

**DECENTRALISATION. La nouvelle dynamique des organisations, publiques et privées.**

## **La question du fédéralisme en Europe**

*L'heure est au fédéralisme intranational, décentralisateur, et non plus au supranational, centralisateur*

par Jean-Jacques ROSA

Les propositions allemande et française de définition d'une Constitution de l'Union posent enfin clairement le problème de l'organisation politique de l'Europe. Dans un monde où toutes les organisations, publiques et privées, subissent des mutations majeures à rythme accéléré, il est nécessaire de préciser les compétences respectives des Etats membres et d'un éventuel Etat européen qui reprendrait à son compte certaines des fonctions régaliennes traditionnellement exercées par les premiers.

Le partage des pouvoirs pourrait ainsi être soumis démocratiquement à l'approbation – ou au rejet – des citoyens des pays concernés. La question fédérale cependant, n'est posée que de façon étonnamment réductrice, comme pour forcer la main d'électeurs que l'on devine réticents.

En effet, les possibilités d'organisation politique ne se limitent pas à la construction d'un étage étatique supplémentaire au dessus des Etats existants. Si l'on est favorable au fédéralisme, dont la vertu première serait de décentraliser les pouvoirs d'un Etat pour rapprocher la décision des citoyens, il ne faut pas se contenter de l'envisager au niveau supranational, comme une superstructure des Etats-nations existants mais également au niveau intranational, c'est-à-dire à l'intérieur même de ces Etats. Et il faut mettre un terme à la confusion des diagnostics et reconnaître que la construction d'une superstructure fédérale consiste à centraliser un certain nombre de décisions essentielles et non pas à les décentraliser. Il y a ainsi une profonde ambiguïté, délibérément entretenue, du projet fédéraliste européen.

L'Allemagne et l'Italie sont déjà des Etats fédéraux et donnent l'exemple d'un fédéralisme décentralisateur. Les fédéralistes qui croient aux vertus de la décentralisation devraient s'en inspirer pour favoriser un régionalisme allant bien au delà des timides essais de décentralisation qui ont été consentis jusqu'à présent. La question est évidemment à l'ordre du jour comme le montrent les avatars du "nationalisme corse", mais aussi les revendications indépendantistes basque et catalane en Espagne, celles de l'Ecosse ou du pays de Galles en Grande-Bretagne, de la "Padanie" en Italie et bien d'autres, y compris demain peut-être d'un autonomisme basque ou savoisien.

Là encore les termes du débat courant sont trop limités. Le choix n'est pas par tout ou rien entre l'indépendance (ou en d'autres termes la sécession d'une "nation régionale") et l'appartenance inconditionnelle à un Etat centralisé comme la France. Il existe pour les Etats comme pour les entreprises, une gamme continue de choix d'organisation. Citons, pour ces dernières, la création de centres de profit autonomes, la filialisation, le système de la franchise, les alliances, la sous-traitance, et finalement la complète désintégration en plusieurs entreprises autonomes comme cela a été fait pour les entreprises d'électricité dans divers pays européens, ou pour IBM, et comme le régulateur américain veut l'imposer à Microsoft. Dans les cas les plus complexes, certaines fonctions de l'entreprise deviennent autonomes tandis que d'autres restent centralisées : ainsi les boutiques McDonald's ou les productions nationales de Coca Cola fonctionnent comme des franchises de la marque et sont gérées de façon indépendante tandis que le publicité et le marketing restent le fait de la firme mère au niveau mondial.

Il est facile d'envisager toute une gamme de solutions diverses allant de la déconcentration

administrative de certaines régions jusqu'à l'indépendance et la sécession, en passant par un fédéralisme de type allemand. Mais cette vaste gamme des possibles rend évidemment le choix beaucoup plus complexe et difficile.

Personne ne peut décréter, par une sorte de science infuse, ce qu'est l'organisation la meilleure allant du citoyen de base jusqu'à l'Etat, national ou continental, exerçant les fonctions régaliennes essentielles.

Il faut donc laisser la porte ouverte à des essais et des évolutions démocratiquement contrôlées autorisant aussi les retours en arrière.

Mais si l'architecture d'ensemble ne saurait être décrétée sans arbitraire, nous disposons par contre de quelques connaissances issues de l'expérience sur le sens du mouvement souhaitable, vers plus ou moins de centralisation.

Il faut en premier lieu souligner clairement que le mouvement vers le fédéralisme a un sens tout différent - et opposé en fait - selon le niveau auquel on veut l'appliquer. Partant d'un Etat centralisé et s'appliquant à ses régions, il constitue une décentralisation de la décision politique. Il rapproche la décision du citoyen, ce qui laisse penser que les souhaits des électeurs seront mieux respectés.

Mais partant d'un Etat national existant dont on entend reporter les responsabilités à un niveau plus élevé, rendant ainsi la décision commune à plusieurs Etats, il s'agit d'un mouvement de centralisation de la décision politique, qui éloigne celle-ci des citoyens de base. Ainsi la gestion de la monnaie européenne ne peut convenir aussi étroitement aux souhaits à la fois des Italiens, des Autrichiens, des Irlandais et des Allemands que ne pouvaient le faire des gestions spécifiques pour chacun de ces électors. De sorte que le fédéralisme européen préconisé aujourd'hui est centralisateur et non pas décentralisateur. D'où les inquiétudes par exemple des Länders allemands et la présomption de réduction du degré de démocratie au sein de l'Union qu'il suscite.

Le mot d'ordre simpliste de l'Europe des régions tente de répondre à cette objection en postulant que la disparition plus ou moins complète de l'Etat national nourrirait la décentralisation régionale. Mais cela ne suffit pas à justifier la création d'un échelon étatique centralisateur au niveau continental. Ce que l'on observe en effet depuis quelques décennies, c'est le mouvement que j'analyse dans *Le second XX<sup>e</sup> siècle* (1) de réduction de la dimension moyenne de toutes les organisations, sous l'effet de la révolution de l'information. C'est cette tendance générale que Pascal Salin commente dans le cas particulier de la firme de conseil Arthur Andersen. La grande dimension n'est plus ce qu'elle était. Elle ne donne plus aujourd'hui d'avantage décisif ni à l'entreprise, ni à l'Etat.

C'est pourquoi il n'est pas possible aujourd'hui de se prévaloir *a priori* de l'avantage politique qu'aurait un Très Grand Etat continental pour centraliser les décisions politiques en Europe... au nom du fédéralisme décentralisateur. Transférer les pouvoirs des actuels Etats nationaux à un Etat fédéral européen constitue une opération allant à contre-courant de toutes les restructurations que s'efforcent de mettre en place, de par le monde, la plupart des organisations publiques et privées. Pour le faire il faut donc avoir de très bonnes et convaincantes raisons.

Ce qui nous conduit à la subsidiarité. Dans le contexte actuel de diminution de la dimension des organisations, la charge de la preuve incombe en effet aux centralisateurs européens. Il leur faut démontrer que certaines fonctions régaliennes seraient sensiblement mieux remplies par un Etat continental que par les actuels Etats membres.

Et c'est justement ce qu'énonce le principe de subsidiarité : ne doivent revenir à l'Union que les

tâches que les Etats membres ne sont pas à même d'accomplir efficacement. C'est l'éventuel Etat fédéral qui doit être subsidiaire par rapport aux Etats actuels, et non pas l'inverse comme l'ont entendu jusqu'à présent toutes les politiques mises en place pour harmoniser, c'est-à-dire centraliser, le droit, la gestion monétaire ou demain fiscale au sein de l'Union européenne.

Avant de proposer une constitution européenne il faut commencer par démontrer que les fonctions régaliennes traditionnelles ne peuvent plus être assumées par les Etats-membres. Le défi pour les fédéralistes centralisateurs est redoutable. Il est douteux qu'ils parviennent à le relever.

JJR

(1) *Le second XX<sup>e</sup> siècle : Déclin des hiérarchies et avenir des nations*, Grasset, 2000.

*Le Figaro économie*, vendredi 8 septembre 2000