

Pour une Fédération européenne d'Etats-nations¹

La vision de Jacques Delors revisitée

Gaëtane RICARD-NIHOUL

Préface de Jacques Delors

Gaëtane Ricard-Nihoul est analyste politique à la Commission européenne. Elle est membre du Conseil d'administration de Notre Europe, dont elle a été Secrétaire générale entre 2004 et 2011.

Synthèse réalisée par Yves Bertoincini, Secrétaire général de Notre Europe.



Gaëtane Ricard-Nihoul débute son ouvrage en évoquant le référendum français du 29 mai 2005 et la victoire du « non », en partie liée aux craintes d'un « *Etat fédéral européen qui viendrait progressivement supplanter l'Etat-nation auquel les citoyens sont légitimement attachés* ». Tout en rappelant que, en tant que Belge, elle « *n'entend pas l'Etat-nation comme l'Etat d'une seule nation* », elle souligne que son idéal européen est « fédéral » mais « *ne signifie pas la fin des Etats-nations* ». D'où son adhésion à la vision novatrice d'une « Fédération d'Etats-nations » formulée par Jacques Delors dans les années 1990, qu'elle se propose d'analyser et d'approfondir.

Cette synthèse s'attache à synthétiser les principaux arguments et idées exposés par l'auteur².

1 – Historique d'une formule et naissance d'un concept

Après avoir rappelé que le fédéralisme est une notion remontant au 16^{ème} siècle au moins, Gaëtane Ricard-Nihoul présente tout d'abord la manière dont **les Pères fondateurs de la construction européenne se sont tenus à l'écart de la « pensée fédéraliste orthodoxe »**, même si « *leur ambition est bien de nature fédérale* ». Elle évoque ensuite l'évolution ayant conduit de ce « fédéralisme implicite » (1950-1990) à un fédéralisme « rhétorique » (1990-2002), puis à un « fédéralisme « tabou » (2002-2008), et enfin à un fédéralisme « slogan » (depuis 2008), suite à la crise économique et financière.

Elle note que Jacques Delors n'utilise le terme de « Fédération d'Etats-nations » qu'à partir de 1994, mais que ses réflexions antérieures ont peu à peu contribué à forger le contenu d'un tel concept. Elle cite notamment un discours prononcé à Bruges en 1989, dans lequel il déclare : « *J'ai souvent l'occasion de recourir au fédéralisme comme méthode, en y incluant le principe de subsidiarité. J'y vois l'inspiration pour concilier ce qui apparaît à beaucoup comme inconciliable : l'émergence de l'Europe unie et la fidélité à notre nation, à notre patrie ; la nécessité d'un pouvoir européen, à la dimension des problèmes de notre temps, et l'impératif vital de conserver nos nations et nos régions, comme lieu d'enracinement* ».

Gaëtane Ricard-Nihoul cite une autre intervention de Jacques Delors datant de 1992, et qui permet d'éclairer ses intentions : « *Le fédéralisme n'a rien à voir avec ce qu'en disent ses adversaires. Pour moi, l'approche fédérale, cela consiste à classer les niveaux de compétence, à bien définir qui fait quoi. Il protège l'Etat-nation et les régions. Enfin, il conforte la subsidiarité (...) la subsidiarité, c'est une garantie contre les empiètements de l'action communautaire, contre les inquiétudes sur un envahissement bureaucratique* ».

¹ Gaëtane Ricard-Nihoul, *Pour une Fédération européenne d'Etats-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Essais, Collection « Europe », Editions Larcier, Avril 2012, 203 pages.

² Les opinions exprimées dans l'ouvrage ne sont pas nécessairement celles de *Notre Europe*.

Sur ces bases, Gaëtane Ricard-Nihoul indique que **c'est la proposition de « noyau dur » formulée par Karl Lamers et Wolfgang Schäuble en septembre 1994 qui va conduire Jacques Delors à utiliser pour la première fois le concept de « Fédération d'Etats-nations »**, dans un entretien au journal *Der Spiegel*, dans lequel il déclare notamment : *« La structure fédérale est la seule qui pourrait augmenter notre poids vers l'extérieur, sans affaiblir pour autant l'Etat national et la démocratie à l'intérieur des Etats. Elle fixe clairement qui est responsable et pour quoi faire »*.

Elle précise que le contenu de ce concept va ensuite être progressivement décliné et popularisé par son auteur et qu'il va « faire son chemin » lors des années suivantes, avant que le ministre des Affaires étrangères allemand Joschka Fischer n'y fasse publiquement référence dans un discours à l'université de Humboldt en avril 2000, puis que les autorités françaises de l'époque ne s'y rallient.

Gaëtane Ricard-Nihoul indique que, compte tenu de sa relative nouveauté, le concept de Fédération d'Etats-nations ne put servir de base aux travaux de la Convention qui rédigea le projet de « Traité constitutionnel européen ». Elle note que si la récente *« crise a provoqué le retour du discours fédéral, elle le fait d'une manière assez floue »* – de sorte qu'il lui paraît d'autant plus **« urgent de reposer sérieusement la question fédérale et d'assumer un cadre permettant d'appliquer un modèle fédéral à l'Union européenne, à ce qu'elle est aujourd'hui et à ce qu'elle pourrait être demain »**.

2 – La Fédération d'Etats-nations, une réalité politique inachevée

Gaëtane Ricard-Nihoul constate en effet avec étonnement que **« les responsables politiques continuent de se référer à une vision du fédéralisme qui est aujourd'hui dépassée par la réalité des Fédérations dans le monde d'une part et l'évolution parallèle de la pensée fédéraliste d'autre part »**. Elle s'emploie donc à décrypter le contenu d'une « Fédération d'Etats-nations » en même temps que la vision mobilisatrice qui sous-tend un tel concept.

Elle rappelle tout d'abord que **Jacques Delors distingue trois sortes de fédéralismes européens, en confirmant que l'action et la pensée de Jacques Delors se réfèrent à la troisième :**

- le **« fédéralisme intégral »** né dans les années 30, *« qui identifie nation et nationalisme, d'où sa méfiance radicale par rapport aux Etats-nations »* ;
- le **« fédéralisme militant pour les Etats-Unis d'Europe »**, qui *« suggère l'existence d'un super Etat fédéral et effraie tous ceux qui associent le mot fédéralisme à centralisation et création d'un Etat supranational »* ;
- enfin le **« fédéralisme comme méthode »**, défini comme *« une technique générale de pouvoir qui maintient ce pouvoir à hauteur d'homme et l'élargit à l'échelle de l'époque »*.

Gaëtane Ricard-Nihoul précise ensuite que la référence au « fédéralisme comme méthode » doit être complétée par une réflexion sur la finalité politique du processus d'association et d'agrégation ainsi engagé. Elle souligne cependant que **toute la pensée fédéraliste est structurée par une dichotomie entre « deux types de structures : la fédération et la confédération »**. Après avoir détaillé le contenu théorique de ces deux catégories, elle invite à dépasser une telle dichotomie, en se référant notamment aux travaux de Jean-Louis Quermonne et Maurice Croisat et à la « Théorie de la fédération » d'Olivier Baud.

Elle note qu'Olivier Baud *« s'affranchit de la distinction entre Etat fédéral et Confédération, mais aussi de ce qui 'surplombe cette distinction' à savoir le concept de souveraineté »*, en promouvant le **concept de « Fédération » qu'il faut penser comme « un processus d'agrégation d'unités politiques sans que cette association ne débouche sur la fusion de ces unités dans la nouvelle unité créée »**. Elle souligne que, dans cette perspective, **deux éléments sont déterminants pour qualifier une Union de « fédérale »** : la conciliation de la diversité ou pluralité dans l'unité, qui constitue le fondement politique du fédéralisme ; le mode de formation de la fédération, qui doit résulter d'un « pacte de confiance entre égaux ». Sur cette base, **la « Fédération » (auquel est associé l'adjectif « fédératif ») est un ensemble composé des Etats membres d'une part, de la « fédération » d'autre part, cette dernière regroupant l'ensemble des organes « fédéraux »**.

Selon Gaëtane Ricard-Nihoul, **l'Union européenne actuelle présente déjà les caractéristiques d'une telle « Fédération d'Etats-nations », fut-elle incomplète :**

- d'une part parce que la portée du droit communautaire, la vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres, le bicaméralisme et l'émergence d'une citoyenneté européenne sont des éléments d'ordre fédéral ;
- d'autre part parce que l'exercice par les Etats du pouvoir constituant, le droit pour un Etat de se retirer de l'Union, la pratique de l'unanimité ou le fractionnement de la fonction gouvernementale entre Conseil européen, Conseil et Commission sont des éléments d'ordre confédéral.

Il est selon elle possible d'estimer que ce caractère hybride est une solution transitoire préluant à la naissance d'une fédération ; mais aussi que l'Union européenne est d'ores et déjà une espèce particulière de « Fédération », et plus précisément une « Fédération d'Etats-nations », option que privilégie Gaëtane Ricard-Nihoul, en soulignant en écho à Jacques Delors qu'**il vaut mieux « utiliser l'existant » plutôt que de s'en remettre au « miracle de l'innovation institutionnelle ».**

3 – Trois enjeux clés : le partage des compétences, le gouvernement européen et la démocratie

Après avoir dégagé quelques grands principes de son aperçu théorique, Gaëtane Ricard-Nihoul identifie les **trois principaux enjeux juridiques et politiques sur lesquels se concentre le débat sur l'approfondissement de la Fédération européenne d'Etats-nations** : celui du partage des compétences entre instances fédérales et fédérées ; celle du mode de gouvernement européen, qui renvoie à la capacité de décision de l'Union ; enfin celui de la citoyenneté et de la démocratie européennes, qui touche à la légitimité du projet européen.

Elle s'efforce tout d'abord de **clarifier la répartition des compétences au sein de l'Union européenne sur la base de plusieurs exemples** : le commerce (compétence exclusive), la politique énergétique (compétence partagée), l'éducation (compétence d'appui) et la politique économique, que les traités n'ont pas classé dans l'une des trois catégories précédentes, mais qui relève de fait de « compétences partagées ». Pour chacune de ces politiques, elle décrit le contenu des actions européennes actuelles et envisage les voies d'approfondissement ultérieures sur la base d'orientations et de propositions précises, en s'efforçant de combiner les objectifs d'efficacité et de légitimité. Elle souligne que c'est l'exercice des compétences partagées qui génère le plus d'incertitudes à propos du rôle respectif de l'Union européenne et de ses Etats membres, et pour lequel les marges de manœuvre les plus substantielles existent.

Gaëtane Ricard-Nihoul traite **la question du « gouvernement européen »** en soulignant que l'Union européenne s'est peu à peu orientée vers « *un mode opératoire plus familier du citoyen européen pour ce qui concerne sa fonction législative : une co-décision entre deux Chambres, l'une, le Conseil, représentant les Etats, l'autre, le Parlement, représentant les citoyens* ». Elle note cependant que **l'exercice de la « fonction exécutive » reste beaucoup plus complexe, puisqu'elle est en réalité partagée entre Conseil, Commission et Etats membres**. Et elle ajoute que **la question du « leadership politique » susceptible d'incarner le gouvernement européen demeure ouverte**, et que la création du poste de président stable du Conseil européen « *a accentué le problème du dédoublement de l'exécutif européen* » – de sorte qu'une fusion de ce poste avec celui de Président de la Commission lui semble envisageable. Elle appelle par ailleurs à renforcer l'efficacité du « gouvernement européen », ce qui suppose davantage de votes à la majorité qualifiée et un budget communautaire plus élevé et financé par de nouvelles ressources propres.

Gaëtane Ricard-Nihoul souligne enfin que **se référer au concept de Fédération d'Etats-nations « permet d'orienter le débat sur la démocratisation non plus seulement vers la réforme des institutions européennes mais vers la pratique démocratique de celles-ci et entre celles-ci et le niveau national »**. Elle précise que « *les sphères démocratiques nationales et européennes ne sont pas concurrentes : elles doivent au contraire s'irriguer mutuellement* », via différents canaux : transparence des travaux du Conseil des ministres lorsqu'il exerce des fonctions législatives ; interventions des responsables politiques dans les médias ; rôle accru des parlements nationaux, pour vérifier si le principe de subsidiarité est bien appliqué par l'UE mais aussi pour mieux contrôler les activités européennes de leurs gouvernements ; conférences et débats entre parlementaires nationaux et européens.

Elle accorde une importance particulière à la « **politisation des enjeux européens** », qui vise à **structurer les décisions de l'Union européenne et les choix de ses citoyens sur la base de clivages plus clairs, en sortant de la logique consensuelle en usage au niveau communautaire**. Dans la « Fédération européenne d'Etats-nations », ces clivages ont vocation à reposer à la fois sur une « dimension territoriale », qui fait écho aux intérêts nationaux, et sur une « dimension idéologique », qu'il appartient aux partis politiques de faire émerger, et qui doit prioritairement s'exprimer au sein du Parlement européen et des parlements nationaux. Elle promeut enfin **une « citoyenneté européenne vivante »**, et donc moins désincarnée. Elle rappelle que si la Fédération ne peut vivre sans unité, elle a aussi besoin de pluralité. Il ne peut donc, selon elle, y avoir de fonctionnement démocratique de l'Union sans encouragement de la diversité culturelle et sans la création de ponts entre les différentes identités et expressions culturelles. Elle insiste d'une part sur la nécessité de développer les droits transnationaux, le principe de la reconnaissance mutuelle et de faciliter la mobilité et les échanges au sein de l'espace de libre circulation européen ; elle appelle d'autre part à renforcer la « démocratie participative européenne », en combinant renforcement du dialogue social, et développement des nouveaux outils comme le mécanisme « d'initiative citoyenne ».

4 – Organiser la différenciation au sein de l'Union européenne

Gaëtane Ricard-Nihoul souligne qu'il est plus que probable que dans une Union de 30 Etats « *les volontés politiques de tous les Etats membres ne se rejoignent pas au même moment et avec la même intensité* ». C'est la raison pour laquelle elle juge « *indispensable de lier ce plaidoyer pour la Fédération d'Etats-Nations à une réflexion sur la manière dont l'Union européenne pourrait avancer de manière différenciée* », en rappelant que la « différenciation » est un des thèmes chers à Jacques Delors. Elle **note que l'Union européenne repose d'ores et déjà sur des coopérations « à géométrie variable » et que la différenciation peut y prendre différentes formes** : coopérations renforcées, *opt in/out* ou encore période de transition lors d'une adhésion à l'UE.

Mais elle estime qu'il est « **nécessaire que l'Europe politique se forme autour d'un ensemble de pays qui soit clairement identifiable pour les citoyens et sur la scène internationale** ». Après avoir rappelé les différentes formules évoquées jusqu'alors dans cette perspective (« avant-garde », « noyau dur », « confédération européenne », etc.), elle privilégie la « **solution d'une Union européenne dont les contours ne seraient pas identiques à celui de la Fédération** ».

Une telle intégration différenciée devrait concerner plusieurs domaines dans « *lesquels il sera obligatoire d'avancer au risque de décrédibiliser le continent européen : un minimum de convergence fiscale, une véritable coopération en matière budgétaire, une politique énergétique commune, des mécanismes importants de préservation et d'encouragement de la diversité culturelle, un renforcement du marché intérieur y compris dans sa dimension sociale, une représentation extérieure unifiée en matière monétaire...* ». Elle estime que « **si les 27 n'ont pas la volonté d'avancer ensemble, il faudra qu'un groupe d'Etats pionniers se lancent dans l'aventure** » et précise que **c'est au niveau de la zone euro, voire à celui d'un centre de gravité au sein de la zone euro, qu'il serait logique d'aller plus loin** car les pays concernés « *ont fait un pas important dans l'adoption d'une monnaie unique, menacée aujourd'hui si l'UEM n'approfondit pas ses dimensions économique et politique* ». Il faut selon elle « **oser la coopération renforcée** », formule trop peu utilisée à ce stade et qui permet d'avancer efficacement, « unis dans la diversité », dans le cadre des traités actuels.

Gaëtane Ricard-Nihoul conclut son ouvrage en appelant à retrouver le souffle du rêve européen et en soulignant que « *si les leaders politiques ne sont pas clairs sur la forme que prendra ce rêve européen sur le plan politique et institutionnel, ils perdront en chemin les citoyens qui avaient pourtant une certaine sympathie pour les objectifs déclarés* ». Parce qu'elle est à la fois une réalité et une vision, la « **Fédération d'Etats-nations** » offre selon elle à ses Etats membres la perspective d'une « **seconde vie dans un monde globalisé** », et à la construction européenne la promesse d'un second souffle.