

Vers le retour du fédéralisme ?

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Soixante ans après la signature du traité de Rome et les débuts de l'Union européenne (UE), les instances dirigeantes de l'UE ont engagé un processus de réflexion sur l'avenir de l'ensemble européen. Nous y avons fait écho dans notre numéro de juillet-août dernier (419) au travers d'un article de Gabriel Arnoux sur les scénarios ouverts en matière de partage des compétences entre l'Union et ses États membres. Jean-François Drevet prolonge cet examen des futurs possibles en s'intéressant ici à l'aspect institutionnel et aux perspectives d'évolution vers le fédéralisme. Ce débat, récurrent depuis la création de l'UE, entre partisans d'un fonctionnement intergouvernemental et défenseurs du fédéralisme, penche depuis bien longtemps en faveur des premiers, tant l'attachement des États à leur souveraineté est fort et les points de blocage, fréquents. Néanmoins, les temps changent et sur le plan tant socio-économique que géopolitique, ce fonctionnement intergouvernemental montre ses limites ; le temps est peut-être venu, comme le suggère cette tribune, de regarder avec plus d'objectivité les avantages que procurerait le passage au fédéralisme — et d'y préparer les citoyens européens. S.D. ■

Dans le débat en cours concernant le futur de l'Union européenne (UE), la perspective de sa transformation en une structure fédérale est régulièrement évoquée. Ceux qui la préconisent recommandent un saut qualitatif qui remédierait à la complexité et au déficit démocratique que l'on reproche aux

institutions actuelles. D'autres y voient une évolution vers un super-État-nation orwellien qui mettra définitivement sous tutelle les États-nations et leurs démocraties.

En France, depuis le grand affrontement entre Girondins et Montagnards lors de la Révolution, et la répression

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

d'une « insurrection fédéraliste », qui avaient soulevé 60 départements sur 84 contre la Convention, celui-ci n'a pas bonne presse. Si les fédéralistes ne sont plus passibles de la guillotine², le concept et sa réalité institutionnelle restent mal connus et parfois décriés.

Aujourd'hui, le temps de « l'État à tout faire » est révolu. On l'a bien vu avec la décentralisation qui a conduit, au nom de la démocratie et de la subsidiarité, à donner aux collectivités territoriales les compétences et parfois les moyens pour mieux servir le citoyen. Il en va de même à l'étage supranational de la gouvernance : la souveraineté partagée exercée à cet étage doit relever d'une gestion démocratique, au lieu de faire l'objet de marchandages politiques opaques.

Au niveau européen, seulement trois États membres (l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique) sont des fédérations, sans compter Chypre qui le deviendrait en cas de réunification. Les autres ont accepté différentes formes de décentralisation, mais sont restés des États unitaires, d'autant plus que certains d'entre eux sont de petite taille et parfois eux-mêmes d'anciens membres d'une fédération³. Le fonctionnement courant de l'Union est donc dominé par des relations entre le niveau national et le niveau communautaire. En tant qu'union d'États, l'UE n'a donné qu'un rôle consultatif (Comité des régions) aux collectivités territoriales, même quand celles-ci (Belgique, Allemagne), détiennent des compétences internationales.

Les illusions de la souveraineté

La question qui se pose est celle du partage de la souveraineté entre les États et le niveau supranational. Elle fait débat depuis les origines de la construction européenne et a pris une dimension nouvelle au fur et à mesure de l'extension du champ d'action de l'UE. Elle est aujourd'hui plus sensible parce qu'elle touche au cœur des compétences nationales : en théorie, on continue de défendre une conception westphalienne de la souveraineté illimitée des États⁴. En réalité, chacun d'entre eux lui a déjà consenti d'importantes limitations, pour trouver des solutions à des problèmes qu'il ne pouvait résoudre isolément.

Les autorités nationales sont assez susceptibles et promptes à se mobiliser quand elles estiment, à tort ou à raison, que leur souveraineté est menacée, car il est malaisé de justifier des abandons, souvent dénoncés comme des capitulations par les partis protestataires. En outre, il est électoralement payant de mobiliser l'opinion sur ce thème et de prétendre se défendre contre les empiètements de l'« étranger », notamment s'ils émanent de l'UE. Si le discours politique inverse, l'appel à la responsabilité et plus simplement le rappel de certaines réalités, n'est pas facile, il n'est pas inconnu.

Il est vrai que même chez les « petits » qui sont maintenant les plus nombreux dans l'UE, la souve-

2. Ils représentaient 10 % des 13 800 guillotinés au cours de la période révolutionnaire.

3. C'est le cas de la Slovaquie, de la Slovénie, de la Croatie et des pays baltes qui ont appartenu aux défunctes fédérations de Tchécoslovaquie, de Yougoslavie et de l'Union soviétique.

4. Les traités de Westphalie (1648) marquent l'émergence de la souveraineté des États comme un principe fondamental du droit international.

raineté reste un sujet sensible. Ceux qui la possèdent depuis longtemps craignent beaucoup d'y renoncer : les Danois ont voté contre Maastricht et tiennent à conserver leur monnaie, bien qu'elle soit en réalité fortement liée à l'euro. Ceux qui n'en avaient jamais disposé auparavant ou l'ont récemment recouvrée ne sont pas les moins susceptibles : ainsi la Slovénie a bloqué toute la négociation d'adhésion de sa voisine croate pour une obscure affaire de délimitation de son espace maritime. Le maintien de la règle de l'unanimité, d'un commissaire par État membre (alors que celui-ci est en principe totalement indépendant de son pays d'origine) reflète ces préoccupations.

La réalité est bien différente : depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les Européens ont perdu l'essentiel de leur souveraineté militaire. S'il a été encore possible de mener en solitaire quelques guerres coloniales (le Portugal en Afrique, la France en Indochine et en Algérie, le Royaume-Uni aux Malouines), l'appartenance à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) des uns, au pacte de Varsovie des autres, a été bien davantage qu'une alliance. Aujourd'hui, pour autant qu'il en ait le désir, aucun État membre ne pourrait s'engager isolément dans une expédition militaire de quelque importance. On le voit aujourd'hui au Mali, où l'armée française fait appel au soutien de ses partenaires européens et africains.

Avec la création de la monnaie unique et les crises qui l'ont suivie, des contraintes bien plus strictes que les dévaluations du passé se sont imposées. Jusqu'à maintenant, elles ont été préférées à un retour aux monnaies nationales. Les pays les plus

endettés, notamment la Grèce, en ont déjà subi les effets. En fait, les gouvernements de la zone euro n'ont plus qu'une marge d'action limitée pour mener leurs politiques économiques.

Avec le développement des migrations et des conflits à la périphérie de l'Europe, la maîtrise des flux est aussi devenue hors de portée des États. Le maintien de la sécurité, premier devoir des gouvernements, dépend de leur capacité de coopération. Même la Suisse, pourtant rétive à toute forme d'intégration, a adhéré à l'espace Schengen, parce qu'elle ne pouvait plus se passer de la base de données du même nom pour contrôler ses flux migratoires.

Les petits États savent qu'ils ne jouissent en fait que d'une souveraineté réduite. Ils ont compris que l'appartenance à l'UE leur assure une liberté d'action plus importante. C'est depuis longtemps l'avis du Luxembourg et de la Belgique. D'autres pays comme l'Irlande, la Finlande ou Chypre estiment que l'UE les protège contre un voisin trop puissant ou agressif.

Les « grands » se complaisent encore dans la nostalgie de leur grandeur passée. Quand on dispose d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies (la France et le Royaume-Uni), d'un poids économique prépondérant (l'Allemagne) ou d'une population importante (l'Italie, l'Espagne et la Pologne) on dispose encore de quelques-uns des attributs de la puissance, qui ne doivent pourtant pas faire illusion.

S'il existait encore un doute, le Brexit est en train de montrer où mènent les crispations souverainistes. Les signes annonciateurs n'ont pourtant pas manqué : la dépréciation

soudaine de la livre lors de la crise monétaire de 1992, l'accentuation de la dépendance vis-à-vis des États-Unis (le fait qu'elle soit volontaire n'en réduit pas l'importance). Si la sortie programmée de l'UE au printemps 2019 n'a pas encore révélé toutes ses conséquences négatives, on voit déjà clairement que la marge d'action du gouvernement britannique n'en sera pas accrue. Le slogan électoraliste du « *take back control* [reprendre le contrôle] » n'est plus qu'une illusion coûteuse. Plus que d'autres événements, le Brexit va apparaître comme un test en vraie grandeur du coût de la non-Europe ⁵.

Le processus supranational

La superposition de constructions politiques n'est pas un fait nouveau en Europe. Au cours de l'Histoire, après la compétition hégémonique entre le pape et l'empereur, on a surtout assisté à des processus d'unification *top-down* de type impérial. Ce fut souvent le résultat de conquêtes, dont l'Empire ottoman ou celui des Romanov offrent de bons exemples, parfois d'héritages ou de mariages, comme avec les Habsbourg, qui ont rassemblé des entités très différentes, jusqu'à occuper la plus grande partie du bassin du Danube ⁶. Le processus *bottom-up* est moins fréquent, mais il nous offre aussi d'intéressants

exemples : les États-Unis, la Suisse ou l'Australie sont le produit d'une dynamique d'unification qui présente des analogies avec celle de l'Europe ⁷, en ayant construit un échelon fédéral au-dessus des États constituants, par une évolution relativement consensuelle en partie dictée par les nécessités.

En passant de 6 à 28 États membres (1958-2013), celle-ci a même montré un dynamisme territorial supérieur aux États-Unis (de 13 à 50 États de 1776 à 1960). Mais il n'en va pas de même des transferts de compétences. La construction d'un État fédéral a pris beaucoup de temps et n'a pas été exempte de crises (la guerre de Sécession américaine, celle du *Sonderbund* en Suisse). Il a porté sur des populations encore peu nombreuses : les États-Unis comptaient 2,5 millions d'habitants en 1788, autant que la Suisse en 1848. Quand l'Australie est devenue fédérale en 1900, elle comptait 3,75 millions d'habitants, et l'Allemagne de Bismarck, 40 millions en 1871. Il n'y a pas de précédent à la création volontaire d'un ensemble supranational d'une population de plus de 500 millions d'âmes. S'il fallait aujourd'hui donner aux 330 millions d'Américains répartis en 50 États une organisation fédérale, le Washington du XXI^e siècle rencontrerait peut-être beaucoup plus de difficultés.

5. La notion de coût de la non-Europe remonte aux années 1980, lorsque les rapports Albert-Ball et Cecchini de 1983 et 1988 ont fait entrer cette idée dans l'usage politique ordinaire. Ces rapports ont cherché à estimer les bénéfices économiques potentiels significatifs de la réalisation d'un marché unique, en quantifiant les inconvénients de la segmentation des marchés nationaux. Voir ALBERT Michel et BALL James, *Toward European Economic Recovery in the 1980s: Report to the European Parliament*, Bruxelles : Parlement européen, 1983 ; et CECCHINI Paolo, *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*, Gower : Aldershot, 1987.

6. « *Bella gerant alii, tu felix Austria nube !* » : Que les guerres soient menées par les autres, toi, heureuse Autriche, marie-toi !

7. Voir DREVET Jean-François, « Une Europe fédérale est-elle évitable ? », *Futuribles*, n° 368, novembre 2010, p. 67-72.

Si les pères fondateurs étaient en faveur d'une fédération européenne, ils savaient, quelques années après la fin d'une guerre mondiale, que cet objectif n'était pas réalisable à moyen terme. Ils ont donc utilisé la « méthode des petits pas », en espérant que la solidité des liens économiques (le Marché commun) puis monétaires (l'euro) créerait une dynamique. Par un processus de *spillover* (d'engrenage) qui ne s'est pas concrétisé, celle-ci devait nécessairement déboucher sur l'union politique, indispensable pour stabiliser définitivement une Europe toujours traversée par de forts courants souverainistes, sinon ouvertement nationalistes. Ce calcul n'était pas sans analogie avec le cas allemand, où le *Zollverein* (1834) a préparé l'unification impériale de 1871. Mais celle-ci est aussi le produit de guerres gagnées contre les pays voisins : le Danemark (1864), l'Autriche (1866) et la France (1870-1871). Si l'Europe n'a pas encore de capacité militaire, elle a déjà des ennemis haut placés, par exemple en Russie et en Turquie. À la place du cercle d'amis (*ring of friends*) qu'elle espérait développer avec sa politique de voisinage, elle est maintenant entourée d'un cercle de feu (*ring of fire*).

L'expérience ayant montré l'impuissance des structures confédérales (la Suisse avant 1798, les États-Unis entre 1776 et 1788, ou le Saint Empire romain germanique), les créateurs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et du Marché commun ont inventé la méthode communautaire. Tout en conservant leur souveraineté, les États membres ont été placés dans un cadre institutionnel suffisamment solide pour décider en commun et être liés par le résultat de leurs déci-

sions : la Commission propose et exécute, la Cour de justice a le dernier mot en cas de désaccord. Ce n'est pas du fédéralisme, mais cela y ressemble par la prééminence juridique de la loi européenne qui découle de traités internationaux. Ce n'est pas encore assez démocratique, mais depuis le traité de Lisbonne, le Parlement européen dispose de nouvelles compétences qui le rapprochent d'une assemblée de plein exercice.

C'était probablement une étape nécessaire. Cependant, non seulement il n'a pas été possible d'aller plus loin, mais l'évolution des trois dernières décennies, tout en augmentant fortement les compétences de l'échelon européen a renforcé le poids du Conseil, donc la prééminence de la coopération intergouvernementale sur la méthode communautaire. La définition de nouveaux domaines d'intervention, gérés par les États membres en dehors du cadre communautaire, a montré la persistance, sinon le renouveau d'une vision souverainiste du fonctionnement des institutions européennes, qui n'est ni efficace ni démocratique.

À ce titre, le bilan de la dernière décennie n'est pas très positif. Au lieu d'avoir un rôle d'impulsion sur l'ensemble, le Conseil est le théâtre de l'affirmation des égoïsmes nationaux. L'intérêt général européen n'est pas défendu. On l'a bien vu avec la gestion chaotique de l'euro, puis avec l'incapacité à se doter d'une politique migratoire et aussi avec le blocage du budget au niveau fatidique de 1 % du produit intérieur brut (PIB). En dépit de l'imminence de l'élargissement, le système institutionnel, conçu pour six États membres, qui a fonctionné sans trop de mal jusqu'à

12, est devenu clairement inadapté. Mais on n'est pas parvenu à le réformer au cours des années 1990. Ce n'est pas plus facile aujourd'hui. La procédure de révision, de conférence intergouvernementale en référendums, est totalement inefficace et les ratifications suspendues aux humeurs d'un seul État membre.

Les inconvénients d'une telle complexité sont pourtant évidents. L'étude sur le coût de la non-Europe, récemment révisée⁸, évalue à plusieurs centaines de milliards d'euros les pertes liées à l'incapacité à faire face à la dernière crise financière. Inversement, les bénéfices de l'union bancaire oscilleraient entre 0,3 % et 0,8 % du PIB. En matière de sécurité et de défense, en faisant la comparaison avec les États-Unis, l'étude estime qu'une politique commune de défense serait bien plus efficace à un coût budgétaire moindre. Mais elle n'a pas quantifié les avantages qu'aurait une Europe intégrée sur ces questions, notamment pour la gestion des menaces qui se multiplient à la périphérie du continent. Le maintien de la paix ne paraît coûteux qu'avant d'être engagé dans un conflit.

Dans l'euphorie des années 2000, l'Europe a pensé que son *soft power* lui suffirait pour développer la coopération avec ses voisins et leur faire partager ses valeurs, tout en laissant ses États membres adhérer avec plus ou moins d'enthousiasme aux circonvolutions de la politique étrangère de Washington : belliciste avec George W.

Bush, abstentionniste avec Barack Obama, chaotique avec Donald Trump. Une décennie plus tard, l'UE est confrontée aux conséquences de sa naïveté et de son suivisme : en l'absence de réponses appropriées aux comportements agressifs de Moscou et d'Ankara, la sécurité du continent s'est fortement amoindrie. En revanche, l'émergence d'une position commune et une action diplomatique convergente sur le dossier du nucléaire iranien ont produit des résultats.

Une Europe qui protège

S'il existe une volonté politique de créer une « Europe qui protège », il est indispensable de sortir de cette impuissance en mettant en place une organisation plus performante, ce qui implique plus de souveraineté partagée⁹ dans les politiques jugées régaliennes : à l'évidence, la sécurité interne (lutte contre le terrorisme) et externe (maintien de la paix), mais aussi la sécurité économique et monétaire.

Comme la gestion de ces problèmes en mode intergouvernemental a montré ses limites, il n'y a plus d'autre choix que de mettre en œuvre de véritables politiques communes par une structure de décision supranationale, comme on l'a fait avec le Marché unique. Si l'on veut que ce niveau soit aussi démocratique que les autres, il doit être doté d'institutions représentatives : un Parlement de plein exercice, un exécutif responsable et une cour de justice.

8. DUNNE Joseph, *Évaluer le coût de la non-Europe 2014-2019*, Bruxelles : Parlement européen, unité Valeur ajoutée européenne, Direction générale des services de recherche parlementaire, 3^e édition, avril 2015.

9. « Le lieu de notre souveraineté aujourd'hui, c'est l'Europe » (Emmanuel Macron à la conférence des Ambassadeurs, cité par *Le Monde* du 31 août 2017).

En mai 1918, confrontés à une rupture imminente du front occidental, les gouvernements alliés se sont résignés, après plus de trois années de guerre, à confier le commandement unique des armées au général Foch. On aurait dû calculer combien de morts auraient été évités si cette décision avait été prise plus tôt et combien elle

a sauvé de vies dans les dernières semaines de la guerre.

Aujourd'hui, le dilemme n'est pas le même, mais il y ressemble un peu. On peut le traiter sans parler de fédéralisme, comme monsieur Jourdain faisait de la prose. Mais c'est bien de cela qu'il s'agit maintenant. ■

Crise et avenir de la démocratie

Paris, Sciences Po, 8 décembre 2017

Colloque de la fondation Prospective et innovation,
en collaboration avec la revue *Futuribles*

Ouverture et animation

Jean-Pierre RAFFARIN, ancien Premier ministre, président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, président de la fondation Prospective et innovation.

Hugues de JOUVENEL, président de Futuribles International, rédacteur en chef de la revue *Futuribles*.

Programme

• La démocratie : crise ou transformation ?

Quelles démocraties pour le XXI^e siècle ? Les nouveaux outils démocratiques et les nouvelles formes de démocratie
Quelle place et quel rôle pour les élites dirigeantes ?

Avec : Ahmed OUNAIES, ancien ministre des Affaires étrangères de la Tunisie ;
Laurent COHEN-TANUGI, essayiste et avocat ;
Clément MABI, chercheur à l'université de Compiègne, contributeur au *think-tank* Renaissance numérique ;
Olivia GRÉGOIRE, députée de Paris, porte-parole du groupe En Marche !

• Les institutions et la fabrique du bien commun

Quelles institutions pour demain ?
Le rôle du Parlement ; l'échelle de la décision politique.

Avec : Brice TEINTURIER, directeur général délégué de l'Ipsos ;
Franck RIESTER, député et coprésident du groupe « Les Constructifs » ;
Yannick BLANC, Haut-Commissaire, président de l'Agence du service civique ;
Pierre MANENT, professeur de philosophie.

Informations :

<http://www.prospective-innovation.org/les-activites/defis-de-democratie-representative-reponses/>

LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

POUR QUOI FAIRE ? COMMENT FAIRE ?

Session de formation • 16-17 novembre 2017
Futuribles International • Paris

Intervenants

Frédéric Weill, directeur d'études à Futuribles, animateur de la session.

François Bourse, directeur d'études à Futuribles.

Patrick Faucher, directeur de l'Énergie, de l'Écologie et du Développement durable à Bordeaux Métropole.

Hugues de Jouvenel, président de Futuribles International, consultant en prospective et stratégie.

Julian Perdrigeat, directeur de cabinet du maire de la ville de Loos-en-Gohelle.

Sébastien Rolland, coordinateur inter-SCOT à l'Agence d'urbanisme de l'Aire métropolitaine lyonnaise.

Objectifs

- ▶ Former aux méthodes et pratiques de la prospective territoriale : les séquences et étapes clefs d'une démarche, les méthodes et techniques existantes, les différents types de démarche — exploratoire ou stratégique, en petit comité ou participative, sur une période donnée ou sous la forme d'un processus permanent...
- ▶ Donner un aperçu de la diversité des démarches engagées sur les territoires en France aux différentes échelles (régionale, départementale, métropolitaine, intercommunale...).
- ▶ Permettre de mieux maîtriser les différentes facettes de la prospective territoriale en vue de mener ou de piloter une démarche adaptée aux caractéristiques et aux enjeux d'un territoire.

Programme

- ▶ **Introduction à la prospective territoriale : Pour quoi faire ?** ■ Principes et concepts ■
Les différentes séquences d'une démarche de prospective territoriale
- ▶ **Beaujolais 2040 : une prospective « légère » au service du SCOT**
- ▶ **Loos-en-Gohelle : développement durable et résilience du territoire**
- ▶ **Plan d'action « Haute qualité de vie » : Bordeaux, une métropole à énergie positive en 2050**
- ▶ **Olonnes 2020, la prospective en amont du SCOT et de la contractualisation**
- ▶ **Méthodes et outils pour une démarche de prospective territoriale**
- ▶ **Enseignements à retenir pour engager ou piloter une démarche de prospective territoriale**

Prix

Les frais de participation sont de 1320 euros HT (1584 euros TTC, TVA à 20 % incluse)*. Ils incluent la participation à l'ensemble de la formation, les déjeuners et le dossier remis aux participants. Futuribles International est un organisme de formation agréé référencé dans DataDock.

Renseignements complémentaires

Programme détaillé consultable sur le site Internet <https://www.futuribles.com/fr/formation/> ou envoyé sur demande auprès de Corinne Roëls, Futuribles International - 47, rue de Babylone - F-75007 Paris • Tél. + 33 (0)1 53 63 37 71 • Fax + 33 (0)1 42 22 65 54 • E-mail : croels@futuribles.com

*Remise de 10 % en cas d'inscription multiple dès la deuxième participation, dispense de frais pour les membres partenaires de Futuribles International (valable pour une personne par formation).