

L'avis de l'expert

La Suisse, un modèle pour l'Union européenne?

La crise que traverse l'UE est propice à la poursuite de sa construction institutionnelle. D'aucuns plaident pour une évolution fédéraliste calquée sur le petit frère suisse. Erreur, répond ce spécialiste de la méthode communautaire. Dans ce cas précis, comparaison n'est pas raison

Ce titre laisse supposer que la Suisse est un modèle que l'Union européenne (UE) voudrait, ou, sous-entendu, devrait copier, ou du moins s'en inspirer. Pour ma part, j'ai toujours considéré – à la lumière des comparaisons systématiques – que la Suisse a une expérience du fédéralisme riche dont l'Union devrait tenir compte. Mais cela exige une présentation franche, si possible objective, des qualités et des défauts de la réalité suisse. Peut-on prétendre servir de modèle avec un président de la Confédération issu d'un parti de la droite xénophobe? Vouloir s'ériger en modèle et en donneur de leçons est une attitude que j'ai toujours combattue et jugé arrogante. Il est de mauvais aloi de brandir l'image d'une Suisse idyllique face à une UE déformée.

De toute évidence, la diversité des Etats et des régions est bien plus accentuée dans l'UE qu'en Suisse

Cette attitude s'est largement manifestée à l'occasion du 20^e anniversaire de l'échec du référendum sur l'Espace économique européen, par un concert de louanges des bilatérales et de notre économie prospère, par contraste avec la crise financière et économique de l'UE et de la zone euro. Crise aux effets sociaux et politiques qui menacent la démocratie européenne.

Denis de Rougemont se plaisait à rappeler que la fédération contribue à l'épanouissement des personnes et des communautés, de leurs identités et de leurs spécificités. Mais on oublie de rappeler que, pour lui comme pour moi, la culture européenne est à la fois commune et diverse. C'est ce trait double qui constitue le fondement du fédéralisme européen. La riche diversité, mais aussi des valeurs fondamentales partagées dans une Union qui respecte l'identité des Etats membres. Qui pourrait prétendre aujourd'hui que la France, l'Allemagne ou l'Italie et même le Luxembourg, parmi les Etats les plus engagés dans l'intégration européenne, ont été privés de leurs identités? De toute évidence, la diversité des Etats et des régions est bien plus accentuée dans l'UE qu'en Suisse.

Il en va de même de la centralisation des pouvoirs, qui est bien plus poussée en Suisse que dans l'UE: l'exemple de la politique économique incoordonnée qui pèse sur l'euro en est une des preuves qui sautent aux yeux. A l'exception des souverainistes et des populistes, personne n'estime que les



Dusan Sidjanski

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève

mécanismes de gouvernance créés et renforcés en réponse tardive à la crise sont trop centralisateurs. D'aucuns prétendent que la méthode communautaire est obsolète. Or, c'est la méthode communautaire, avec son objectif de la recherche d'équilibre entre vision et politique communes et intérêts divergents des Etats membres, qui constitue la meilleure garantie des progrès sur la voie d'un fédéralisme européen inédit.

Nous sommes tous d'accord que le fédéralisme refuse toute hégémonie. Cela ne signifie pas que certains cantons ne pèsent pas plus que d'autres, et qu'au cours de l'histoire plurisécularisée suisse, à aucun moment Berne ou Zurich n'ait manifesté des velléités de domination. D'ailleurs ce n'est pas pour rien qu'être «fédéraliste» en Suisse signifie lutter contre la centralisation du pouvoir de Berne. C'est l'inverse des fédéralistes dans l'UE, qui demandent plus de compétences pour les institutions européennes, face à la décentralisation trop poussée au sein de l'Union et à l'inexistence des politiques communes en matière économique et sociale, domaines essentiels qui devraient faire partie des compétences le plus souvent partagées. Et que dire d'autres pouvoirs régaliens qui, en Suisse comme dans d'autres Etats, appartiennent au pouvoir central!

Il est certain qu'au moment culminant de la crise frappant en premier lieu la Grèce, l'Irlande, le Portugal, avant de se propager en Espagne et en Italie, l'interdépendance de fait a provoqué un mouvement de contagion. Et c'est dans ce contexte que l'Allemagne de Merkel, accompagnée par la France de Sarkozy, a essayé d'imposer des mesures drastiques d'austérité comme seul remède à la crise. Ils s'en est suivi des réactions violentes et des levées de boucliers contre l'hégémonie allemande. A présent, l'esprit de solidarité reprend le dessus avec le soutien de la France de Hollande.

Aujourd'hui c'est un couple franco-allemand plus tendu qui cherche à reconstituer son unité. Or, nous le savons, dans l'histoire de l'intégration européenne, les principales innovations et les sauts en avant ont été accomplis sous l'effet de la France et de l'Allemagne et sur proposition de la Commission européenne, voire des petits Etats membres. Les exemples abondent en succès de même qu'en échecs. Nous avons tous en mémoire le rejet de la Constitution européenne par les référendums français et irlandais. C'est l'exemple de la différence abyssale entre la Suisse et l'UE: les traités européens exigent des ratifications à l'unanimité des Etats membres. D'où les situations absurdes et contraires à la pratique démocratique qui permettent à 20%, voire 5% ou 2% des électeurs de bloquer de nouvel-

les avancées. Comparer ces cas avec la pratique référendaire dans les Etats et dans l'Etat fédéral suisse ne fait que confirmer le fossé qui les sépare!

Dans le passé, j'ai étudié de manière systématique les processus d'élaboration et de prise de décision dans les Communautés européennes et dans l'Union. J'en suis arrivé à la conclusion provisoire que la procédure de décision la plus efficace et la plus proche de la méthode fédérale est, dans l'état actuel d'une Europe à 27 ou 28, le recours à la méthode communautaire. Comme en Suisse, la Commission procède à de multiples consultations d'experts indépendants, d'experts nationaux sans mandats officiels de leurs gouvernements, ainsi que des représentants de groupes d'intérêt (Business Europe, Confédération des syndicats européens, Verts, consommateurs, etc). Avant de formuler ses propositions, la Commission les teste auprès des administrations nationales, et s'informe au sujet des positions des formations politiques.

La procédure de décision la plus efficace et la plus proche de la méthode fédérale est, dans l'état actuel d'une Europe à 27 ou 28, le recours à la méthode communautaire

Quant à la discussion sur la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale, et sur la portée des innovations institutionnelles inscrites dans le Traité de Lisbonne, je me permets d'attirer l'attention sur mes contributions récentes*. La plupart des éléments innovateurs inscrits dans le Traité de Lisbonne ont été mis à rude épreuve en raison de la coïncidence de la période de rodage avec l'éclatement de la crise. D'autant que le Traité de Lisbonne n'a pas prévu un ensemble de mesures, de mécanismes et de règles régissant les instituts financiers, et encore moins des instruments anticrise. Face à la crise, la Commission, le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne ont dû innover en s'appuyant sur le Parlement européen.

Quels que soient les aspects que j'aborde, je constate que, tout en respectant les grands principes fédératifs, la Confédération helvétique est indéniablement un Etat fédéral qui dispose de pouvoirs à la fois plus centralisés, plus intenses et plus amples. Ses pouvoirs couvrent l'essentiel d'un Etat constitué, ce qui la distingue de l'Union euro-

péenne, en pleine formation et en quête d'une forme de fédération européenne inédite.

Bien d'autres caractéristiques propres à la Suisse la distinguent de l'Union, rendant difficile la comparaison entre ces deux communautés. D'abord, et surtout, leur âge et leur dimension. La Suisse «plurisécularisée», face à une adolescente d'une soixantaine d'années d'âge historique. La Suisse, avec ses 8 millions d'habitants face à une Union de 500 millions. Une Suisse neutre face à une Union qui, du fait de son histoire et de son poids économique, notamment, ne peut pas se soustraire à ses responsabilités mondiales. D'où un impérieux besoin d'un approfondissement de l'intégration et d'une politique extérieure à l'image de la politique commerciale commune.

La Suisse et l'Union européenne ont l'essentiel en commun, à savoir les valeurs de la culture européenne. En revanche, elles se distinguent aussi quant à leurs structures institutionnelles et l'esprit qui les sous-tend. Ainsi, bien qu'ayant des exécutifs collégiaux, la différence saute aux yeux: le Conseil fédéral n'est pas responsable devant les deux Chambres fédérales, alors que la Commission l'est devant le Parlement européen, qui a le pouvoir de l'accuser à la démission au moyen d'une motion de censure. La démocratie parlementaire est le régime des Etats membres, à l'exception de la France qui connaît un régime «quasi présidentiel», selon l'expression de Duverger. Le caractère inamovible du Conseil fédéral est certes rééquilibré par le recours aux votations populaires, dont les résultats n'ont pas d'effet direct sur la stabilité gouvernementale. Cette différence et bien d'autres nous appellent à beaucoup de retenue quant à la promotion du «modèle suisse» au plan européen. En revanche, l'expérience du fédéralisme suisse, du système fiscal ou de l'aménagement linguistique, les écoles fédérales et les universités pourraient être utiles et contribuer à l'édification d'une fédération européenne.

*«Le Traité de Lisbonne ou la tentation de l'intergouvernemental?», Bureau of European Policy Advisers (BEPA), 2011 et «Le Traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste?», L'Europe en formation, Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme, 2011, No. 362, p. 5-29.

A lire: «Le pouvoir d'attraction de la Suisse fédérale sur l'Union européenne», tribune collective de professeurs genevois (LT du 30 novembre 2012).