



Vers une Europe fédérale et démocratique?

Cet article s'efforce de brièvement tracer la silhouette, les objectifs et la dynamique des forces politiques qui, au sein de l'Union européenne (UE), cherchent à mettre en place une forme de fédéralisme démocratique qui a de nombreuses similitudes avec ce qu'en Suisse l'on désigne par le terme Confédération. Dans un premier temps il sera question du contexte dans lequel ont agi et agissent les fédéralistes (histoire, traités successifs et organes européens), pour ensuite brièvement retracer le développement du fédéralisme et de ses objectifs. La conclusion évoquera un possible pas vers plus de fédéralisme dans l'UE et ajoutera quelques remarques sur la relation Suisse-UE.

Confédération ou Fédération? En théorie une nette distinction peut être faite. Dans les lignes qui suivent il sera admis que la Confédération est constituée d'un ensemble plus ou moins étendu d'alliances, de traités, d'accords (commerciaux, économiques, diplomatiques, militaires, etc.) passés entre différents États-nations, avec les structures communes correspondantes, tout en laissant aux parties prenantes l'essentiel de leur souveraineté.

La Fédération sera par contre conçue comme une association volontaire d'États préexistants qui se donnent des institutions supranationales communes en déléguant au niveau fédéral ce qui ne peut s'accomplir pertinemment à l'échelle des unités constitutives en matière d'intérêts collectifs. Jusqu'à transférer à l'État fédéral des fonctions régaliennes qui auparavant appartenaient aux États-nations (élaboration des lois, émission de monnaie, budget, prélèvement d'impôts, douane, armée, etc.).

Une grande majorité des courants fédéralistes européens s'inscrit dans cette définition très générale de la Fédération. En pratique la distinction Fédération/Confédération est plus floue. Les deux modèles pouvant avoir des modalités d'organisation similaires. C'est finalement dans la répartition des pouvoirs entre les organes centraux de la Fédération et les États constituants que se joue la différence. La Suisse, l'Allemagne et

les États-Unis, par exemple, ont été des Confédérations avant de devenir des Fédérations.

Si l'on s'en tient aux définitions précédentes, l'Union européenne, dont la progression est très large-

Jean-Jacques Richiardi

Sociologue, a notamment travaillé dans les domaines de la sociologie de l'éducation, de l'innovation sociale et de la prise en charge des enfants.



ment tributaire des décisions des gouvernements des États-nations, qui eux-mêmes subissent l'influence des partis politiques des groupes de pression, de l'opinion publique et de leurs partenaires internationaux, n'est pas à proprement parler une Fédération. C'est encore un conglomérat d'États-nations souverains largement indépendants, unis par des traités qui s'imposent à tous, complétés par des instances de régulation.

Les forces sociopolitiques des États-nations qui forment l'UE ont des perspectives souvent très différentes dans de nombreux domaines clés, notamment en ce qui concerne ses attributions et son développement institutionnel. L'éventail va de ceux qui visent une République ou un État européen unitaire, aux souverainistes nationalistes qui veulent mettre fin à l'UE, en passant par les fédéralistes, les unionistes qui prêchent le statu quo, les eurosceptiques, etc.

Les réactions des différents États de l'UE face à la pandémie de coronavirus et ses conséquences économiques et sociales ont mis une nouvelle fois en lumière l'ambivalence entre solidarité européenne et égoïsmes nationaux. Cette tension est apparue à propos de l'acquisition de masques, d'appareils respiratoires et autres équipements sanitaires¹, mais aussi des mesures à prendre pour surmonter la crise économique et sociale engendrée par le confinement des populations: combien de milliards allouer à la relance? Création d'un fonds de solidarité européenne? Degré de fermeture des frontières? Etc. Autant de questions qui ont vu s'opposer les différentes conceptions de l'UE et de son avenir.

C'est à la suite des deux guerres mondiales qui ont anéanti l'Europe entre 1914 et 1945 qu'en 1950, sont mis en place les premiers éléments tangibles (Communauté européenne du charbon et de l'acier) de ce qui aboutira à l'actuelle UE quelque 70 ans plus tard. Cette origine post-guerrière, aux allures de »plus-jamais-ça!«², portée par des dirigeants politiques comme Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi et Paul-Henri Spaak marquera profondément l'inspiration fondamentale et le développement du projet européen jusqu'à nos jours.

Traités européens et organes de l'Union européenne

Les différences d'ambition et d'objectifs manifestées par les États composant l'UE en ce qui concerne la construction d'une Fédération n'ont toutefois pas empêché une réelle progression institutionnelle au fil des accords et des traités qui a débouché sur une structure complexe, en partie supranationale, tout en étant fondamentalement intergouvernementale.



tale. Les principaux jalons historiques de la genèse de ce qui pourrait devenir un État fédéral ne peuvent être que succinctement évoqués ici.

Inauguré en 1951 par la ›Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)‹ la construction européenne passera par la conclusion de nombreux autres traités³ jusqu'à celui de Lisbonne en 2007. Le ›Traité de Lisbonne‹⁴ adopté par les 27 États membres de l'UE, transforme sensiblement l'organisation institutionnelle de l'UE et approfondit les contenus de plusieurs accords antécédents. Il apporte, entre autres, des modifications aux compétences du président de la Commission européenne, il modifie les procédures de vote au Conseil européen, crée la fonction de Haut représentant pour les affaires étrangères et introduit l'initiative citoyenne.

Chacun des traités européens a été l'occasion de nombreux affrontements entre les pays de l'Union et à l'intérieur de ces derniers entre les différentes forces politiques, économiques et sociales, dont les fédéralistes. Dans cette bataille le poids et les intérêts des grands groupes nationaux et transnationaux (industriels, financiers, agricoles, chimiques, de l'énergie, des transports, de la pêche, etc.) ont pesé très lourd, de même que les doctrines économiques et nationales prévalant dans les différents pays. Cette dynamique inter et intranationale a débouché sur la construction d'un montage institutionnel original, encore instable⁵.

D'un point de vue fonctionnel, l'édification de l'UE s'est opérée à travers la création de nouvelles institutions communes, dont certaines remplacent ou s'ajoutent aux institutions nationales (par exemple l'émission de monnaie, les contrôles frontaliers, les normes techniques, etc.), qui ont pour missions de mettre en œuvre les contenus des traités passés entre les États membres et de veiller à leur application, tout en laissant aux gouvernements de ces derniers la haute main sur les choix et décisions stratégiques.

Fédéralisme et démocratie

Grosso modo, les fédéralistes réclament un accroissement du pouvoir des organes faïtiers de l'UE, accompagné de leur transformation, qui leur donne une réelle autonomie et les affranchit largement de la tutelle des gouvernements nationaux dans le but de sensiblement renforcer la souveraineté du niveau fédéral; ceci à travers un processus de délé-gation de compétences par les États membres de l'UE et de subsidiarité des pouvoirs qui seraient l'objet de nouveaux traités. D'autre part les fédéralistes se battent également pour une réelle démocratisation de l'Union européenne. Par l'établissement de nouveaux droits (vote, élec-tion, etc.) et la réforme des institutions existantes, les fédéralistes veulent



progressivement faire des citoyens européens des acteurs à part entière d'un futur État fédéral, quitte à passer par une nouvelle convention européenne ou une assemblée constituante.

Les courants fédéralistes

Le mouvement fédéraliste a une longue histoire, au cours de laquelle il a connu de nombreux succès. Le début du 20^e siècle voit une floraison de nouveaux écrits sur le fédéralisme et l'émergence de réseaux paneuropéens. L'idée d'un fédéralisme européen prend vraiment corps durant la dernière guerre mondiale, comme cela a été indiqué dans l'introduction. Dès 1946 émergent les premiers mouvements politiques fédéralistes. Parmi ceux-ci L'Union des Fédéralistes Européens (UEF)⁶, qui coordonne une cinquantaine d'associations fédéralistes nationales, et le Mouvement européen international (MEI)⁷. Ce dernier promeut avant tout l'intégration européenne à travers des campagnes d'information et de formation. Quant à l'UEF, fondée à Paris, elle tiendra son congrès constitutif à Montreux en 1947. Les penseurs et animateurs initiaux du mouvement fédéraliste sont alors Henri Fresnay, Jean Monnet, Altiero Spinelli, Eugen Kogon, Denis de Rougemont et Alexandre Marc.

Après diverses scissions et recompositions au cours des années apparaissent les courants fédéralistes actuels qui poursuivent tous, avec des différences plus ou moins marquées, des objectifs similaires.

Le fédéralisme est représenté au Parlement européen par un Parti fédéraliste⁸, mais aussi par un nouveau venu, Volt Europa, qui met entre autres l'accent sur le changement climatique, la lutte contre le populisme, l'impact des nouvelles technologies sur le travail, etc.⁹ D'autres partis et associations qui ne s'inscrivent pas à proprement parler dans la mouvance fédéraliste soutiennent tout de même certaines de ses orientations. Il existe en outre un Intergroupe fédéraliste au Parlement européen.

Les revendications et propositions de réformes

Aujourd'hui l'on pourrait presque parler d'une nébuleuse fédéraliste. Les objectifs de réforme, bien qu'allant dans le même sens général, se chevauchent se complètent, se contrarient. Il est donc difficile d'en tracer les contours avec exactitude, d'autant plus que ces objectifs évoluent dans le temps en fonction des changements qui s'opèrent dans l'UE.

Parmi les revendications centrales des fédéralistes, qui sont nommées ci-après en une longue liste de propositions complémentaires pour donner une rapide idée d'ensemble, il y a : l'établissement d'un Parlement européen élu au suffrage direct; des partis transnationaux pour élire le



Parlement, un gouvernement responsable devant le Parlement; un Sénat qui représente les États membres; un budget et une fiscalité¹⁰ suffisants (jusqu'à atteindre deux pour cent ou plus du PIB européen) pour mener des politiques fédérales d'envergure; la suppression du dumping fiscal interne à l'UE; la mutualisation des dettes des États membres; des politiques économique, sociale, industrielle, énergétique, de recherche, de communication et financière plus intégrées; une économie sociale et écologique de marché européenne; une politique d'immigration et d'asile commune qui respecte l'équité entre les différents États et qui est conforme aux droits internationaux; la progression de l'intégration européenne accompagnée d'une suppression du droit de veto (qui n'exclut pas forcément des majorités qualifiées) en matières budgétaire, fiscale, d'affaires étrangères, de sécurité et de défense; un renouvellement de la stratégie internationale de l'UE; une modification dans la répartition des compétences entre les divers organes de l'UE de manière à plus clairement distinguer les responsabilités exécutives et législatives; etc.

Revendications qui convergent toutes vers la mise en place d'un État plus fédéral et démocratique poursuivant des politiques européennes et non plus essentiellement nationales.

Les chemins prévus pour y parvenir sont variés, mais souvent ils passent par la transformation des compétences et du fonctionnement des institutions existantes – en particulier ceux du Conseil européen (chefs d'État), de la Commission européenne (ministres) et du Parlement – et supposent aussi de nouveaux traités, une nouvelle constitution européenne plus fédérative et plus démocratique que le Traité de Lisbonne.

Quelques ténors contemporains du fédéralisme

Parmi les fédéralistes il faut également compter les voix de Guy Verhofstadt et Daniel Cohn-Bendit qui eux aussi réclament depuis des années une assemblée constituante européenne pour élaborer une constitution clairement fédéraliste qui serait soumise à référendum dans chaque pays membre¹¹. Contre l'union anachronique d'États-nations qu'est aujourd'hui l'Europe, ils appellent à la constitution d'un État fédéral intégré capable de répondre aux grands enjeux économiques, sociaux, écologiques, de l'ère postnationale qui se dessine et d'être un interlocuteur incontournable des puissances comme les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde ou le Brésil. Des États-nations européens isolés seraient condamnés aux rôles secondaires.

Pour que l'Europe puisse devenir cet acteur mondial, il est indispensable de mettre en place des institutions supranationales à même de gérer les politiques économique, financière, sociale et écologique. La Com-



mission européenne devrait devenir «un véritable gouvernement européen avec des ministres européens ... qui serait contrôlé par un Parlement européen aux compétences renforcées, dont le droit d'initiative législative»¹².

L'auteur de ›Capital et Idéologie‹ (2019), Thomas Piketty, propose quant à lui une «forme de social-fédéralisme consistant à s'appuyer sur l'internationalisme et le fédéralisme démocratique pour promouvoir la redistribution des richesses et la justice sociale». Il observe lui aussi que les règles internes des instances qui se partagent le pouvoir législatif de l'UE, la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement (qui joue un rôle secondaire par rapport aux deux autres instances), rendent impossible un fonctionnement démocratique, en particulier, mais pas uniquement, à cause de la règle de l'unanimité qui règne en matière de budget, de fiscalité et de protection sociale. Pour modifier cet état de choses, il faudrait clairement transférer au Parlement européen le pouvoir de voter le budget et la fiscalité¹³.

Les réformes de l'UE proposées par Piketty s'inscrivent dans un horizon très général, et admis comme très hypothétique, celui d'un passage du régime propriétaire et méritocratique qui domine aujourd'hui, à un régime de socialisme participatif, espéré plus juste et plus égalitaire, au moyen de changements législatifs, institutionnels et culturels. Dans la perspective de ce socialisme, dont la construction devrait suivre une démarche progressive, Piketty avance des propositions que l'on ne retrouve que rarement formulées avec autant de précision chez les autres fédéralistes, comme celles de la généralisation des comités d'entreprise et de la cogestion, par exemple¹⁴.

Piketty et une centaine de politiques et d'intellectuels ont par ailleurs lancé en 2018 un manifeste pour la démocratisation de l'UE dans lequel ils proposent et formulent un nouveau traité de démocratisation et un projet de budget européen afin de construire une Europe plus sociale, équitable et durable¹⁵.

Conclusion

Progrès du fédéralisme

Les chapitres qui précèdent, focalisés sur le fédéralisme démocratique, montrent que la progression dans cette voie est ardue, mais que, dans le temps, il y a incontestablement une tendance à l'intégration des pays membres de l'UE, notamment en réponse à des pressions extérieures (concurrence internationale, défi écologique, etc.). La crise sanitaire et sociale liée à la pandémie de Covid-19 est un exemple de ce genre de réaction. Elle a tout d'abord provoqué une concurrence entre les États



membres pour obtenir les équipements nécessaires afin de combattre la maladie qui a fait craindre l'éclatement de l'UE. Mais, en juillet 2020, les 27 pays se sont mis d'accord pour la création d'un fonds de relance de 750 milliards issu d'un emprunt européen sur les marchés financiers qui se décomposerait en deux parties: 390 milliards de subventions directes non remboursables en faveur des pays les plus touchés par la crise et 360 milliards de prêts remboursables. A noter que ce plan devrait inclure un budget de 20 milliards pour financer une politique commune en matière écologique¹⁶.

Le remboursement de la partie de l'emprunt finançant les subventions devrait se réaliser sans demander aux États membres d'augmenter leurs contributions au budget européen, grâce à la création de nouvelles ressources: taxation des émissions de carbone, augmentation des droits de douane à l'importation de produits provenant d'entreprises polluantes, impôt sur l'industrie numérique, taxe sur les plastiques, etc.; tous nouveaux prélèvements s'inscrivant dans un projet d'économie durable¹⁷.

Le montant de ce plan de relance européen s'ajoutera à celui du projet de budget 2021–2027 de 1074 milliards.

Cet effort financier sans précédent doit encore être validé par le Parlement européen et les Parlements nationaux. Procédure qui peut encore amener des changements dans le projet global ...

Le plan devrait se conjuguer par ailleurs avec divers prêts¹⁸, fonds¹⁹ et allocations de chômage²⁰ représentant un montant de 540 milliards.

L'ensemble de ce dispositif financier semble montrer que le renforcement des institutions communautaires apparaît comme la meilleure parade pour sauver les intérêts de chacun des 27 pays de l'UE, déjà largement interdépendants.

Le nouveau plan de relance, qui marque un tournant dans la doctrine financière de l'UE, va dans le sens des attentes fédéralistes en matière de mutualisation des dettes des pays de l'UE, d'intégration et de solidarité européennes.

Il demeure toutefois que cette nouvelle donne réformatrice dépend fondamentalement d'accords intergouvernementaux, et que la démocratisation de l'Union européenne a encore un long chemin à parcourir ...

La Suisse et l'Union européenne

Dans l'introduction de ce texte, la Suisse a été évoquée, avec l'Allemagne et les États-Unis, à propos du passage d'un régime confédéral à un régime fédéral. Les pages qui précèdent, qui décrivent en quelque



sorte une fédération en train de se faire, montrent que la construction européenne, du fait de son échelle, de la nature de ses acteurs étatiques, de son contexte international, ne peut guère être comparée à celle de la Confédération helvétique.

Chaque processus historique débouche forcément sur des réalisations spécifiques, qui peuvent certes avoir des analogies formelles ou réelles (logique du processus de développement, distribution des pouvoirs entre le niveau supranational et le niveau national, démocratie, etc.), mais qui ne doivent cependant pas conduire à en sous-estimer les importantes différences.

La Suisse, État fédéral, n'intervient pas dans les confrontations internes à l'UE sur des sujets comme l'intégration des États membres ou la démocratisation. Néanmoins, les nombreux accords passés avec l'UE et la participation à diverses agences européennes (environnement, aliments, sécurité aérienne, asile, Europol, etc.)²¹, ainsi que le volume de ses échanges de marchandises avec l'UE (70 pour cent des importations et 50 pour cent des exportations suisses)²², en font une partenaire et une contributrice qui participe largement à son fonctionnement. L'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE, en discussion depuis plusieurs années, s'il se réalise, pourrait très légèrement entr'ouvrir la porte à une participation de la Suisse à l'élaboration, voire à l'interprétation, du droit européen dans certains domaines où elle est directement concernée²³.

La structure démocratique de la Suisse (en particulier les droits d'initiative et de référendum), son modeste poids démographique et politique comparé aux grands États de l'UE, son statut de neutralité, sa souveraineté monétaire, les rapports de force politique internes, constituent autant de paramètres à prendre en considération lorsque l'on se demande si des progrès significatifs dans la participation de la Suisse au projet européen sont possibles. Une réalité paraît cependant incontournable: la Suisse ne peut pas rester à l'écart. Il faudra donc poursuivre la consolidation des rapports Suisse-UE. Des accords de libre-échange avec la Grande-Bretagne du Brexit ou avec d'autres grandes puissances pour renforcer les assises helvétiques et contourner la nécessité d'une progression des relations avec l'UE, outre qu'ils recèlent le danger de mettre la Suisse en porte-à-faux avec l'UE, ne suffiront probablement pas à éviter cet impératif. Au lieu de se contenter ›d'avancer à reculons‹ dans ses relations avec l'UE, et forte de son expérience en la matière, la Suisse ne devrait-elle pas formuler et promouvoir un modèle d'Europe fédérale et démocratique qui lui conviendrait et qui pourrait être soutenu par les forces intra européennes qui vont dans le même sens?



Annotations

- 1 Raretés ou insuffisances qui ont également révélé certaines limites d'un système économique fondé sur le mercantilisme, la rentabilité maximum et le mondialisme anarchique aux dépens des services publics et peu soucieux des dégâts écologiques qu'il peut causer.
- 2 A titre d'exemple cet extrait d'un programme du mouvement de libération nationale de Lyon au début des années 1940 «... Seule une Fédération peut assurer aux peuples d'Europe la paix, la prospérité et permettre un puissant essor dans la voie du progrès économique et de la démocratie véritable...». Henri Michel et B. Mirkine-Guelzévitch, «Les idées politiques et sociales de la Résistance», éd PUF, Paris, 1954, pp. 398–399 in www.taurillon.org/Henri-Frenay-de-Combat-a-l-Union-europeenne-des-federalistes.01855.
- 3 1958, Traité de Rome; 1965, Traité de Bruxelles; 1986, Acte unique européen; 1992, Traité de Maastricht; 1997, Traité d'Amsterdam; 2001, Traité de Nice.
- 4 Pour des informations détaillées sur les traités européens, voir: https://europa.eu/european-union/law/treaties_fr.
- 5 Dont les principaux organes sont le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen, la Commission européenne, l'Eurogroupe, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Banque centrale européenne (BCE), la Cour de comptes et le Comité économique et social (CES). Pour avoir plus de détails sur les diverses institutions de l'UE qui sont mentionnées ici consulter: www.touteleurope.eu/, https://fr.wikipedia.org/wiki/Institutions_de_l'Union_europ%C3%A9enne, etc.
- 6 Voir : www.uef.fr/l-uef-europe.
- 7 https://fr.wikipedia.org/wiki/Mouvement_europ%C3%A9en_international.
- 8 Plus de détails dans : www.parti-federaliste.eu/notre-vision/programme/.
- 9 Parmi les acteurs fédéralistes européens qui comptent, il faut aussi évoquer le «Groupe Spinelli», qui a l'appui de l'UEF. C'est une «initiative pro-européenne» qui a pour but de favoriser la constitution de majorités au Parlement sur des sujets importants pour le renforcement du fédéralisme. https://fr.wikipedia.org/wiki/Groupe_Spinelli.
- 10 Alimentée notamment par des ressources propres au niveau fédéral au moyen de taxes écologiques.
- 11 Manifeste «Debout l'Europe», Cohn-Bendit et Verhofstadt, Ed. Acte Sud 2012.
- 12 Manifeste «Debout l'Europe», Cohn-Bendit et Verhofstadt, Ed. Acte Sud 2012, p. 27.
- 13 Thomas Piketty «Capital et Idéologie», Ed Le Seuil, 2019, pp. 1026 à 1031 ss. Dans cette imposante enquête à la fois historique, internationale et comparative, l'auteur analyse les ressorts socio-économiques et politiques de l'inégalité sociale et de sa justification idéologique dans différents régimes politiques.
- 14 Thomas Piketty «Capital et idéologie» Ed Seuil 2019, pp.1118 à 1122, voir aussi pp. 1176 à 1180 «social-fédéralisme à l'échelle mondiale».
- 15 <http://tdem.eu/> Les projets de Traité et de budget incorporent des objectifs du mouvement fédéraliste comme un Parlement souverain, un espace politique transnational, l'intégration budgétaire, etc.
- 16 Ce «Green Deal» a pour objectif de sauvegarder la biodiversité et de drastiquement réduire l'usage des pesticides.
- 17 Informations tirées du journal «Le Temps» du 21 juillet: www.letemps.ch/monde/ue-details-dun-accord-historique-satisfait-presque-monde. Ainsi que du magazine «Bilan» du 27 mai 2020: www.bilan.ch/economie/ue-750-milliards-deuros-pour-relancer-une-economie-exsangue.
- 18 Mécanisme européen de stabilité (MES).
- 19 Fonds qui sert à garantir les emprunts des petite et moyennes entreprises.
- 20 SURE (Europe supported short time work) d'un montant de 100 milliards pour des prêts avantageux aux gouvernements qui prennent des mesures contre le chômage partiel.
- 21 Accord de libre-échange 1972, accord sur les assurances 1989, accords bilatéraux I 1999, accords bilatéraux II 2004. Pour en savoir plus: www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/folien/Folien-Abkommen_fr.pdf.
- 22 Voir statistiques échanges Suisse-UE: www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/faq/schweiz-eu-in-zahlen_fr.pdf.
- 23 Détails, voir notamment pp. 6 à 9 de: www.dfae.admin.ch/dam/dea/fr/documents/abkommen/InstA-Erlauterungen_fr.pdf.