Etats ayant une évaluation différente de ce qui est la « bonne » ou la « mauvaise » intégration.

Depuis les débuts de la construction européenne, dans les années cinquante, l'idée fédérale, au-delà des cercles minuscules des fédéralistes, n'a jamais été populaire. Lorsque cette construction s'avoue fédérale, elle échoue (par exemple, en 1950-54, projet de Communauté européenne de défense, appelé à être prolongé par une communauté politique). A l'aube des années quatre-vingt-dix, lors de la négociation du futur Traité de Maastricht créant l'Union européenne, les Pays-Bas proposent comme but avoué la mise en place d'une fédération européenne; le terme est tout de suite écarté, tant il est clair que c'est là brandir un chiffon rouge, qui ne peut qu'exciter tous les réflexes anti-européens. Même les pères de l'Europe, les Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi, n'oubliant pas que les peuples sont viscéralement nationalistes, se méfient de l'idée fédérale. Conformément à la fameuse méthode Monnet, l'Europe se fera subrepticement, en contournant les nations, par des réalisations dites techniques et pourtant fondamentalement politiques (créer un marché commun du charbon et de l'acier – Communauté européenne du charbon et de l'acier – CECA – en 1951, est-ce vraiment technique? Envisager un marché commun de l'énergie nucléaire – Communauté européenne de l'énergie atomique – CEEA ou Euratom – en 1958, est-ce technique?). A la fin des années quatre-vingt, Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, trouve la for-

(*) Conseiller des Affaires étrangères, Chargé de mission auprès du directeur de l'Institut français des relations internationales, Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'Institut national des langues et civilisations orientales.

mule qui ne fâche personne : l'Europe unie est un objet politique non identifié. Aujourd'hui, toutefois, il parle de fédération d'Etats-nations.

Cette peur de la fédération amène les auteurs des Traités à trouver des mots échappant au vocabulaire constitutionnel. Dans les années cinquante, on puise dans le vocabulaire chrétien et personnaliste : on crée des Communautés (charbon et acier, atome et marché commun). De même le Traité de Maastricht opte pour le plus neutre : il instaure une Union européenne.

Mais l'important n'est pas là! « Les hommes font l'histoire, mais ils ne savent pas l'histoire qu'ils font », dit le philosophe ; cette maxime s'applique particulièrement à la construction européenne. Il est des formes plus fortes que la volonté et la rhétorique des hommes. La forme fédérale est bien au cœur de la construction européenne, plus puissante que ce que veut la conscience des bâtisseurs de l'Europe. Le pacte fédéral européen est en place (I). Certes il manque à cette fédération européenne virtuelle des composantes majeures : un cadre institutionnel homogène ; un mode de révision ; un peuple européen ; un gouvernement ; un système fiscal et budgétaire (II). *Toutefois la logique fédérale est vouée à l'emporter, l'autre grande logique – la logique intergouvernementale – se révélant finalement inefficace et débouchant toujours, à plus ou moins long terme, sur des mécanismes de type fédéral* (III). Enfin, reste le défi de l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe centrale et orientale : l'élargissement est-il appelé à remettre radicalement en cause la dynamique fédérale ou, au contraire, à la stimuler ? (IV)

LE PACTE FÉDÉRAL

Tout système fédéral s'articule autour de cinq composantes : *un pacte fondateur*, posant que la compétence générale appartient aux entités participantes (Etats fédérés), l'entité fédérale n'ayant que les compétences qui lui sont attribuées par ces entités participantes ; *une hiérarchisation du droit fédéral et des droits fédérés*, le premier étant supérieur au second, une Cour suprême étant chargée de trancher en cas de conflit sur la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés ; *un double mode de participation citoyenne*, l'un au niveau de l'Etat fédéré, l'autre à celui de l'Etat fédéral ; *l'adoption de la norme communautaire par l'accord entre deux instances*, l'une représentant les Etats, l'autre le peuple européen ; enfin, *l'exercice par la fédération de compétences-clés de la souveraineté* : organisation générale de la police et de la justice, monnaie, politique étrangère et défense. L'Union européenne réunit bien ces quatre composantes.

– *Le pacte fondateur*, c'est l'ensemble des très nombreux traités négociés et ratifiés depuis les années cinquante, des traités créant les trois Communautés aux Traités sur l'Union européenne (Maastricht, Amsterdam). Comme tout pacte fédéral, ce pacte fondateur reconnaît la compétence générale des Etats-membres, le niveau supérieur n'étant compétent que dans les

domaines qui lui sont expressément attribués. C'est bien ce qu'illustre, dans le champ de la Communauté européenne, le principe de subsidiarité (article 5 des Traités consolidés) : la Communauté n'intervient que dans les domaines 1) où les Etats ne sont pas en mesure d'agir efficacement et 2) où la Communauté est mieux à même de mener l'action souhaitée.

– *La hiérarchie droit fédéral/droits des Etats fédérés.* Cette hiérarchie complète le principe précédent. Pour que le pacte fédéral fonctionne, il faut bien une hiérarchie des normes, garantie, en dernier ressort, par une Cour suprême. Il en va déjà ainsi dans la Communauté européenne. La subordination des droits nationaux au droit communautaire est non seulement affirmée et réaffirmée par la Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE) mais désormais admise par les systèmes juridictionnels nationaux. Le Conseil d'Etat, longtemps bastion de la souveraineté française, s'est, lui aussi, résigné à cette subordination. Quant à la CJCE, elle est bien, en cas de conflit entre les deux niveaux (Communauté, Etats) sur la distribution des compétences, l'instance qui tranche en dernier ressort.

– *La double citoyenneté.* Au sein de l'Etat fédéral, le citoyen s'exprime, lui aussi, aux deux niveaux, celui de l'Etat fédéral, celui de l'Etat fédéré. Il en va de même dans l'Union européenne. Les ressortissants des Etats de l'Union jouissent, depuis la création de cette Union par le Traité de Maastricht, d'une double citoyenneté, nationale et européenne (articles 17 à 22 des Traités consolidés). Depuis 1979, quinze ans avant l'établissement de la citoyenneté européenne, ces ressortissants participent déjà à deux types d'élections : les élections nationales et les élections au Parlement européen.

– *L'adoption de la norme communautaire par le co-accord de deux instances, l'une représentant les Etats, l'autre les peuples.* Depuis le Traité de Maastricht, la grande majorité des normes communautaires est adoptée par un commun accord du Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée, et du Parlement européen (procédure de codécision, article 251 du Traité d'Amsterdam). De plus, pour beaucoup de décisions importantes, l'exigence d'avis conforme du Parlement européen confirme bien que, hormis des actes fondamentaux (notamment réformes institutionnelles), la Communauté européenne – non pas l'Union – repose sur deux légitimités : celle des Etats (Conseil des ministres) et celle des peuples (Parlement européen).

– *L'Union européenne, cadre des responsabilités classiques d'un Etat fédéral.* Dans les fédérations établies (Etats-Unis, Canada, Australie, Allemagne...), l'Etat fédéral assume en général trois types de responsabilités : l'organisation générale de la vie économique (au moins entre les entités fédérées) et la monnaie; la politique étrangère et la défense; la police et la justice fédérale. Ne sont-ce pas exactement les trois piliers du Traité de Maastricht? Certes, chacun des trois piliers est régi par des règles et des procédures différentes. L'Union européenne n'en est pas moins « un cadre institutionnel unique » (article 3 du Traité d'Amsterdam). Si les trois piliers demeurent

distincts, les interférences croissantes entre le premier (en particulier, libre circulation des personnes) et le troisième pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale) distordent, entremêlent les domaines.

LES MANQUES

Il est vrai que, pour qu'existe une authentique fédération européenne, six conditions restent à réunir.

– *Un cadre institutionnel homogène.* L'Union européenne, si elle est une, demeure articulée autour de trois composantes séparées, tant par le domaine que par les procédures. Seul le premier pilier (Communauté européenne) peut être qualifié de fédéral (existence d'une personne juridique englobante – la Communauté –, transferts de compétence, mode de décision). Le deuxième reste très largement intergouvernemental (Politique étrangère et de sécurité commune), encore que la Communauté ait déjà des compétences extérieures propres (politique commerciale commune). Enfin, le troisième pilier mêle le supranational et l'intergouvernemental. La première condition d'une avancée fédérale réside dans l'octroi à l'Union européenne de la personnalité juridique. La question est débattue et réglée pour le moment par la négative. Le débat est loin d'être clos. La séparation des trois piliers se révèle artificielle, les zones d'interférence apparaissent : la circulation des personnes ne se réduit pas à des données économiques, elle a des aspects policiers, pénaux, politiques; toute diplomatie a des dimensions économiques (ainsi, sanctions). La complication extrême qui en résulte peut-elle durer? L'Europe unie peut-elle exister si elle ne se matérialise pas dans une unité juridique?

– *Le mode de révision du pacte européen.* Jusqu'à présent toute modification du « pacte constitutionnel » se fait par traité, devant être ratifié par tous les Etats-membres (d'où, en 1992-93, les laborieuses négociations avec le Danemark pour qu'il ratifie le Traité de Maastricht). Cette exigence d'unanimité marque bien que, dans ce domaine institutionnel, non seulement il ne saurait y avoir une majorité et une minorité mais encore que seuls existent les Etats. Ici aussi, rien n'est figé. En 2000, le mode d'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux, associant la Commission, les gouvernements, le Parlement européen et les parlements nationaux, entrouvre une toute petite porte à des représentations ne passant pas par le canal des gouvernements des Etats membres. Ainsi s'impose au moins la nécessité d'associer les parlements nationaux, donc des points de vue différents de ceux des gouvernements. Ce pas est bien modeste. Mais l'Europe demeure « technique », l'ampleur de l'intégration accomplie est loin d'être bien appréciée par les peuples. Mais tout cela est appelé à changer, les populations et les différents acteurs évaluant mieux ce qu'est l'Union européenne.

– *Un peuple européen.* Comme le montre le taux d'abstention – en augmentation – aux élections au Parlement européen, il n'y a pas de peuple européen. La vie démocratique continue de se dérouler au sein de chaque Etat membre. En même temps, le Parlement européen ne cesse d'élargir ses pouvoirs ; par comparaison avec les parlements nationaux, il ne lui manque maintenant qu'une attribution – il est vrai, celle d'où sont nées les assemblées nationales – : l'établissement d'impôts. Au sein du Parlement européen, s'ébauche une vie démocratique européenne. Le premier obstacle ne vient-il pas de l'inertie des gouvernements à enfin bâtir une procédure électorale uniforme (article 190, alinéa 4, du Traité d'Amsterdam) ? Par ailleurs, à moyen et long terme, le développement des revendications identitaires est gros d'une redéfinition de la notion de peuple. Dans le schéma classique de l'Etat-nation, on est d'un peuple, et d'un seul, celui-ci s'incarnant dans un Etat. Dans l'avenir, on pourra être de plusieurs peuples. Le peuple européen, s'il prend forme, sera d'un nouveau type, source d'un loyauté parmi d'autres.

– *Un gouvernement européen.* Dans les structures actuelles de l'Union européenne, le « gouvernement européen » juxtapose trois institutions qui, toutes, peuvent se revendiquer gouvernement de l'Europe unie : la Commission européenne, initiatrice et gestionnaire du domaine communautaire ; le Conseil des ministres, avec son pouvoir de décision – de plus en plus partagé avec le Parlement européen – ; le Conseil européen, lieu de rencontre des quinze légitimités nationales et d'impulsion politique fondamentale. Ce système a l'avantage de se couler dans la double nature de l'Union européenne, à la fois association d'Etats souverains et ensemble supranational. D'où deux interrogations liées : faut-il un gouvernement européen unifié, identifié comme tel ? S'il doit y avoir gouvernement européen, dans le sens plein du terme, cette responsabilité incombe-t-elle à la Commission ou au Conseil européen ? Le manque d'un gouvernement identifié comme tel est clair : comment l'Union européenne peut-elle avoir un visage, une voix, si elle n'a pas de gouvernement ? De même l'avènement de la monnaie unique européenne ne réclame-t-il pas, face à la Banque centrale européenne, une forme de gouvernement européen, chargé de fixer les grandes lignes de la politique économique et budgétaire européenne ? Alors Commission ou Conseil européen ? La réponse à cette question ne peut être a-idéologique : pour le fédéraliste, ce ne peut être que la Commission ; pour l'intergouvernementaliste, le Conseil européen. Mais ce dernier, tout simplement parce qu'il réunit les quinze représentants suprêmes des légitimités nationales, peut-il exprimer un intérêt général européen, ne se réduisant pas à un compromis entre les intérêts nationaux ? L'Union européenne ne doit-elle pas renforcer le pôle exécutif qui incarne l'intérêt général européen, la Commission ?

– *Un système budgétaire et fiscal.* L'Union européenne est très loin d'avoir un système budgétaire et fiscal fédéral : les dépenses, si elles contribuent au

rééquilibrage entre riches et pauvres, assurent des solidarités très circonscrites (agriculteurs, zones en retard); quant aux recettes, bien qu'appelées « ressources propres », ce sont en fait des contributions étatiques et regardées comme telles par les Etats. La monnaie unique aurait pu être le moteur d'une mutation de ce système budgétaire et fiscal. Au contraire, on maintient tel quel le système communautaire et verrouille les budgets nationaux (Pacte de stabilité et de croissance, adopté par le Conseil européen d'Amsterdam, en juin 1997). Ici aussi, le débat n'est pas clos. L'Union européenne, ou plus exactement les douze Etats participants, n'ont pas, pour le moment, été confrontés à un « choc asymétrique » majeur : que fera-t-on si l'un ou certains des Douze sont frappés par des difficultés économiques graves ? Leur redonnera-t-on une liberté de manœuvre en matière budgétaire ? Créera-t-on un système budgétaire européen, à égalité avec la politique monétaire européenne, et d'une envergure comparable aux dispositifs budgétaires fédéraux existants ?

– *Une constitution.* Y a-t-il une constitution de l'Union européenne ? Pour les empiriques, nourris de traditions britanniques, cette constitution est en place : ce sont l'ensemble des traités, l'acquis communautaire. Pour les continentaux, les institutionnalistes, une constitution est un document précis, fixant clairement l'organisation des pouvoirs publics, et approuvé selon des procédures connues (assemblée constituante, référendum). Au sens strict du terme, il n'y a pas encore de constitution de l'Union européenne. Il n'en reste pas moins qu'il y a bien, avec les Traités, et surtout ceux de Maastricht et d'Amsterdam, un cadre institutionnel global.

En résumé, si beaucoup des linéaments d'un pacte fédéral européen sont en place, la perspective fédérale se heurte, pour le moment, à des obstacles de taille. Alors qu'est-ce qui emportera, de la fédéralisation ou de l'intergouvernementalisation ? En cette aube du XXI^e siècle, l'intergouvernementalité paraît être portée par le vent de l'histoire : crise de la Commission européenne, volonté des gouvernements de contrôler les affaires européennes, existence limitée du Parlement européen, retour des parlements nationaux, poussées eurosceptiques chez les peuples européens... Pourtant l'élément décisif se trouve bien dans les insuffisances quasi structurelles de l'intergouvernementalité, ces insuffisances imposant de basculer dans la communautarisation et, en définitive, dans la fédéralisation.

L'INÉVITABLE COMMUNAUTARISATION

Pour ceux qui soutiennent l'unification européenne, tout en rejetant la supranationalité ou la fédéralisation, la solution réside dans une concertation croissante des gouvernements des Etats membres. Ainsi en est-il de la politique étrangère et de sécurité commune... De même, est, aujourd'hui, envisagée la création, au sein de chaque gouvernement des Etats membres,

d'un ministre-représentant, qui s'installerait à Bruxelles et se concerterait en permanence avec ses homologues. De ce dialogue ininterrompu naîtrait une ligne commune.

Or une telle formule étale vite ses limites pour deux raisons de fond :

- La concertation entre gouvernements laisse posée la question de l'intérêt général européen. Les gouvernements représentent l'intérêt de leur Etat, ce qui n'exclut pas le ralliement à des compromis. *Mais l'intérêt de la totalité (l'Union européenne) ne peut résulter de l'addition ou de la combinaison des intérêts particuliers (Etats membres)*. Si l'Union européenne veut exister en tant qu'acteur propre, il lui faut des mécanismes propres, transcendant les Etats.
- L'autre faiblesse de la concertation vient de l'extérieur. Les acteurs extérieurs (Etats tiers, opérateurs de toutes sortes) savent très bien que, sous l'apparence de l'unité, la diversité [des Etats] demeure. La concertation fonctionne lorsque les enjeux sont périphériques et que les eaux sont calmes. Mais, que les enjeux soient vitaux (par exemple, rapports des Etats européens avec les Etats-Unis) ou que survienne la tempête (crise politique, tourmente monétaire...), les acteurs extérieurs sont prompts à jouer tels ou tels Etats européens contre tels ou tels autres.

Trois exemples soulignent ce basculement inévitable de la concertation intergouvernementale vers une intégration, impliquant un pouvoir politique européen, supérieur aux Etats membres.

- *La monnaie*. L'Union économique et monétaire (UEM) fonctionne, du début des années soixante-dix au tournant de septembre 1992, selon une formule de concertation intergouvernementale (serpent monétaire, puis mécanisme de change au sein du Système monétaire européen - SME). Selon ce dispositif, les Etats participants s'engagent à maintenir les variations de leur monnaie à l'intérieur de marges de fluctuation fixées d'un commun accord; le dispositif est complété par des mécanismes limités d'entraide. Ce qui fait éclater le Système en septembre 1992 (la ratification du Traité de Maastricht se révélant alors des plus incertaines), ce sont à la fois les actions des opérateurs internationaux - jouant la livre sterling et la lire italienne à la baisse - et le refus de la Bundesbank de se porter au secours des devises défaillantes. La mise en place de la monnaie unique, la création de la Banque centrale européenne - BCE - sont en partie issues de cette crise : l'Europe monétaire ne peut se réduire à une cogestion des monnaies nationales; elle requiert un saut vers une formule fédérale (monnaie unique, Banque centrale commune). Au stade actuel, la fédéralisation reste très imparfaite : pas de véritable gouvernement économique européen (le groupe « euro 11 » ou « euro 12 » avec la Grèce demeurant une instance de concertation); maintien en l'état du système budgétaire communautaire; représentation extérieure partiellement unifiée. Cela signifie certainement pas que le débat soit clos. Les conflits et les crises autour de la monnaie unique ne font que com-

mencer. Mais, si la monnaie unique doit s'affirmer, la fédéralisation est inévitable : instauration d'un pouvoir politique européen, exprimant une ligne propre ; mise à plat du système budgétaire ; organisant une solidarité plus large entre régions riches et régions pauvres, entre zones de croissance et zones en difficulté ; enfin, création d'une authentique personnalité monétaire internationale.

– *La police et la justice.* Le troisième pilier du Traité de Maastricht (justice et affaires intérieures) s'inscrit dans une logique de la concertation intergouvernementale. Ici aussi, la poussée en faveur de la communautarisation est très forte. Comment bâtir un espace de libre-circulation des personnes sans des règles communes mais surtout sans des mécanismes intégrés de gestion (notamment centralisation des informations sur les étrangers, ébauche de police fédérale, avec Europol) ? La communautarisation s'opère d'au moins deux manières : l'établissement de traités spécifiques, n'associant pas nécessairement tous les Etats membres, mais réalisant des transferts de compétences ; l'intervention de la Cour de justice de la Communauté, qui est le plus souvent l'instance suprême en cas de conflit juridictionnel pour la mise en œuvre de ces traités.

– *La politique étrangère et de sécurité commune.* C'est là, avec la spécificité marquée du deuxième pilier, le domaine central, le noyau dur de la concertation interétatique. Ici, la communautarisation est rampante. La politique étrangère n'appartient pas aux seuls Etats membres. Tout ce qui est « intégré » au sein de la Communauté européenne l'est non seulement à l'intérieur mais aussi dans les relations avec l'extérieur (conformément tant aux dispositions des Traités qu'à la célèbre jurisprudence *AETR*). Que d'actions diplomatiques exigeant des mesures économiques, donc entrant dans l'espace intégré !

En résumé, la concertation ne peut que produire des compromis entre les parties prenantes. Elle laisse entières deux questions : la politique de l'Union européenne peut-elle n'être qu'un compromis entre les Etats participants ? Que se passe-t-il s'il y a conflit entre le point de vue d'Etats et les impératifs de l'Union européenne ?

ET L'ÉLARGISSEMENT ?

Mais les perspectives d'élargissement de l'Union européenne à une dizaine de pays, essentiellement d'Europe centrale et orientale (PECOs), ne compromettent-elles pas irrémédiablement la fédéralisation ? Deux arguments sont mis en avant :

- 1) Plus l'Union est nombreuse, plus elle doit prendre en considération de points de vue, plus elle est vouée à être une confédération (les Etats de

l'Union les plus favorables à l'élargissement de l'Union, comme le Royaume-Uni, ne sont-ils pas les plus hostiles à son renforcement ?).

- 2) En outre, les PECO, soumis à plus de quatre décennies de tutelle soviétique, viennent de recouvrer leur souveraineté, ils sont en train de se bâtir comme Etats. Comment pourraient-ils souhaiter subordonner cette jeune souveraineté ?

Aucun des quatre élargissements déjà réalisés (en 1973, Royaume-Uni, Irlande et Danemark; en 1981, Grèce; en 1986, Espagne et Portugal; en 1995, Autriche, Finlande et Suède) n'a finalement bloqué la construction européenne. Certes le contrat européen a été sans cesse renégocié (pour tenir compte, par exemple, des exigences de rééquilibrage budgétaire du Royaume-Uni ou des demandes de transferts financiers des Etats méridionaux – Grèce, Espagne, Portugal). Au moment où ces élargissements se produisaient, la construction européenne avançait : ainsi, alors que l'Espagne et le Portugal rejoignent les Communautés, se développe le grand projet d'achèvement du marché unique; dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède ne retarde en rien le lancement de la monnaie unique.

L'élargissement à l'Est est d'une toute autre ampleur que ces précédents élargissements : une dizaine de pays; au moins plus de 100 millions de personnes; un niveau moyen de développement très inférieur à celui de l'Union; enfin, des demandes lourdes d'aides. Dans ces conditions, comment concilier cet élargissement et la logique fédérale ? Ici, surgit un dilemme bien connu : la fédération européenne apparaît très difficilement réalisable avec environ vingt-cinq Etats, tant très inégaux que très divers; faut-il alors envisager une fédération européenne avec un nombre restreint d'Etats (le noyau dur, le groupe pionnier, l'avant-garde) ? Si cette voie est retenue, les futurs ou nouveaux adhérents ne seront-ils pas en droit de faire valoir que la porte de l'Union européenne ne leur a été ouverte que pour les conduire vers une autre porte, celle-là fermée ?

Quelle solution ? Ce qui sera retenu sera nécessairement insatisfaisant. Mais l'Europe monétaire ne suggère-t-elle pas un chemin ? Jusqu'à présent la grande réussite de la construction européenne tient à ce que rien n'y est imposé, tout y est négocié. Le système fédéral ne doit associer que ceux qui le veulent et le peuvent. En même temps, la fédération doit demeurer ouverte à ceux qui souhaitent la rejoindre et qui sont en mesure de le faire avec succès.

Au-delà de ces problèmes de fond, surgit une question de forme, elle aussi bien délicate : l'accomplissement du projet fédéral, par une mutation des institutions de l'Union européenne (unification du cadre juridique, consécration des deux légitimités, création d'un gouvernement européen), peut-il être réalisé sans un traité spécifique, auquel ne seraient parties, dans un premier temps, que les Etats pionniers ? Un tel traité dessinerait, de la manière

la plus solennelle, deux Europe, la première formée par le cercle restreint de l'élite fédérale, la seconde accueillant tous ceux qui ne veulent ou ne peuvent accepter cette perspective fédérale. Le traité serait ouvert à tous ceux prêts à le rejoindre, mais comment n'y aurait-il pas une procédure d'adhésion, soumettant les candidats à un examen de passage ?

CONCLUSIONS

La fédération européenne apparaît portée par trois facteurs :

- 1) *Le saut qu'a été le Traité de Maastricht et sa conséquence majeure, la monnaie unique.* La mise en place de l'euro implique des transformations profondes de l'Union, qu'il s'agisse du pouvoir gouvernemental, du système budgétaire ou des relations avec l'extérieur. Pour le moment, ces transformations ont été neutralisées. Mais la difficulté de l'euro à s'imposer annonce la réouverture des débats sur les implications politiques, financières, institutionnelles de l'euro.
- 2) *L'intergouvernementalité marche mal, elle bascule inévitablement dans la communautarisation, donc dans la fédéralisation.* La concertation intergouvernementale réduit l'intérêt général européen à un compromis entre les intérêts nationaux. Or cet intérêt général européen dépasse, transcende les Etats. Il faut des mécanismes, des institutions l'incarnant.
- 3) *Enfin, la fédération européenne est appelée par l'évolution du monde, en général.* L'Europe n'est plus le centre du monde. Elle n'est même plus, comme à l'époque Est-Ouest, le cœur de l'ordre mondial. L'Europe est un continent parmi d'autres, en compétition avec ces autres continents. Le défi, pour l'Europe, dans les décennies à venir, est clair : si l'Europe occidentale veut demeurer une zone de prospérité et de paix, il lui faut intégrer dans les circuits mondiaux sa périphérie, de la Baltique au Maroc. Une Europe-forteresse est vouée au déclin. Seule une Europe ouverte, organisant le vaste croissant euro-méditerranéen (tout comme les Etats-Unis organisant l'espace américain), sera dynamique, en prise avec la modernité. De ce point de vue, une fédération d'Etats-nations, à la fois une et diverse, peut faire face à cet immense défi.

Eléments bibliographiques

- J.-P. CHEVÈNEMENT, J. FISCHER, « Le face-à-face Chevènement-Fischer », *Le Monde*, 21 juin 2000, pp. 15-17.
- J. CHIRAC, « Pour une constitution européenne », *Le Monde*, 28 juin 2000, pp. 16-17.
- J. DELORS, « Une fédération d'Etats-nations », *Bulletin Quotidien Europe*, n° 7799, 15 septembre 2000, pp. 14-16.
- J.-M. FERRY, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000.
- J. FISCHER, « L'Europe unie selon Joschka Fisher », *Le Monde*, 14-15 mai 2000, p. 12.

- J.-M. GUÉHENNO, « Le modèle européen », *RAMSES 2000*, Paris, Institut français des relations internationales/Dunod, 1999, pp. 269-282.
- A. JUPPÉ, J. TOUBON, « Projet de constitution », *Le Figaro*, 16 juin 2000, p. 6.
- J. HABERMAS, *Après l'Etat-nation*, trad. fçse, Paris, Fayard, 2000.
- J. MONOD, A. MAGOUDI, *Manifeste pour une Europe souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1999.
- P. MOREAU-DEFARGES, *Les Institutions européennes*, Paris, coll. « Compact », Dalloz, 2001.
- J.-L. QUERMONNE (rapport du groupe présidé par), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Commissariat général du plan, La Documentation française, 1999.
- D. ROUSSEAU, « Pour une constitution européenne », *Le Débat*, n° 108, janvier-février 2000, pp. 54-73.
- H. VÉDRINE, « Réponse à Joschka Fischer », *Le Monde*, 11-12 juin 2000.
- Quelle Charte constitutionnelle pour l'Union européenne?*, 1999, Parlement européen.
- « A Constitution for the European Union », *The Economist*, 28 octobre 2000, pp. 22-28.
- « Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Regards sur l'actualité*, n° spécial 264, La Documentation française, août 2000.