

# Une Europe fédérale est-elle évitable ?

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET <sup>1</sup>

*L'Europe, peu réactive face à la crise et à la « gravité des événements intervenus depuis 2008 », a déçu. On est loin, souligne ici Jean-François Drevet, d'une union politique et même d'une gestion coordonnée des économies, supposée inévitable avec la création de l'euro ; preuve que la construction européenne s'enlise.*

*Toutefois, reconnaît l'auteur, la mise en place de tous les États fédéraux aujourd'hui en fonctionnement n'a pu se faire sans périodes de transition. Périodes, plus ou moins longues, pendant lesquelles ils ont dû faire face à des difficultés semblables à celles rencontrées actuellement par l'Union européenne (UE).*

*Soulignant les similitudes entre les modèles confédéraux de trois pays — les États-Unis, l'Australie et la Suisse — et celui de l'UE, Jean-François Drevet montre ainsi que les problèmes que connaît l'Europe ne sont pas nouveaux ni sans solution, même s'il conclut que « sans une pression similaire à celle qui s'est exercée à Philadelphie et à Berne », la période de transition, déjà très longue, risque de s'éterniser. T.P. ■*

## *La construction européenne en panne*

Après deux années de crise, on n'observe pas de relance de la construction européenne, contrairement à ce

qu'avaient espéré certains commentateurs. En dépit de la gravité des événements intervenus depuis 2008, souvent comparés à la Grande Dépression des années 1930, l'amélioration de la coordination entre les États n'a pas été

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

beaucoup plus loin que les décisions prises, dans le cadre du G20 <sup>2</sup>, pour ne pas renouveler les erreurs consécutives à la crise de 1929, ce qui était bien le minimum.

C'est peu dire que l'Europe a déçu : une fois de plus, nécessité n'a pas fait loi. Dans les années 1960, on croyait que le marché commun serait le tremplin d'une Europe intégrée, mais la CEE (Communauté économique européenne) de l'époque n'est pas parvenue à franchir la ligne rouge du passage à l'union politique. Plus récemment, la création de l'euro était supposée rendre inévitable la mise en œuvre d'une gestion coordonnée des économies. Les controverses de l'été 2009 pour ne pas voler au secours de la Grèce ont montré que cet objectif est encore assez lointain.

Il faut reconnaître qu'un processus *bottom-up* (du bas vers le haut), où les parties constitutives acceptent de déléguer une part importante de leurs compétences à un niveau de gouvernement supérieur, ne va pas de soi. Là où on y est parvenu, la création d'un État fédéral a été précédée de transitions plus ou moins longues, parfois de plusieurs décennies, où ont été éprouvés les inconvénients et les insuffisances de l'organisation de type confédéral. L'analyse de ces périodes révèle de nombreuses similitudes avec les problèmes actuels de l'Union européenne (UE).

Parmi la vingtaine de fédérations aujourd'hui en fonctionnement, on évoquera ici les expériences qui ont précédé leur établissement dans trois pays : les États-Unis, l'Australie et la Suisse.

## *Les États-Unis et l'échec du confédéralisme*

Avant d'adopter la Constitution de 1787, on a parfois oublié que les 13 colonies américaines avaient vécu entre 1774 et 1789 sous un régime confédéral, formalisé par le Congrès continental le 15 novembre 1777 sous la forme des *Articles de la Confédération*, qui a été juridiquement en vigueur de 1781 à 1789. Il s'agit d'un texte de circonstance destiné à donner au Congrès le minimum de pouvoirs indispensable pour mener la guerre d'Indépendance, où on retrouve certains des points de faiblesse de l'UE actuelle, notamment les délais de ratification (il a fallu plus de trois ans aux *Articles* pour entrer en vigueur, à cause des états d'âme du Maryland) :

— Absence de compétence fiscale : le Congrès peut émettre du papier monnaie, souscrire des emprunts, mais il ne peut lever directement des impôts. Il dépend des contributions des États membres, ce qui le conduira à la ruine, en raison des lourdes dépenses de la guerre (si la Commission européenne ne peut pas s'endetter, elle n'a pas de véritables ressources propres).

— Pas de pouvoir douanier, ce qui le prive de ressources importantes et l'empêche de signer des traités de commerce avec les autres pays (la Commission européenne a cette compétence, mais le désarmement douanier l'a privée de recettes importantes).

— Absence de représentativité directe : les membres du Congrès sont uniquement les représentants de leur État, ils suivent ses instructions et le vote

2. Le G20 comprend les pays du G8 — les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada et la Russie —, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, l'Arabie Saoudite, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, la Turquie et l'Union européenne.

se fait par État (comme au Conseil européen).

— Les articles ne sont modifiables que par un vote du Congrès et la ratification de tous les États est nécessaire (ce qui est le cas des révisions de plus en plus laborieuses des traités européens).

Tous ces inconvénients sont à la base des changements introduits par la Convention de Philadelphie et expliquent le passage au régime fédéral institué par la Constitution de 1787, toujours en vigueur. Le problème pour les fédéralistes européens est que l'UE ne parvient pas à se sortir de cette phase intermédiaire pour construire les États-Unis d'Europe qu'ils appellent de leurs vœux. Les *Federal Papers*, rédigés par Hamilton et Madison pour réfuter les objections des adversaires de la Constitution américaine, ont été évoqués dans les récentes négociations institutionnelles<sup>3</sup>, mais la Convention européenne de 2002-2003 n'a pas obtenu les résultats de celle de Philadelphie.

### *L'Australie ou l'efficacité de l'arme fiscale*

En Australie, comme antérieurement au Canada, il ne s'agissait pas seulement de transférer vers le haut des compétences antérieurement exercées au niveau de chacune des colonies. La fédération devait aussi recevoir une partie des pouvoirs exercés par la métropole, en l'occurrence le gouvernement britannique et le Parlement de Westminster. En fait, les problèmes ne

sont pas venus de ce côté, mais des anciennes colonies, devenues *States* par analogie avec les États-Unis.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, « sur un territoire aussi vaste que les États-Unis, cinq circonscriptions territoriales<sup>4</sup> jouaient à la puissance souveraine. Séparées par des barrières douanières, utilisant des voies ferrées de tailles différentes, ne percevant pas les mêmes types d'impôts, ayant, chacune, leur régime postal, et même des timbres-poste différents, réglant, sans se soucier des autres, les problèmes essentiels d'éducation, de législation sociale, de travaux publics, ayant constitué de faibles forces armées entre lesquelles nulle coordination n'existait, elles faisaient piètre figure comparées aux provinces canadiennes qui, en dépit de leurs différences d'origine, de langue, de religion, avaient réussi, depuis 1867, à mettre sur pied une forme d'union<sup>5</sup>. »

Il était depuis longtemps évident qu'une union était nécessaire, mais elle ne s'est pas concrétisée avant 1901, en raison de l'importance des rivalités internes. C'est pourquoi le compromis, accepté à cette date, a laissé une grande partie des pouvoirs entre les mains des États, les compétences du Commonwealth (le niveau fédéral) ayant été définies de manière restrictive par la « section 51 » de la Constitution.

Cela n'a pas empêché le gouvernement de Canberra d'accroître ses prérogatives bien au-delà de ce qui avait été initialement envisagé. Les modifications de la Constitution étant subor-

3. SIEDENTOP Larry. *Democracy in Europe*. Londres : Allen Lane / Penguin Press, 2000, 254 p. Larry Siedentop s'inspire de l'exemple américain, bien qu'il ne soit pas fédéraliste.

4. En fait six : Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Queensland, Australie occidentale, Australie méridionale et Tasmanie.

5. LACOUR-GAYET Robert. *Histoire de l'Australie*. Paris : Fayard, 1973, 558 p.

données à un vote à la double majorité de la population et des États (tel est aujourd'hui le cas au Conseil européen, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une matière sujette à une décision à l'unanimité), on s'est abstenu de procéder à des révisions (deux seulement ont été menées à bien depuis 1901). C'est *de facto* que le Commonwealth a élargi son pouvoir par une extension de ses compétences fiscales :

— Au départ, son poids est faible. Au cours de la première décennie de la fédération, s'il bénéficie du produit des droits de douane et des excises, il n'en dépense que le quart et rétrocède le solde aux États.

— C'est en augmentant ses ressources qu'il acquiert peu à peu sa prépondérance : la part du Commonwealth dans les recettes passe de 13 % (1901) à 73 % en 1918, puis à 88 % en 1948.

— Pour consolider sa position, le gouvernement fédéral a d'abord réduit la capacité d'emprunt des États en 1927 (des critères de Maastricht avant l'heure), puis s'est arrogé, en 1942, un pouvoir exclusif de taxation des revenus pour faire face aux nécessités de l'entrée en guerre.

— Cette évolution a été rendue nécessaire par des concurrences fiscales excessives entre les États et leurs difficultés budgétaires. Elle a été facilitée par leurs divisions : les deux plus importants (le Victoria et la Nouvelle-Galles du Sud) étant en constante rivalité, et les moins peuplés en opposition aux deux précédents et donc favorables à l'extension du pouvoir fédéral, dont ils étaient des bénéficiaires nets (comme aujourd'hui les

États membres prioritaires dans les fonds structurels communautaires).

— Le monopole fiscal a permis à Canberra d'imposer ses priorités aux États, contraints de solliciter des subventions du pouvoir fédéral pour mener à bien leurs politiques, y compris dans les domaines où ils avaient conservé, en principe, une compétence exclusive.

— Comme en Europe, cette évolution a été favorisée par la Cour de justice (*High Court* en Australie) qui a le plus souvent soutenu le Commonwealth dans son interprétation de la Constitution, face aux récriminations des États.

— Depuis 1970, le processus est inversé par un mouvement de « dévolution » qui a restitué une partie de leur pouvoir de taxation aux États. Cependant, la part du Commonwealth reste élevée (82 % des revenus en 2000) et 40 % de ce que reçoivent les États viennent de Canberra (les subventions sont conditionnelles, comme les fonds structurels européens). En dépit d'une application du principe de subsidiarité <sup>6</sup> (souvent invoqué en Europe), le gouvernement de Canberra conserve une grande marge d'action.

Ainsi, l'Australie offre l'exemple d'une fédération basée sur un cadre juridique assez restreint, où le pouvoir fédéral a su s'imposer par un *spill-over* (débordement) en utilisant l'arme budgétaire. Cette particularité n'est pas le seul facteur explicatif, mais montre qu'une évolution importante est possible sans se livrer à de coûteuses révisions du cadre juridique. C'est ce qu'a fait l'UE avec le marché unique, mais sans parvenir à des résultats comparables.

6. Selon lequel la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même.

### *La Suisse, une confédération qui n'en est pas une*

En Europe, le fédéralisme est le plus souvent lié à la tradition germanique. L'Autriche atteste de la permanence d'unités territoriales autonomes très anciennes, de la monarchie composite des Habsbourg à l'État-nation restauré en 1955. Quant à l'Allemagne, elle a longtemps connu une organisation confédérale : le Saint Empire, puis la Confédération germanique qui l'a remplacé après 1815. À partir de 1871, elle a été gouvernée par un système fédéral (à l'exception de la période nazie de 1933 à 1945), assez robuste pour être maintenu après les défaites des deux guerres mondiales et relever le défi de l'unification depuis 1990.

Mais le cas qui se rapproche le plus de l'expérience européenne est celui de la Suisse, notamment par la lenteur et la prudence de la construction de son cadre fédéral.

Pour ne pas remonter trop loin dans l'histoire, on se limitera à la Confédération de 1815. Si l'organisation territoriale est proche de l'actuelle <sup>7</sup>, chaque canton a conservé sa législation, sa monnaie, ses postes, son armée et son drapeau. Le pacte fédéral ne l'est que de nom, puisqu'il n'y a pas de véritable autorité centrale. La Diète est une simple conférence des ambassadeurs des cantons, qui ont chacun une voix et délibèrent sur instructions (comme l'actuel Comité des représentants permanents à Bruxelles, le COREPER). Une présidence tournante de deux ans est exercée par l'un des trois « cantons direc-

teurs » (Zurich, Berne et Lucerne) et aucune modification du pacte ne peut être réalisée sans un accord unanime des cantons (comme pour les traités européens). Les États voisins tiennent beaucoup à cette règle pour maintenir la Suisse dans l'impuissance.

La Confédération fait les frais d'une organisation aussi défectueuse : de multiples pressions des pays voisins s'exercent sur une Diète réduite à l'impuissance par les disputes incessantes entre les cantons. À partir de 1840, les coopérations renforcées sous forme de ligues entre quelques cantons mettent en péril l'unité de l'ensemble.

En 1845-1848, la Suisse est menacée d'une guerre civile par le mouvement sécessionniste du Sonderbund, qui doit être réduit par une intervention militaire (une petite guerre de sécession de 26 jours qui fait une centaine de morts), mais elle sait en tirer les conséquences.

La Constitution de 1848 <sup>8</sup> est adoptée à la majorité, comme cela avait été exigé des cantons du Sonderbund au moment de leur soumission. La Suisse conserve sa dénomination officielle de Confédération, mais devient en réalité un État fédéral. Le gouvernement central reçoit une compétence exclusive pour traiter avec l'étranger, et la maîtrise des douanes (disparition des péages intérieurs, liberté d'établissement sur tout le territoire helvétique), de la défense, de la monnaie et des postes <sup>9</sup>.

Deux conseils (le Conseil national et le Conseil des États) adoptent la législation en codécision, un gouver-

7. La Suisse s'est agrandie de Neuchâtel en 1848 et un 26<sup>e</sup> canton, le Jura, a été créé en 1978.

8. Révisée en 1874, 1891 et 1999, notamment pour développer les initiatives populaires (votations).

9. Et, ultérieurement, des transports publics, de la nomination des juges du tribunal fédéral, du contrôle de certaines assurances de base, telles que l'AVS (Assurance vieillesse et survivants, caisse de pension obligatoire) et les assurances chômage et invalidité.

nement collégial de sept membres l'exécute et un tribunal fédéral arbitre les différends. Les pays voisins se seraient probablement opposés à une aussi grande extension des pouvoirs de Berne, mais ils sont alors occupés par les révolutions de 1848.

Ainsi, une trentaine d'années aura été nécessaire pour passer d'une organisation en partie comparable à l'UE actuelle à une fédération suffisamment structurée pour maintenir l'identité helvétique, tout en respectant sa diversité linguistique et religieuse. Face à la montée des nationalismes dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle (unifications allemande et italienne) et aux deux guerres mondiales au XX<sup>e</sup>, qui auraient pu disloquer la fédération, c'est un assez beau résultat. Les 27 ou 30 États membres de l'UE seraient-ils prêts à suivre le chemin tracé par les 26 cantons suisses ?

### *À quand la fin de la période de transition ?*

En rappelant, dans les expériences de ces trois pays, les similitudes de

leur modèle confédéral avec celui de l'UE, nous avons voulu souligner à quel point les difficultés que nous connaissons aujourd'hui ne sont pas nouvelles et comment on leur a trouvé des solutions. Cependant, plus d'un demi siècle après la signature du traité de Rome, on ne voit pas la fin de ce qui a été, aux États-Unis et en Suisse, une période de transition. Elle n'apparaît pas comme telle en Europe, faute d'une pression similaire à celle qui s'est exercée à Philadelphie et à Berne pour faire basculer le système institutionnel vers une fédération plus ou moins fortement structurée.

Faute de pouvoir avancer par de nouveaux traités, la voie australienne de fédéralisation sans modification importante de la Constitution est-elle praticable ? Elle impliquerait une révolution fiscale, actuellement verrouillée par la règle de l'unanimité. Un budget européen qui s'élèverait à 4 % du PIB (produit intérieur brut), déjà considéré comme un objectif très ambitieux, paraît impossible à atteindre avant deux décennies. ■