

Hartmut Marhold

CIFE note de recherche n° 1

« **Federalism still matters** »**Perspectives fédéralistes dans le débat actuel sur la réforme de l'Union européenne**

Pas de répit pour l'UE. Le Traité de Lisbonne devait jeter les bases constitutionnelles de l'Union européenne pour une période de calme, sur le plan de l'évolution institutionnelle. Giscard d'Estaing n'avait-il pas annoncé que le Traité Constitutionnel allait marquer l'Union pour un demi-siècle, comme, avant, les Traités de Rome avaient marqué les Communautés européennes pour cinq décennies ? Et le Traité de Lisbonne n'est-il pas le Traité Constitutionnel en substance, seulement déguisé quant à sa forme ? Pourtant, le calme ne s'est pas installé dans l'Union européenne au niveau de ses fondements constitutionnels – la crise financière, économique, et des budgets étatiques, ont ébranlé la confiance à peine revenue dans le nouveau traité. La crise constitue un défi qui exige une réponse européenne, et c'est en effet au niveau européen que cette crise est combattue. Cependant, la réponse se décompose en tant de mesures, directives et traités, de façon si désorganisée, individualisée, bureaucratique, successives, que la somme de ces avancées n'est pas perceptible en tant que telle. En vérité, la déjà longue série de ces mesures constitue un approfondissement incrémental de l'Union européenne qui va au-delà du Traité de Lisbonne et le fait exploser. Il ajoute désormais deux traités internationaux (le traité MES et le « pacte fiscal ») – une dynamique à couper le souffle, qui rapproche l'Union européenne de sa finalité fédérale sans que le public s'en rende compte.

D'un débat de réforme à l'autre. La question de savoir si la politique de réforme des dernières années a vraiment, et dans quelle mesure, contribué à fédéraliser l'Union européenne par la voie d'approfondissements successifs, mériterait une analyse en soi. Mais en parallèle s'est développé un débat qui pose cette unique question : Comment sortir l'Union européenne de la crise en la transformant en une vraie fédération ? Toutefois, ce débat s'est développé sous des auspices tout à fait différents de ceux qui ont marqué le grand débat précédent, celui qui a succédé à la réalisation de l'Union monétaire (1999) et précédé la Convention constitutionnelle (2002/2003) :

(a) A l'époque, le contexte était celui d'un succès d'ordre historique, le passage à la monnaie unique : l'Euro. Cela engendrait de l'enthousiasme. Alors que maintenant, la crise, avec toutes les crispations qu'elle engendre, conduit au pessimisme et au scepticisme.

(b) D'autre part, l'esprit avant-gardiste des années 2000 s'opposait clairement à la réalité décevante de la politique d'intégration de ces années. Le Traité de Nice en est le symbole lamentable. Aujourd'hui, la gestion et la maîtrise de la crise par les exécutifs prennent petit à petit le pas sur l'imagination.

(c) A l'époque, presque tous les chefs d'État et de gouvernement, ministres des Affaires étrangères, Présidents de la Commission européenne (anciens et actuels), députés de grande envergure, contribuaient à ce débat par leurs propres visions d'une Europe définitivement unie. Aujourd'hui, presque toute l'énergie politique est absorbée par la politique de réforme telle qu'elle est appliquée. Il semble qu'il reste peu d'énergie disponible pour l'imagination, le débat est confus et de niveau très inégal.

(d) Il y a quinze ans, dominait presque sans concurrence la vision d'une Union européenne qui allait s'apparenter à la constitutionnalisation telle que connue dans les États-Nations, sinon transformée en un État constitutionnel fédéral lui-même ; tandis qu'aujourd'hui les forces eurosceptiques, voire hostiles à la construction européenne, se manifestent avec au moins autant de force que les avocats d'une Europe fédérale.

(e) Enfin, la perspective de la réforme d'il y a quinze ans était le saut qualitatif du malheureux Traité de Nice à un document constitutionnel qui allait désormais concilier les citoyens avec le système politique européen. Aujourd'hui, le Traité de Lisbonne n'est pas loin en deçà du Traité constitutionnel ; il représente par conséquent un haut niveau d'intégration qui laisse peu ou pas de marge pour des sauts qualitatifs supplémentaires.

Trois voies pour arriver à des perspectives fédérales.

Dans ces conditions, on peut distinguer trois voies fédéralistes dans le débat actuel sur la réforme de l'Union européenne.

(a) La première part de la prémisse que l'Union monétaire existe et ne la remet pas en question. Elle constate pourtant des déficits de fonctionnement et tire les conséquences « vers le haut », c'est-à-dire vers un rééquilibrage entre le degré d'intégration élevé de l'Union monétaire et le degré d'intégration trop faible dans d'autres secteurs. Certains arrivent ainsi à des conclusions de nature fédérale, qu'ils l'appellent ainsi ou non.

(b) D'autres voient dans la crise actuelle une occasion d'avancer à nouveau le projet fédéraliste classique pour la construction européenne. La crise, pour eux, n'est que le déclic d'une relance de la vieille campagne pour une Europe fédérale, les adversaires étant toujours les mêmes (i.e. les États membres prétendant à une souveraineté perçue comme obsolète). L'objectif est le même : une Union européenne capable d'agir là où les États ont démontré leur défaillances.

(c) La troisième dimension du débat est peut-être la plus novatrice : si la crise actuelle est une crise du modèle néolibéral, s'il faut par conséquent repenser et restructurer la relation entre les marchés (l'économie en général) et la politique, s'il faut reconquérir l'emprise de l'économie sur la politique, à quel niveau, à quel échelon faut-il le faire ? Au niveau de l'État ou au niveau européen (à défaut de le faire au niveau mondial) ? Et si la question est « l'Europe », quelle Europe faut-il créer pour qu'elle puisse imposer aux marchés la règle, la « régularisation » qui soumettrait (à nouveau ?) l'économie au service de l'homme ? En d'autres termes, est-ce la conséquence inéluctable de la critique du néolibéralisme de créer une Europe fédérale ?

L'approche néo-fonctionnaliste revisitée. L'un des auteurs qui représente la première de ces trois formules – arriver à des conclusions fédérales par voie pragmatique – est l'Espagnol José Ignacio Torreblanca, qui expose la logique impitoyable de cette pensée : « Ce qui ne va pas avec l'Europe est on ne peut plus évident : si on veut avoir une monnaie commune, il faut une union bancaire, ce qui implique qu'on se dote de mécanismes de surveillances des banques, de garanties pour des avoirs en banques, et des mécanismes pour gérer des crises. Et ceci engendre un minimum de taxation commune, ainsi que des politiques fiscales qui ne procèdent pas par le dumping. Par conséquent, il faut une coordination des politiques économiques plus poussée et une surveillance accrue des déséquilibres qui pourraient se creuser, dans l'intérêt des pays créditeurs aussi bien que des pays débiteurs. Pour des raisons évidentes, seules des institutions investies

de légitimité par les citoyens européens peuvent assumer toutes ces tâches, et ceci pas seulement au moment de leur élection mais en permanence, concernant toutes les décisions individuellement, qui doivent se prendre sous contrôle immédiat. L'Euro a besoin d'une puissance exécutive et législative, et des 'checks and balances' entre les deux, plutôt que la gouvernance technocratique par comité que nous avons à présent'. » On voit dans cette déduction logique le cheminement successif (1) de la prémisse de l'Union monétaire, (2) passant par les conséquences sur le plan des marchés financiers, (3) les politiques économiques et fiscales, (4) aux institutions européennes qui (5) devraient acquérir une légitimité et une structure marquées par le principe fédéral des pouvoirs et contre-pouvoirs, « des checks and balances » ; la crise de l'Union monétaire exige logiquement, par l'intermédiaire de ces mesures successives, une Union fédérale². Cette approche revêt un caractère (néo-)fonctionnaliste, qui procède du mécanisme de spill-over d'un secteur intégré vers d'autres, pour arriver, à la fin de la série, à l'Union politique fédérale. Cette logique néofonctionnaliste semble être purement « logique », c'est-à-dire neutre par rapport à des idéologies ou convictions, qu'elles soient fédéralistes ou anti-néolibérales.

Le fédéralisme, comme toujours. Ce n'est pas le cas du deuxième courant du débat visant un avenir fédéral de l'Union européenne. Il y a des fédéralistes européens décidés, et ceci depuis longtemps, qui font revivre l'idée d'une Europe fédérale et voient dans la crise actuelle l'occasion d'opposer à la désorientation générale une finalité claire pour la construction européenne. Un exemple de cette approche est la proposition d'une « loi fondamentale », lancée par des députés du Parlement européen, réunis derrière leur prédécesseur Altiero Spinelli, qui avait réussi, lors de la première période législative du Parlement européen après son élection directe, entre 1979 et 1984, à élaborer et faire voter par le Parlement une Constitution européenne. Le « Groupe Spinelli » place son projet dans une perspective évolutive, selon les procédures prévues par le Traité de Lisbonne, visant une nouvelle Convention en 2015, tout en évitant le terme de « constitution » et en le remplaçant par « loi fondamentale » – c'est ainsi que les allemands appellent leur constitution. L'objectif déclaré est un « système politique fédéral », et les auteurs s'expliquent sur le choix du mot : « Par fédéral, nous ne visons pas un super-État, mais une Union constitutionnelle au sein de laquelle les différents échelons

de gouvernement démocratique sont coordonnés, pas subordonnés. [...] Un système démocratique plus fédéral rapprocherait l'Union et ses citoyens³. »

Quant aux compétences d'une Union européenne réformée, l'accent est mis sur la gouvernance économique, qui devrait confier à l'Union une marge de manœuvre beaucoup plus importante, y compris le droit de lever des taxes (qui remplaceraient les contributions des États membres). Sous l'égide d'un ministre des Finances, elle aurait la possibilité de mener des politiques anticycliques, au moins pour l'Eurozone, de communautariser des dettes et de s'endetter elle-même, etc. L'architecture institutionnelle, selon ce projet, serait définitivement transformée en un système bicaméral sur le plan législatif, tandis que la Commission assumerait les fonctions de l'exécutif, d'un vrai gouvernement. Parlement et Conseil auraient des droits égaux sur tous les plans, la majorité qualifiée s'appliquerait à (presque) toutes les politiques (sauf la politique étrangère). La Charte des droits fondamentaux serait incluse dans la « loi fondamentale » (comme elle l'était dans le Traité constitutionnel). A l'avenir, les changements de traité devraient suivre la méthode de la convention, mais les conférences intergouvernementales ne pourraient modifier les résultats des conventions qu'avec une majorité des trois-quarts. Comme aucun État ne peut être obligé de se soumettre à des règles qui vont si loin, il faudrait introduire, au lieu des divers « opt-outs », le statut de membre associé, à négocier individuellement avec les candidats respectifs.

Ce projet de Loi Fondamentale veut apparaître réaliste, réalisable, et prétend déjà montrer comment le résultat d'une fédéralisation évolutive pourrait se concevoir – le texte est un traité (ou une constitution) complet. L'autre extrême de la mouvance fédéraliste, au moins sur le plan du texte, est un « pamphlet », un « manifeste », tel que Guy Verhofstadt et Daniel Cohn-Bendit l'ont publié, sous le titre *Debout l'Europe*⁴, qui oppose l'Europe fédérale d'une façon beaucoup plus polémique à la résistance des États nations, qui, selon les auteurs, constitue toujours l'obstacle principal sur la voie de la fédéralisation nécessaire de l'Europe. Dans l'une comme dans l'autre version de la vision fédéraliste de l'Europe, la prémisse reste toujours la même : il faut faire abstraction des clivages politiques (par exemple entre le vert de gauche Cohn-Bendit et le libéral Verhofstadt) afin d'arriver, à un niveau supérieur, au consensus sur un système politique fédéral, quitte à laisser le choix de telle ou telle

orientation politique aux électeurs, une fois l'Union fédérale établie.

Le Gouvernement est la solution, pas le problème – et ce gouvernement doit être à la fois fédéral et européen. Ce n'est justement pas la prémisse partagée par ceux qui voient le problème principal dans le modèle politico-économique du néolibéralisme. Dans son discours inaugural de 1981, Ronald Reagan a marqué d'une phrase-clé l'ère néolibérale : „Government is not the solution, government is the problem“ Il semble que la crise actuelle exige le renversement de cette règle. Tandis qu'il y a trente ans, dérégulation et privatisation étaient les principes généraux, aujourd'hui la politique intervient à nouveau dans les marchés (financiers surtout) et la régulation du capitalisme déchainé devient une priorité politique – il suffit de penser à l'Union bancaire ou la taxe sur les transactions financières, impensables (politiquement) il y a cinq, six ans. Surtout, la France a toujours envisagé le tournant néolibéral d'un œil sceptique. On considérerait cette nouvelle approche « anglo-saxonne » incompatible avec la culture politique française traditionnelle qui exige et espère obtenir de l'État l'orientation, voire la planification de l'avenir, également sur le plan économique et social. La critique française de l'Union monétaire a donc toujours visé l'indépendance de la Banque centrale européenne à toute directive politique et sa soumission aux règles du Monétarisme, ce qui revient grosso modo au néolibéralisme lui-même. Par contre, il aurait fallu dès la création de l'Union monétaire un « gouvernement économique », afin d'introduire au niveau européen la contrepartie politique vis-à-vis de la gestion de la monnaie commune. Cependant, cette logique conduit – en particulier en France – à un problème : si la règle de Reagan (« le gouvernement est le problème... ») est obsolète, si la solution de la crise doit être politique, il faut que cette solution, ce gouvernement, soient européens ; l'État nation n'est plus à la hauteur de la tâche. Ceci implique un « gouvernement » européen à l'instar des États nations, et ce gouvernement ne peut être autre que fédéral. Toutefois, une fédération supranationale est presque autant incompatible avec la pensée politique française que le néolibéralisme. Comment sortir de ce dilemme ?

Certains auteurs français continuent à faire des efforts destinés à marier ces deux idées antagonistes, en promouvant (à nouveau) la conception d'une « Fédération des États nations ». Ce n'est pas une surprise qu'un tel projet ait été publié au nom de

la Fondation Notre Europe, de Jacques Delors, qui avait lui-même plaidé pour cette formule il y a presque quinze ans. Mais ce que Roger Godino et Fabien Verdier⁵ esquissent dans leur article, cache mal les contradictions inhérentes à ce projet. Ils envisagent en effet un gouvernement investi de larges pouvoirs, mais seulement pour un petit groupe de cinq à sept États membres, avec un système présidentiel qui est néanmoins soumis à la censure par une sorte de comité nommé par les États, et basé sur une assemblée parlementaire qui ne mérite pas le nom de parlement puisqu'elle serait composée de délégués des parlements nationaux, et devrait partager son pouvoir avec un sénat composé lui aussi de représentants des États, dont le nombre de sièges par État serait calculé en fonction du PIB des États membres. Les auteurs prétendent installer ainsi une Fédération « profondément démocratique »...

A l'opposé de ce projet d'une fédéralisation par le haut (et qui n'arrive pas en bas), Michel Dévoluy⁶ propose une constitutionnalisation par le bas, par une levée en masse pour une Europe fédérale, assez puissante pour s'opposer au néolibéralisme, mais au nom des citoyens et pas seulement au nom des États. Dévoluy ne nie pas qu'il y a actuellement une forte intégration qui se veut fédérale, bien qu'elle se fasse sous le respect des règles néolibérales – c'est, selon lui, un « fédéralisme tutélaire », imposé par des règles de conduite sur les marchés. Ce qu'il faudrait, par contre, serait une « planification fédératrice », avec un gouvernement investi du pouvoir de guider les marchés, l'économie, les sociétés européennes, en toute indépendance des soi-disant contraintes du marché.

Quels que soient les mérites de ces réflexions, la question reste posée : ne faut-il pas une forme ou une autre de fédéralisme pour sortir l'Europe de la crise ? Qu'il s'agisse de stabiliser de façon pragmatique le système politico-économique existant ou de faire succéder au néolibéralisme une Europe orientée vers le bien-être durable et soutenable ; dans l'une comme dans l'autre perspective, on n'échappe pas à concevoir une vraie Fédération Européenne.

Références

- (1) José Ignacio Torreblanca: Europe's misgovernment. European Council on Foreign Relations, online 5. April 2013; <http://ecfr.eu/content/entry/commentary-europes-misgovernment>; reproduit dans The Federalist, a political review, Year LV, 2013, p. 3 (Introduction du numéro sous le titre, „No Time Left to Lose“; traduit de l'anglais par Hartmut Marhold).
- (2) C'est également l'avis de Nathalie Tocci: Imagining Post-Crisis Europe. Istituto Affari Internazionali: Imagining Europe No. 10 (June 2014): „The underlying logic of these proposals is quintessentially functionalist.“ (p. 3); http://www.iai.it/pdf/ImaginingEurope/ImaginingEurope_10.pdf . On pourrait également citer, sous cette rubrique néo-fonctionnaliste, les deux groupes de chercheurs et politiques qui communiquent entre eux des deux rives du Rhin, le Groupe de Glienicke (<http://www.glienickergruppe.de/>) et le Groupe Eiffel (<http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communauté-politique-de-leuro/>).
- (3) The Spinelli-Group, Bertelsmann-Stiftung: A Fundamental Law of the European Union. Gütersloh 2013. Le texte a été élaboré „sous les auspices du Groupe Spinelli“, dont le Conseil d'administration comprend Elmar Brok, Dany Cohn-Bendit, Andrew Duff, Isabelle Durant, Sylvie Goulard, Roberto Gualtieri, Jo Leinen and Guy Verhofstadt“.
- (4) Guy Verhofstadt et Daniel Cohn-Bendit: Debout l'Europe ! Manifeste pour une révolution postnationale en Europe, suivi d'un entretien avec Jean Quatremer. Paris (André Versaille) 2012.
- (5) Roger Godino, Fabien Verdier: Vers la Fédération européenne. L'Europe de la dernière chance. Notre Europe, Policy Paper, 14 février 2014, online: <http://www.notre-europe.eu/media/versfederationeuropeennegodinoverdiern-jjd-fev14.pdf?pdf=ok>.
- (6) Michel Dévoluy: Comprendre le débat européen. Petit guide à l'usage des citoyens qui ne croient plus à l'Europe. Paris 2014

Administration: Hartmut Marhold
Policy Paper / Note de recherche est publiée
par le Centre international de formation européenne,
association dont le siège est 35-37, rue des Francs-Bourgeois, F-75004 Paris.
© CIFE 2014, tous droits réservés pour tous pays.

www.cife.eu

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication (communication) n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.



Avec le soutien du programme Erasmus+