



# Systemes jacobins et systemes fédéraux : des discours opposés, des pratiques qui convergent

**La nécessité de prendre en compte les réalités. Exemple de la loi suisse d'aménagement des territoires. Impasses de la subsidiarité. Le livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux la France campée dans ses schémas mentaux étatistes et monarchistes ne s'est pas encore saisie du concept. L'échec du livre blanc sur la gouvernance européenne et l'illusion de la guerre aux « compétences générales ». Europe : « être grand sur les grandes choses, petit sur les petites » ; un Etat unitaire pour le marché, un non Etat pour le reste . La gouvernance, opportunité (pour l'instant) manquée de l'Europe.**

Quittons la France pour regarder maintenant l'Europe. On dit que sur la scène européenne, et c'est vrai, la France est le pays étatiste par excellence, le pays – avec sans doute le Royaume-Uni – dont la tradition centralisatrice était la plus forte. D'ailleurs, il est vrai que quand on regarde sur la scène internationale, c'est – pour des raisons de conquêtes coloniales, certes mais aussi pour des raisons d'influence culturelle – le modèle de l'Etat français et le modèle de l'Etat anglais qui ont été des produits d'exportation très larges.

Du coup, il est de bon ton en Europe, de dire que d'un côté, il y a les pays fédéraux et de l'autre, les pays centralisés. C'est vrai que les deux philosophies sont totalement différentes. Si vous me permettez de schématiser une question que vous connaissez au moins aussi bien que moi, ce qui diffère c'est avant tout *les sources de légitimité*. Je prends l'exemple de la Suisse que je connais bien et l'exemple de l'Allemagne. L'idée est que la légitimité résulte de la communauté de base. C'est à ce niveau, fondamentalement, que se définit l'intérêt général véhiculant les mythes – car c'est maintenant, pour l'essentiel, des mythes – de la place du village ou de l'agora grecque dans lesquels les citoyens se réunissent pour traiter de l'ensemble de leurs problèmes avec, soit dit entre parenthèses, pour le cas d'Athènes, une règle de tirage au sort. C'est-à-dire qu'être édile de la ville, c'était une obligation civique et pas le résultat d'un choix des électeurs en encore moins une carrière. Je referme la parenthèse.

*La légitimité procède de la base.* On retrouve ce phénomène dans tous les systèmes au départ claniques d'où l'affirmation de ce qu'on appelle la subsidiarité, à savoir que tout ce qui peut être géré par la communauté de base doit l'être. Vous savez que le terme de « subsidiarité » au début, a été introduit plutôt par l'Eglise catholique pour affirmer le domaine sur lequel la famille devait avoir la maîtrise et le territoire à l'intérieur duquel l'autorité publique, l'Etat n'avaient pas à intervenir. Dans le vocabulaire courant, ce modèle a été étendu à l'idée de communauté de base. En Suisse, dans les zones rurales, je peux observer une formidable vitalité de cette démocratie locale y compris dans le rapport entre villes et cantons. Pourtant, les cantons sont, pour la plupart d'entre eux, à l'échelle d'un petit département chez nous. Tout empiètement du canton sur les problématiques de la commune est vécu comme une atteinte à la démocratie elle-même. Bien entendu, ne serait-ce que les questions de défense ou les questions d'économie, dans un système interdépendant, on ne peut pas avoir une subsidiarité totale. Mais dans un régime fédéral ou confédéral, *sur le principe* – la nuance est importante – c'est par une délégation en théorie temporaire et assurément volontaire, qu'on transfère à l'échelon du dessus. Les échelons du dessus n'ont, d'une certaine manière, de légitimité que déléguée de la part des différentes communautés de base.

Notre système de légitimité à nous, est inverse, typiquement descendant. Que nous dit la République une et indivisible ? C'est qu'on ne connaît qu'un seul intérêt général insécable, impartageable qui est la communauté nationale. De ce fait, s'il y a délégation pour traiter plus finement des questions locales, comme l'indique très bien son nom, c'est par dé-centralisation. C'est donc une légitimité descendante et l'autre est une légitimité ascendante. On a bien deux *corpus* de philosophie politique très différents.

Maintenant, quand on regarde la *réalité* des choses, qu'observe-t-on ? C'est que les pays les plus centralisés, même la France, se mettent à décentraliser et, d'une certaine manière, à aller au-delà d'une forme de délégation de légitimité à des échelons plus bas, à reconnaître l'existence de ces

acteurs collectifs que sont les territoires et les collectivités territoriales. De l'autre, on voit que malgré les résistances, pour des raisons de gestion de la cohérence, les pays dits fédéraux, confédéraux, sont amenés à transférer de plus en plus de compétences à un niveau supérieur. Je pense à la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire en Suisse. Actuellement, cela fait hurler toutes les communes mais il est évident que la gestion par commune a abouti et si cela continuait, cela aboutirait à un véritable éparpillement, sur l'ensemble du territoire, des activités humaines et de l'habitat.

Deux philosophies politiques opposées mais dans les faits, un progressif rapprochement. Seulement, ce qui caractérise les deux, c'est plus aujourd'hui, ce qui les rapproche que ce qui les divise, c'est de renvoyer la question du lien entre les niveaux de collectivités largement dans l'impensé. Quand on renvoie dans l'impensé, on les livre aux jeux de pouvoirs. En Allemagne, en permanence, la question des rapports entre l'autorité fédérale et les *Länder* se joue comme des conflits. En France, on voit toutes les résistances, en réalité, à une vraie décentralisation y compris de la masse fiscale et à des niveaux qui seraient ceux des territoires. On a donc un blocage des systèmes des deux côtés pour les mêmes raisons.

C'est d'autant plus paradoxal et, j'allais dire, rageant, que l'Europe est un fantastique espace potentiel d'innovation dans ce domaine. D'abord parce que cela introduit un niveau supplémentaire qui est ce niveau européen. Ensuite, parce que si vous prenez au sérieux le slogan européen, « construire de l'unité à partir de la diversité » c'était bien l'objet même de l'Europe de décliner de manière positive « unité et diversité ». Comment se fait-il que cela ne se soit pas fait ? Cela ne s'est pas fait pour deux raisons qu'il faut comprendre .

La première est que l'unification de l'Europe par l'économie a été le « plan B » de la construction de l'Europe. L'idée des pères fondateurs n'était absolument pas de construire l'Europe par la construction d'un marché unique. L'objectif étant la construction d'une paix durable, l'intégration devait passer par l'intégration politique. C'est seulement l'échec de la Communauté européenne de défense, CED, en 1954, qui a amené les pères fondateurs, après un moment de désespoir, à dire qu'on ne pouvait pas abandonner ce magnifique projet d'intégration européenne. Ce n'est pas parce que le Parlement français avait voté contre la Communauté européenne de défense en pleine guerre froide, qu'il fallait renoncer à l'Europe. On s'est dit qu'à défaut de la construire par la politique, il faudrait la construire par l'économique.

Que s'est-il alors passé ? D'abord, dans cette obsession de bien limiter les compétences de l'Europe, on a continué à dire que si on veut éviter que l'Europe se mêle de tout, il faut lister les compétences qu'on lui attribue. C'est cette démarche qu'on va retrouver très souvent c'est-à-dire faire une liste des compétences qui vont échapper du droit commun de ce qui continuera à relever des Etats, des régions, des villes. Deuxièmement – et c'est plus grave – unifier le marché, c'était progressivement *unifier les normes* qui s'appliquaient au produit, au système de production, dans le menu détail. De ce fait, le modèle de gouvernance qui s'établit est le modèle de la directive. Je ne sais pas si vous avez réalisé que l'Europe, aujourd'hui, est un état plus unitaire que les Etats-Unis, bien plus unitaire que les Etats-Unis en matière de normes de commerce et un non-état pour le reste. Parlons du fromage, sujet qui passionne les Français ! Le Massachusetts peut décider que le fromage au lait cru est autorisé dans le Massachusetts dans le commerce intérieur même si la *Federal Food and Drug Administration* décide que c'est mauvais pour la santé et que dans le commerce interétatique, on n'aura pas le droit de le mettre en vente. En Europe, il faudrait qu'on régent le détail de chaque norme de produits au nom de l'unité de marché. Là où l'Europe pouvait être un lieu fantastique d'invention des rapports unité-diversité, on a commencé à la construire par ce qui était le fondement même de l'uniformité : les normes d'unification des conditions de concurrence et de marché.

Pourtant, d'un autre côté, l'Europe a été un formidable processus d'apprentissage. Ce qui est magnifique pour ceux qui fréquentent Bruxelles, c'est quand même de voir dans toutes ces salles, des Slovaques, des Grecs, des Français, des Italiens, des Anglais se parler d'affaires communes qui ont trait pratiquement à tous les sujets. Malheureusement, comme les fonctionnaires européens se sont faits le modèle que la bonne gouvernance, le vrai pouvoir, c'est la directive, c'est la capacité d'imposer, ils n'ont pas pris conscience eux-mêmes, de la richesse de ce qu'ils étaient en train de produire, la richesse de cet échange permanent d'expériences comme je l'ai évoqué à propos des services d'intérêt général.

Ce qui est plus grave encore, c'est que quand, en l'an 2000, a été rédigé le *Livre Blanc* sur la gouvernance européenne, les chaires Jean Monnet – les spécialistes de l'Europe – ont tous dit « Gouvernance à multi niveaux ». Ils ont tous dit « subsidiarité active ». Unaniment. Le

blocage est venu des autorités françaises et allemandes. Les Allemands ont dit « Non. Déjà qu'on a des problèmes entre notre pouvoir fédéral et nos *länder*, on ne va pas remettre deux sous dans la mécanique ». Les Français ont dit « Non, on tient beaucoup à limiter au *maximum* les compétences de l'Europe ». On est passé à côté d'une occasion historique parce que la question de la gouvernance à multi-niveaux et la question de la subsidiarité active n'avaient pas été pensées. Maintenant, c'est l'enjeu : construire la gouvernance et les rapports entre les niveaux sur d'autres bases.