

VERS LA FÉDÉRATION EUROPÉENNE

L'EUROPE DE LA DERNIÈRE CHANCE

Roger Godino | *administrateur de la Ligue européenne de coopération économique et de la Fondation Terra Nova*

Fabien Verdier | *président du Club Convictions*

RÉSUMÉ

L'Europe est à l'heure des choix. L'Europe va mal. Les sondages démontrent que l'opinion lui est de plus en plus défavorable. La récession ou une croissance trop faible gagne de plus en plus tous les pays et notamment ceux de la zone euro. La crise de l'euro n'est pas terminée. L'Europe est, dès lors, devant une double urgence. D'une part, il faut trouver le moyen de mettre en face de l'euro une structure politique dotée d'une gouvernance forte, d'autre part, il faut relancer substantiellement la croissance européenne par l'investissement productif coordonné à l'échelle européenne. Ces deux objectifs ne peuvent être atteints que dans le cadre d'une fédération politique européenne. L'Europe est l'avenir de nos États-nations. Sans construction européenne affirmée, point de salut. Nous devons avoir le sursaut nécessaire pour relancer une dynamique européenne. Elle sera nécessairement fédérale.

“ L'EUROPE EST L'AVENIR
DE NOS ÉTATS-NATIONS
ET SERA NÉCESSAIREMENT
FÉDÉRALE ”

Ce Policy paper a pour objet de poser les constats, de déterminer l'horizon et de proposer une méthode pour arriver à l'Europe de demain, celle dont nous rêvons, celle que nous ambitionnons, celle que les pères fondateurs avaient souhaité voir se former sur un continent en ruine au sortir de la Seconde guerre mondiale.

Plus que jamais, il faut reprendre le combat européen. Face aux États continents (Chine, Inde, Brésil, Indonésie, etc.), l'Europe ne peut que cheminer vers une forte intégration. Nous prôtons ici en conséquence la constitution d'une Fédération européenne. Un traité international établirait cette Fédération. Il définirait l'organisation institutionnelle avec un président de la Fédération, un premier ministre, un parlement bicaméral. Nous précisons le contenu de cette Fédération par un projet de traité constitutif composé de 10 articles, permettant ainsi de rendre opérationnel et concret ce projet européen. Le contenu de cette Fédération serait défini dans le cadre institutionnel, profondément démocratique, mais les questions économiques et financières sont nécessairement des compétences partagées, tout comme la politique énergétique, les infrastructures européennes et la politique de défense.

Cette Fédération pourrait être composée de 6 ou 7 pays, en fonction des volontés de chacun. L'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne, et peut-être la Pologne pourraient souscrire à cette démarche résolument fédérale. Ces 6 États représentent près des deux tiers du PIB et de la population de l'Union européenne à 28. Créée en Europe par une coopération volontairement limitée à 6 ou 7 pays pour commencer, cette Fédération sera dotée à la fois d'une gouvernance efficace et d'un réel contrôle démocratique. Elle sera le seul moyen de lancer une importante initiative de croissance permettant une nouvelle dynamique industrielle en Europe en investissant massivement dans l'investissement industriel productif. Elle apportera aussi à l'euro la consolidation politique qui lui manque.

Nous avons manqué à plusieurs reprises le pas fédéral. Nous devons le réaliser aujourd'hui pour sauver l'Europe et lui donner l'élan originel qui lui fait défaut. C'est à cette condition que nous construirons notre avenir européen commun, en dépassant définitivement l'horizon national.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. L'Europe, l'Allemagne et la France	5
2. L'idée européenne : de l'Europe des 28 à la Fédération européenne	7
3. L'organisation institutionnelle de la Fédération européenne	10
4. Une initiative européenne de croissance pour la Fédération européenne	12
5. Une harmonisation fiscale pour la Fédération européenne	16
6. Projet de Traité constitutif de la Fédération européenne	18
CONCLUSION	19

INTRODUCTION

Hérodote : « Quant à l'Europe, il ne paraît pas que l'on sache ni d'où elle a tiré son nom ni qui le lui a donné. »

Husserl : « La crise d'existence de l'Europe n'a que deux issues, ou bien l'Europe disparaîtra en se rendant toujours plus étrangère à sa propre signification rationnelle, qui est son sens vital et sombrera dans la haine de l'esprit et dans la barbarie ou bien l'Europe renâtra de l'esprit de la philosophie, grâce à un héroïsme de la raison qui surmontera définitivement le naturalisme. Le plus grand péril qui menace l'Europe c'est la lassitude ».

L' Europe va mal. Les sondages démontrent que l'opinion lui est de plus en plus défavorable. La récession ou une croissance trop faible gagne de plus en plus tous les pays et notamment ceux de la zone euro. La crise de l'euro n'est pas terminée. Le désarroi de l'opinion est grandissant aussi bien en France que dans le reste de l'Europe. Pour la première fois, on entend se propager des propos qu'il faut bien appeler anti-européens. La crise économique qui s'est abattue sur l'Europe peut, en partie, l'expliquer ; mais aussi il faut compter avec tous les milieux souverainistes de droite et de gauche qui n'hésitent plus à prévoir une chute de l'Europe et au moins une sortie volontaire de l'euro.

Nous sommes en face d'un choix fondamental et l'erreur peut être fatale. Pour certains, l'euro a démontré qu'il ne pouvait apporter que la récession ou en tout cas réduire la croissance possible des pays membres. Aussi pour eux, il serait souhaitable d'abandonner l'euro pour que chacun reprenne sa liberté monétaire. On aurait le temps de se consacrer à l'achèvement de l'organisation politique de l'Union européenne. Plus tard, si l'intégration politique et économique a réellement progressé, il serait alors temps de refaire une monnaie commune et unique. Pour eux, l'euro serait alors un couronnement. Pour les autres, il conviendrait de sortir tout simplement définitivement de la zone euro, voire de l'Union européenne elle-même.

Pour nous, au contraire, sortir de l'euro serait une catastrophe. Le retour aux monnaies nationales signifierait certainement le retour aux pratiques de dévaluation compétitive, ce qui pourrait nous ramener à l'inflation avec tous ses désordres. En tout cas, le coût économique d'une sortie de l'euro serait considérable. Pensons, en effet, au cauchemar que serait le simple remboursement de la dette actuelle libellée en euros ? C'est pourquoi, au contraire, quelles que soient les conditions particulières de sa naissance, l'euro est une réelle avancée vers l'intégration. Certes, reconnaissons que la situation actuelle ne présente pas une cohérence évidente : ce qui nous manque, c'est une organisation politique en face de l'euro car toute monnaie pour être pérenne a besoin d'être en face d'un pouvoir politique fort et lisible.

En fait l'Europe pâtit d'une structure qui est loin d'être optimale et sa gouvernance est inappropriée. Les hommes politiques nationaux se servent de l'Europe comme d'un bouc émissaire et le citoyen ne voit plus ce que lui apporte l'Europe, sinon des promesses non tenues (un ou deux points de croissance en plus), et en tout cas il considère que la construction européenne est plus bureaucratique que démocratique. Le Parlement européen, qui est le seul élément démocratique de cette construction, est considéré comme un lieu de lobbying plutôt que le temple de la démocratie, et ses membres sont élus sur des listes organisées par les partis politiques et rassemblent surtout des candidats politiques qui échouent devant le corps électoral de leur propre pays.

“ UN SAUT QUALITATIF
POURRAIT NOUS CONDUIRE À
CE QUE NOUS APPELONS LA
FÉDÉRATION EUROPÉENNE ”

Un saut qualitatif pourrait nous conduire à ce que nous appelons la Fédération européenne. Ainsi, notre réponse aux souverainistes et aux défaitistes de l'euro est : gardons l'euro avec beaucoup de soin et développons la Fédération des États-nations car elle nous permet d'atteindre les deux objectifs dont l'Europe a besoin. D'abord la Fédération donne à l'Europe une gouvernance réellement bâtie sur le principe de la démocratie parlementaire, ce qui donne à tous les peuples d'Europe l'assurance d'un véritable contrôle démocratique. Ensuite, si l'austérité est nécessaire pour permettre de redresser les comptes des nations, elle ne peut en aucun cas constituer un objectif économique suffisant.

Toute l'Europe a besoin d'une croissance forte pour faire régresser le chômage. Il est illusoire de croire que la croissance souhaitable revienne d'elle-même comme par enchantement grâce à l'austérité, et à l'austérité seule¹. Un plan européen d'investissement permet seul, à notre avis, de répondre à un tel besoin dont la Fédération européenne apporte le cadre de sa faisabilité.

Or, il y a treize ans, Joschka Fischer, alors ministre fédéral des Affaires étrangères d'Allemagne, a fait dans un discours prononcé à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'appel de Robert Schuman, des propositions qui sont restées sans réponse jusqu'aux récentes propositions de François Hollande de créer un gouvernement économique de la zone euro, en se dirigeant vers l'Union politique. Cette proposition française ne répond pas complètement aux demandes de nos partenaires allemands car elle revient à créer un organisme de plus de décisions collectives qui engage le pays sans le moindre contrôle démocratique, pourtant systématiquement réclamé par les Allemands.

Extraits du discours de Joschka Fisher, ministre fédéral des Affaires étrangères d'Allemagne, du 12 mai 2000

... la conception qui prévalait jusqu'à présent d'un État fédéral européen, qui remplacerait comme nouveau souverain les anciens États-nations et leurs démocraties, s'avère être une élucubration artificielle qui se situe en dehors des réalités européennes traditionnelles. Parachever l'intégration européenne n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'État-nation...

... Un parlement européen devra donc toujours représenter deux éléments : une Europe des États-nations et une Europe des citoyens...

... C'est faisable, à mes yeux, à condition que ce Parlement européen dispose de deux chambres, dont une serait composée de députés élus appartenant en même temps aux parlements nationaux. C'est là le moyen d'éviter tout antagonisme entre les parlements nationaux et le Parlement européen, entre État-nation et Europe. En ce qui concerne l'autre chambre, il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des États membres qui seront élus au suffrage direct et une chambre des États comparable à notre Bundesrat. Aux États-Unis, tous les États élisent deux sénateurs alors qu'au Bundesrat le nombre de voix varie...

... Il en ressortirait une Fédération européenne élarguée et capable d'agir, pleinement souveraine quoique composée d'États-nations affirmés. En outre, une telle Fédération présenterait aussi l'avantage d'être palpable et compréhensible pour ses citoyens parce qu'elle aurait surmonté son déficit démocratique...

... Selon Jacques Delors, une « fédération des États-nations », composée des six pays fondateurs de la Communauté européenne, doit conclure un « traité dans le traité » voué à une réforme en profondeur des institutions européennes. Les réflexions d'Helmut Schmidt et de Valéry Giscard d'Estaing vont à peu près dans le même sens, même si elles ne proposent pas un noyau à 6 mais à 11, les onze pays de la zone euro....

... un petit groupe d'États membres constituera une avant-garde, c'est-à-dire un « centre de gravité » comprenant plusieurs États prêts et capables, en Européens profondément convaincus, de progresser sur la voie de l'intégration politique...

...Voilà ma vision personnelle de l'avenir : de la coopération renforcée à un traité constitutionnel européen, et le parachèvement de la grande idée d'une Fédération européenne que nous devons à Robert Schuman. Cela pourrait être la bonne voie.

1. Jacques Delors, António Vitorino et les membres du Conseil d'administration, « UE et croissance : trois pactes plutôt qu'un », Tribune – Le Mot, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2013.

1. L'Europe, l'Allemagne et la France

En 1940, une petite cohorte de Français libres sauve l'honneur de la France à l'appel visionnaire du Général de Gaulle. Dès 1942, un important courant de résistance se développe d'où sortent d'une part, un programme de développement économique et social pour la France et d'autre part, un profond désir de réconciliation avec les Allemands au moyen de la construction de l'Europe, afin de rendre impossible toute nouvelle éventuelle guerre intra-européenne.

Jean Monnet, Robert Schuman mais aussi Henri Frenay surent prendre les initiatives heureuses qui engagent l'avenir de l'Europe. Plus tard, le Général de Gaulle, qui pourtant se méfiait de toute institution pouvant exiger un abandon quelconque de souveraineté, accepta néanmoins de signer le traité de Rome et engagea avec Konrad Adenauer une véritable politique franco-allemande. La réconciliation franco-allemande est un fait avéré mais la construction de l'Europe reste inachevée à ce jour. La Grande-Bretagne se révèle opposée à cette construction et on peut encore se demander, aujourd'hui, si elle ne souhaite pas quitter l'Union européenne.

La politique européenne de la France ne fut pas un long fleuve tranquille. Après le succès de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), le Parlement français s'opposa au traité CED (Communauté européenne de défense) que pourtant la France avait proposé elle-même. Ensuite, le Général de Gaulle se déclara plus favorable à l'Europe des nations qu'à la construction d'une grande Fédération européenne.

Jusqu'à la chute du mur de Berlin, le monde pouvait se lire relativement simplement : d'un côté le capitalisme, le libéralisme et la démocratie, de l'autre le communisme, l'économie dirigée et la dictature. Dans ce cadre, et pour une large part, la création de l'Europe initiée autour de la réconciliation franco-allemande fut conçue comme un réflexe de défense vis à vis d'un communisme menaçant.

La chute du mur change tout. C'est la victoire du capitalisme contre le communisme. C'est aussi la victoire du libéralisme sur l'économie dirigée, ce fut aussi à peu près la victoire des démocraties sur les dictatures. Mais au même moment, le progrès technique rendait possible une mondialisation de l'économie si bien que l'on se mit à rêver à un monde libéral et démocratique où la puissance américaine ne semblait plus vraiment nécessaire pour assurer la paix. Ce rêve ne dura que ce que durent les rêves.

Profitant de la mondialisation, le capitalisme établit rapidement sa domination sur le monde en prenant de plus en plus l'aspect d'un capitalisme financier non régulé et peu conforme au système des valeurs européennes. La pensée des néo-conservateurs américains s'impose comme une pensée unique et la révolution conservatrice semble atteindre ces objectifs. Pendant ce temps, la Chine se met à croître avec une croissance à deux chiffres mais en gardant le cadre politique communiste. Enfin, le monde musulman se révèle être l'un des principaux problèmes du monde contemporain, avec le développement de l'islam radical et simultanément du terrorisme.

“ L'EUROPE EST LA
VRAIE RÉPONSE À LA
MONDIALISATION ”

Le monde change rapidement en devenant beaucoup plus dangereux et s'organise en de multiples pôles de puissance entre lesquels les conflits surviennent vite, même s'ils ne sont pas toujours militaires. Les pôles de puissance économique et politique sont des ensembles de grande dimension auprès desquels chacun des États européens apparaît d'une taille évidemment insuffisante pour se faire entendre. Désormais l'Europe est la vraie réponse à la mondialisation.

La construction européenne change rapidement de vocation et de nature. Les républiques populaires des pays de l'Est demandent leur adhésion à l'ensemble européen. La création de l'euro apparaît comme un moment privilégié. L'Union européenne de 28 pays peut se targuer d'être le plus grand marché du monde avec un PIB comparable à celui des États-Unis. Dans ce monde multipolaire, l'Europe apparaît comme un pôle assez puissant, en tout cas économiquement parlant, mais les États membres découvrent peu à peu qu'ils ne sont écoutés que comme membre de l'ensemble. Mais l'Europe reste politiquement inexistante.

Les difficultés s'accumulent. La France refuse de ratifier le projet de Constitution européenne et l'Europe devient franchement néolibérale, sous l'influence des néoconservateurs américains et de la révolution conservatrice. L'héritage de Jacques Delors est confié au libéral José Manuel Barroso, préféré au fédéraliste Guy Verhofstadt. La Grande-Bretagne refuse l'euro et tout pouvoir supranational. La France a tendance à concevoir l'Europe en quelque sorte comme une grande France.

En face de ce qu'il faut bien appeler les tergiversations françaises, la politique européenne de l'Allemagne s'exprime avec une grande continuité jusqu'à la réunification des deux Allemagnes et la création de l'euro. Berlin redevient capitale de l'Allemagne. L'Allemagne entend que la gestion économique de l'Europe soit faite à l'allemande avec, notamment, une Banque centrale européenne qui ressemble étrangement à la banque allemande. Chaque pays rechigne quand il faut abandonner un pouce de souveraineté nationale.

On se dirige peu à peu vers une crise financière, certes née aux USA mais rapidement devenue mondiale. L'Europe répond à minima par des mesures chaque fois trop insuffisantes et prises trop tardivement. La dette de chaque pays explose et devient une obsession. L'Europe risque de se déchirer (le Nord contre les pays du « Club Med »). Comme, de surcroît, l'Europe a cru bon, sur proposition insistante allemande, de s'imposer une cure d'austérité sous prétexte d'un excessif endettement des États, la récession s'étend à toute l'Europe et le citoyen européen se met à douter. L'économie allemande devient prépondérante en Europe et l'euro est géré un peu comme le Deutsche Mark qui avait été le drapeau de l'Allemagne de l'Ouest.

Dès lors, la question se pose : allons-nous vers une Europe allemande ou vers une Allemagne européenne² ? Poser la question à un Allemand est ressenti comme une insulte. Les Allemands ont beaucoup appris des deux guerres mondiales du XX^{ème} siècle ; ils souhaitent ardemment prendre part à la direction d'une grande Europe et ne cherchent en aucun cas à la dominer ou à la diriger seuls. De là vient leur demande incessante d'une Europe politique, demande à laquelle les Français ne répondent pas ou répondent « on verra plus tard ». En réalité, c'est la France qui craint un abandon d'une part de sa souveraineté. La tradition fédérale de l'organisation politique allemande engendre moins de crainte en Allemagne. Par contre, les Allemands craignent une gouvernance européenne qui ne ferait pas assez de place à la démocratie.

“ LES OPINIONS PUBLIQUES,
PLUS AUTANT EUROPÉENNES
QU'AVANT, COMMENCENT
À MONTRER UN REPLI
NATIONALISTE ”

Il faut bien reconnaître que depuis une dizaine d'années, l'Europe a été négligée par nos politiques.

En Allemagne, une nouvelle génération d'hommes ou de femmes arrive au pouvoir sans avoir eux-mêmes connu la guerre. Et la réunification allemande qui s'accompagne de la fin du communisme laisse supposer à ces nouveaux dirigeants qu'ils ont réellement moins besoin d'Europe.

En France, on néglige tout simplement de répondre aux propositions allemandes comme celle de Joschka Fischer et on reste opposé en réalité à tout abandon de souveraineté. Le Président Chirac fait semblant de croire ou de nous faire croire qu'en négligeant l'Europe, il reste fidèle aux idées du Général de Gaulle. Or, comme Jacques Delors l'avait exprimé en son temps avec bonheur, « l'Europe est comme une bicyclette, il faut qu'elle avance. Si elle s'arrête, elle tombe ». Quand la crise survient avec son effet de surprise, les chefs d'État inventent une nouvelle Europe en décidant tout en Conseil européen. Ce Conseil européen travaille dans la plus grande opacité démocratique et décrédibilise le reste des institutions européennes (Commission, y compris son président et le Parlement).

Les opinions publiques³, qui n'étaient déjà plus européennes comme elles l'avaient été en des temps plus heureux, commencent à montrer un repli nationaliste. En profitent les partis extrémistes de tout bord dont certains mettent à leur programme le retrait de l'euro ou même de l'Europe. Nous en sommes là.

2. Mathilde Durand, « L'Europe allemande », Synthèse de l'ouvrage d'Ulrich Beck, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013.

3. Daniel Debomy, « L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012) », *Policy Paper No. 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013.

Intervention liminaire du président de la République française lors de la conférence de presse - Palais de l'Élysée – Jeudi 16 mai 2013

« (...) Voilà, la première année de mon quinquennat – si je puis dire, l'an I – a été entièrement consacrée à la défense de notre souveraineté, à la remise en ordre de notre économie, à la sauvegarde de notre modèle social et à la réparation des injustices. Mais j'ai bien conscience qu'il y a la récession, il y a le chômage qui progresse, il y a les résultats qui se font attendre. Et ce qui importe aux Français, si je puis dire, c'est maintenant. L'an II, celui qui s'ouvre aujourd'hui, ce doit donc être l'offensive. Je dis bien l'offensive.

L'offensive, c'est d'abord lancer une initiative européenne. L'Europe – et c'est un paradoxe – est la première puissance économique du monde. Pourtant, elle est regardée comme un continent malade, en déclin, en doute. Ma responsabilité, parce que je suis à la tête d'un État fondateur de l'Europe, d'un État qui a fait ce choix, d'une nation qui est profondément européenne – même si aujourd'hui elle se détourne de l'orientation initiale –, mon devoir, c'est de sortir l'Europe de la langueur qui la saisit et de réduire la désaffection des peuples qui ne peut que compromettre l'avenir même de l'Union européenne.

L'initiative que je prends, elle se décline en quatre points et je la soumets à nos partenaires. Premier point, c'est d'instaurer avec les pays de la zone euro un gouvernement économique qui se réunirait, tous les mois, autour d'un véritable Président nommé pour une durée longue et qui serait affecté à cette seule tâche. Ce gouvernement économique débattrait des principales décisions de politique économique à prendre par les États membres, harmoniserait la fiscalité, commencerait à faire acte de convergence sur le plan social par le haut et engagerait un plan de lutte contre la fraude fiscale.

La deuxième étape de l'initiative que je propose est tournée vers les générations futures avec un plan pour l'insertion des jeunes. Le cadre financier européen, le budget européen a déjà prévu six milliards d'euros pour l'emploi des jeunes. Mobilisons tout de suite, avant même que le cadre financier ne soit en place pour 2014, une partie de ces fonds pour que nous puissions venir en soutien de tous les jeunes d'Europe qui, aujourd'hui, peinent à trouver une formation ou un emploi. Toujours dans cette initiative, pour préparer l'avenir, l'Europe définirait une stratégie d'investissements, notamment pour les nouvelles industries et pour les nouveaux systèmes de communication.

Troisième temps de l'initiative, une Communauté européenne de l'énergie destinée à coordonner tous les efforts pour les [énergies] renouvelables et réussir ensemble – alors que l'Europe a des pays qui n'ont pas les mêmes politiques énergétiques – à assurer la transition énergétique.

Le quatrième temps, c'est une nouvelle étape d'intégration avec une capacité budgétaire qui serait attribuée à la zone euro et la possibilité, progressivement, de lever l'emprunt.

L'idée européenne exige le mouvement. Si l'Europe n'avance pas, elle tombe ou plutôt elle s'efface ; elle s'efface de la carte du monde, elle s'efface même de l'imaginaire des peuples. Il est donc plus que temps de porter cette nouvelle ambition. L'Allemagne, plusieurs fois, a dit qu'elle était prête à une Union politique, à une nouvelle étape d'intégration. La France est également disposée à donner un contenu à cette Union politique. Deux ans pour y parvenir. Deux ans, quels que soient les gouvernements qui seront en place. Ce n'est plus une affaire de sensibilité politique, c'est une affaire d'urgence européenne. (...) »

2. L'idée européenne : de l'Europe des 28 à la Fédération européenne

Français et Allemands n'ont pas la même vision de l'Union européenne. Les Français veulent d'abord une Europe de la solidarité, c'est-à-dire qui réalise une convergence économique entre l'Allemagne, la France, l'Europe du Sud et ensuite seulement, veulent bien une Europe politique. Les Allemands expriment des exigences contraires, c'est-à-dire qu'ils veulent d'abord une Europe politique pour faire celle de la solidarité, ensuite.

“ LES FRANÇAIS VEULENT
D'ABORD UNE EUROPE DE
LA SOLIDARITÉ ET LES
ALLEMANDS D'ABORD UNE
EUROPE POLITIQUE ”

Comment concilier ces deux points de vue⁴ ? Quelques constats s'imposent.

Le processus de décision dans l'Union européenne devient pratiquement impossible avec 28 membres et bientôt plus. Entre les 28, il y a trop de divergences sur trop de sujets pour aller beaucoup plus loin. Ainsi a-t-on l'impression que l'Union européenne a accompli tout ce qu'elle pouvait réaliser, ce qui n'est pas négligeable, et qu'elle ne pourra pas faire plus. C'était d'ailleurs le sentiment qui dominait chez beaucoup d'observateurs au moment de l'élargissement qui en est véritablement la cause.

4. Yves Bertoncini, Jacques Delors et António Vitorino, « L'Allemagne et l'UE : nouveau cycle ? », *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2013.

L'idée de faire élire le président de la Commission par le Parlement européen ou bien de choisir comme président la tête de liste du parti qui obtient le plus de voix sont deux perspectives à creuser. Cela donnerait plus de pouvoir à la Commission et plus de poids à l'Europe. Par contre, les chefs d'États membres se retrouveraient vite en conflit de légitimité l'un étant élu par les citoyens d'un seul pays, l'autre par les députés de l'ensemble. Le conflit est inévitable.

Quant à la belle idée d'élire un président de l'Union au suffrage universel direct, tout s'y oppose parce qu'il n'y a pas un peuple européen mais des peuples européens. L'Europe n'est pas prête à ressembler à la cinquième République. Le poids de l'histoire et le poids des histoires sont trop forts. Peut-être en reparlerons-nous dans un temps lointain où l'Europe ressemblerait plus aux États-Unis qu'à elle-même. Ce n'est pas pour demain.

“ L'EUROPE A BESOIN
D'ALLER PLUS LOIN ET
DE S'APPROFONDIR ”

La zone euro elle-même (18 membres) est peu homogène, même si chaque pays a accepté (en principe) la même discipline monétaire. On peut démocratiser la zone euro avec un parlement composé de députés européens (membres du Parlement européen) et qui sont issus de pays membres de la zone euro. Et l'on peut choisir un président de l'eurogroupe par exemple, pour quatre ans, qui soit choisi par les présidents des pays membres avec l'approbation du parlement. Mais la diversité des pays de la zone euro et leur nombre montrent qu'il ne sera pas facile d'aller plus loin. Or, l'Europe a besoin d'aller plus loin et de s'approfondir selon la terminologie qui s'est imposée.

De nombreux problèmes qui n'ont guère de solution à 28 ou à 18, ni au niveau d'un seul pays seraient sans doute solubles dans une association de 6 ou 7 pays relativement homogènes entre eux. Les pays fondateurs pourraient prendre l'initiative de lancer l'idée d'une Fédération européenne, à laquelle pourraient adhérer les pays qui veulent aller plus loin dans l'intégration politique. On imagine ainsi la création d'une Europe à 6 ou 7 qui comprendrait l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas, et dans certaines conditions à vérifier la Pologne et le Luxembourg. Cet ensemble de pays représente plus des 2/3 du PIB et plus de la moitié de la population de l'ensemble de l'Europe. Cet ensemble est donc significatif en termes de puissance économique, à l'échelle mondiale.

Il faudrait d'abord définir les grands domaines dans lesquels ces pays veulent agir ensemble. Le champ d'application devrait comprendre par exemple :

- le domaine économique et financier (monnaie, banques, budget, fiscalité, croissance, inflation et emploi) : l'objectif pour la Fédération est de parvenir à une régulation commune du capitalisme pour le rendre compatible avec les valeurs européennes. On commencera par l'harmonisation fiscale, y compris le contrôle des paradis fiscaux et de l'optimisation fiscale.
- l'énergie : une politique énergétique a pour objectif de réaliser la transition énergétique de façon économique afin de rendre ce faisant plus facile la ré-industrialisation de l'Europe.
- les infrastructures intra-européennes (transports et liaisons sous toutes les formes).
- la recherche scientifique, dont l'objectif doit être de mettre l'Europe au premier rang mondial.
- la défense.

Les quatre premiers domaines ne demandent guère d'explication. Ils constituent, en gros, ce que serait le domaine du gouvernement économique. Le dernier demande un petit développement. Prenons conscience en effet que les forces militaires américaines ont quitté le continent européen (le dernier char américain est parti il y a quelques semaines). L'Europe se trouve en fait sans défense car rien ne prouve que l'OTAN soit efficace pour défendre l'Europe sans présence américaine sur place. Or à l'Est, la Russie réarme sans que l'on sache si elle regarde plus vers l'Est ou vers l'Ouest ou encore au Sud (monde musulman). Enfin, tout le sud

méditerranéen est entré dans une période d'instabilité dont personne ne peut dessiner l'issue. En face de cette situation, l'insuffisant armement d'une Europe divisée géopolitiquement parlant est une grave imprudence.

C'est pourquoi un effort commun de défense devrait comporter successivement :

- la construction d'un système de défense européen évidemment en lien avec l'OTAN ;
- la gestion européenne de l'industrie de la défense (songeons que, à ce stade, l'Europe n'a pas été capable de fabriquer un drone).

Enfin, la croissance étant retrouvée, il faudra remettre à niveau les budgets de la défense autour de 2% du PIB.

La Fédération européenne n'a de sens que si elle permet de traiter certains problèmes qui ne sont pas efficacement traitables par les États membres seuls. Ainsi, la nécessité apparaît pour tous les États membres de la Fédération d'investir dans certains secteurs qui paraissent essentiels au développement de l'économie des pays. Les grandes infrastructures de transports intra-européens ou de l'énergie en font partie comme la recherche et l'enseignement supérieur. Or, les pays membres n'ont plus les moyens de financer eux-mêmes ces grands projets...

Une véritable politique d'austérité est pratiquée, qui cherche à tout prix à diminuer les dépenses publiques, parfois au-delà du raisonnable, et nous conduit à une croissance très faible voire à la récession. L'objectif prioritaire est de retrouver le chemin de la croissance, ou en tout cas une croissance suffisante pour espérer une baisse du chômage. Quant aux investissements, il faut les financer par l'emprunt par la Fédération en direct. C'est la seule solution possible...

Mais, politiques et experts conviennent que le traitement définitif de la crise de la zone euro ne peut s'imaginer que par la création d'une Europe politique, d'où l'idée de relancer le concept de Fédération d'États-nations, entre quelques pays de l'Union européenne. Quelques principes simples devraient être observés :

- Les traités antérieurs continueraient à avoir force de loi ;
- La Fédération devrait être animée d'un puissant souffle démocratique afin que les citoyens des peuples se sentent directement concernés ;
- Le principe de subsidiarité serait appliqué de façon stricte. Ne reviendrait à la Fédération que ce qui peut n'être traité qu'à ce niveau.

Les domaines d'application doivent faire l'objet d'un accord-cadre commun qui apporterait à chacun les garanties qu'il souhaite obtenir.

**“ ON PEUT ESPÉRER QUE
LES 6 PAYS FONDATEURS PLUS
L'ESPAGNE PUISSENT DEVENIR
LES FONDATEURS DE LA
FÉDÉRATION EUROPÉENNE ”**

On peut espérer, pour peu que les susceptibilités nationales fassent l'objet d'un traitement adéquat, que les 6 pays fondateurs de l'Europe, plus l'Espagne, puissent devenir les fondateurs de la Fédération européenne. Cette Fédération européenne sera une puissance économique et politique de premier plan dans le monde et gardera son rôle de leadership et d'animation dans l'Union européenne à 28 ou plus.

L'affaiblissement de l'idée européenne dans la plupart des pays européens est un drame pour l'Europe. Ou bien dans deux ans nous aurons une initiative forte de construction politique, fortement démocratique, qui conviendra à la fois aux Français et aux Allemands, ou bien l'Europe va marcher en reculant avec un véritable détricotage de la construction européenne, détricotage au sujet duquel les Britanniques sont déjà disposés à prendre les premières initiatives.

La gestion rationnelle d'une monnaie, par exemple, doit s'appuyer sur un pouvoir politique fort et lisible. La situation actuelle de l'euro, qui arrive à survivre sans Europe solide, est trop fragile et n'est visiblement pas pérenne. À la première crise, l'euro peut s'effondrer.

C'est dans ce sens que l'on peut dire que l'Europe joue sa dernière chance. L'Europe ne serait en gros qu'une zone de libre-échange. Les nationalismes européens pourront se redévelopper comme pour préparer une répétition de l'histoire. Il faut que les Français cessent d'avoir peur de l'Allemagne et fassent des propositions susceptibles de correspondre aux attentes des Allemands. Trop de temps a été perdu. Espérons qu'il ne soit pas trop tard !

3. L'organisation institutionnelle de la Fédération européenne

Le choix d'une Fédération européenne nous oblige d'emblée à nous expliquer sur les mots. La forme actuelle des institutions européennes est considérée par certains comme fédérale, dans la mesure où, effectivement, les nations semblent avoir abandonné une partie de leur souveraineté à un organisme central commun.

“ UN TRAITÉ INTERNATIONAL ÉTABLIRAIT LA CONSTITUTION D'UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS-NATIONS ”

Mais cette organisation présente un défaut principal : elle fait la part trop exigüe au contrôle démocratique. Certes, il existe un Parlement qui arrive peu à peu à conquérir des morceaux de pouvoir, mais malheureusement les choix véritables sont faits par les chefs d'État réunis en Conseil européen. On objectera qu'ils sont tous élus par des corps électoraux car les nations dont ils sont issus sont effectivement des démocraties. Mais cela ne suffit pas. En effet, par exemple, la Banque centrale européenne n'est pas sous contrôle démocratique et les politiques de droite inspirées de l'ordo-libéralisme allemand sont comme inscrites dans le marbre. L'Europe a presque toujours été gouvernée avec une philosophie droitrière. La concurrence semble être la valeur suprême retenue.

Les économistes dits « attérés », et dont les analyses ne sont pas toujours à rejeter, ont convenu d'appeler le régime en vigueur « fédéralisme tutélaire » pour bien montrer que les politiques de l'Europe sont sous la tutelle d'organismes soit non élus, soit sans contrôle démocratique. Or, il se trouve que l'une des exigences allemandes constante est toujours d'exiger un fonctionnement démocratique si on devait un jour passer à l'Europe politique.

Alors, allons résolument vers une Europe politique qui soit véritablement démocratique. C'est donc que ses politiques seraient de droite quand la majorité politique sera de droite, et elles seront de gauche quand la majorité sera de gauche. Et d'autre part, tout acte d'autorité majeur doit être sous contrôle démocratique, c'est-à-dire celui d'un Parlement. Dans une Europe politique, le pouvoir doit se situer dans le gouvernement de l'Europe lui-même soumis au contrôle du Parlement.

C'est donc bien une Fédération européenne démocratique dont nous avons besoin et que nous allons décrire.

Juridiquement, nous pourrions nous inspirer de l'esprit du concept de coopération renforcée prévu par le traité de Lisbonne. Un traité international entre les 6 ou 7 pays concernés établirait la constitution d'une véritable Fédération d'États-nations⁵ promu par Jacques Delors. Le concept déjà ancien de Fédération d'États-nations est tout à fait adéquat car il permet d'exercer une supranationalité tout en confortant l'identité des États partenaires, le tout sous contrôle démocratique, ce qui est indispensable.

5. Yves Bertoincini, « Pour une Fédération européenne d'États-nations : la vision de Jacques Delors revisitée », *Synthèse de l'ouvrage de Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2012.

Le traité établira la liste des domaines de transfert de souveraineté et cette Fédération fonctionnera à l'image d'un régime parlementaire, seul moyen d'assurer le contrôle démocratique.

Deux chambres et un Conseil seront institués. Une Chambre de députés dont les membres seront délégués par les parlements nationaux avec un total de 300 députés répartis entre les pays au prorata des populations. Un Sénat composé de délégués par les chambres hautes nationales avec un total de 80 sénateurs répartis entre les pays au prorata du PIB de chacun. Un Conseil de la Fédération des États sera créé, composé de trois représentants de chaque pays désignés par les gouvernements des pays membres avec l'accord de leur parlement. La Chambre des députés et le Sénat de la Fédération se réuniront en congrès pour élire un président de la Fédération détenteur du pouvoir exécutif et gardien du bon fonctionnement des institutions.

Le président choisit un premier ministre qui doit être approuvé par les deux chambres après présentation du gouvernement. Les deux chambres peuvent censurer le gouvernement. Le président peut dissoudre sous certaines conditions les deux chambres. Le budget de la Fédération doit être approuvé par les deux chambres.

Le Conseil des États-nations a le pouvoir de demander un réexamen des lois votées et peut s'opposer à la promulgation d'une loi. En cas de conflit entre le Conseil des États-nations et des deux chambres, le président de la Fédération peut organiser un référendum pour résoudre le conflit.

Le Traité international entre les six États fondateurs a valeur de Constitution. L'option choisie est de faire un texte très court, à l'opposé de ce qui a prévalu au cours de la construction de l'Europe, où l'on voulait cacher la faiblesse constitutionnelle par une avalanche excessive de détails, et finalement d'orientations politiques qui n'ont pas leur place dans un texte fondateur. Ce texte pourrait approximativement être constitué d'une dizaine de paragraphes⁶.

Ainsi serait créée, au cœur de l'Europe, une Fédération d'États-nations conforme aux vœux des pères fondateurs de l'Europe, c'est-à-dire la création d'une puissance européenne profondément démocratique. Le principe démocratique est assuré par la composition des deux chambres et du Conseil des États-nations, dans un dispositif où les organes démocratiques des pays membres sont fortement impliqués.

Il faut bien remarquer que cette structure de gouvernance permet à la Fédération d'États-nations d'opérer de façon beaucoup plus démocratique que l'Union européenne ou la zone euro. En effet, le président de la Fédération (élu par les deux chambres) choisit un premier ministre et un gouvernement en fonction de la majorité élue. On a donc une possibilité d'alternance politique beaucoup plus souple qui pourrait se manifester en Europe.

Par ailleurs, un équilibre sera obligatoirement trouvé entre les chambres et le Conseil des États car l'arme du référendum peut servir d'outil dissuasif ou de temporisateur en obligeant les partenaires à trouver un accord pour éviter une procédure qui a vocation à rester exceptionnelle.

“ PAR SON POIDS ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE, LA FÉDÉRATION AURA UN EFFET D'ENTRAÎNEMENT DANS LA ZONE EURO ET L'UE ”

Cette Fédération d'États-nations s'insérera harmonieusement entre les États-nations, la zone euro et l'Union européenne. En effet, les règlements adoptés par l'Union européenne s'imposent à tous les États membres, donc s'imposent aussi à la Fédération. Les règles décidées dans la zone euro s'imposent de la même façon. Théoriquement, il n'y a donc pas de conflit possible. La Fédération est seulement légitime pour aller plus loin dans les domaines où, ni la zone euro, ni l'Union européenne ne souhaitent ou ne peuvent aller. Mais par son poids économique et politique, la Fédération (qui a vocation à s'étendre) aura un effet d'entraînement et dans la zone euro et dans l'Union européenne.

⁶. Voir la partie 6 avec notre proposition de Traité international.

Les membres de la zone euro pourraient progressivement, à leur demande, entrer dans la Fédération en ratifiant le traité fondateur. La Grande-Bretagne refusera d'adhérer à la Fédération et restera membre de l'Union européenne, ni plus ni moins. La Pologne pourrait adhérer à l'euro, puis adhérer à la Fédération. Le Luxembourg pourrait également rentrer dans la Fédération s'il accepte de régler préalablement des problèmes de paradis fiscaux et de fiscalité non acceptables au sein de la Fédération. Dans un tel ensemble, il y aurait moins d'inconvénient à accepter la Turquie dans l'Union européenne à condition qu'elle ait réglé préalablement ses propres problèmes démocratiques. La Fédération est un noyau dur à l'intérieur de la grande Europe.

Pour l'organisation de cette Fédération, il importera de veiller à ce que cette institution coûte le moins cher possible au citoyen.

D'une part, la Fédération a vocation à ne s'intéresser qu'aux problèmes que l'Union européenne ou la zone euro ne peuvent pas ou ne veulent pas traiter. D'autre part, la mise en service devra se faire progressivement. La méthode retenue pour choisir les députés et les sénateurs permet d'éviter la création de nouveaux postes à rémunérer, puisque les uns et les autres proviennent des parlements nationaux. Seule peut être prévue une indemnité couvrant les frais directs imputables à la fonction.

**“ LES DEUX CHAMPS
PRIORITAIRES SERONT LA
RELANCE DE LA CROISSANCE
ET L'HARMONISATION FISCALE”**

Le président sera évidemment un poste à créer et il aura besoin d'un petit état-major. D'après le traité que nous proposons, il devra choisir un premier ministre qui obtienne l'approbation du parlement.

Une première négociation entre les États membres permettra de déterminer les quelques domaines prioritaires à explorer. On imagine que les deux champs prioritaires seront :

- la relance de la croissance en Europe ;
- l'harmonisation fiscale entre les États membres.

Le gouvernement de la Fédération s'étoffera au fur et à mesure des besoins. La Fédération s'installera à Bruxelles et pourra partager ou louer certaines fonctions administratives ou d'études avec les autres instances européennes bruxelloises.

Un jour peut-être, la Fédération européenne aura absorbé tous les membres de la zone euro et pourquoi pas, ultérieurement tous les membres de l'Union européenne. Bien que théorique, ou en tout cas très lointaine, cette hypothèse mérite d'être évoquée. La Fédération constitue bien l'avenir de l'Europe.

4. Une initiative européenne de croissance pour la Fédération européenne

La crise financière qui s'abat sur l'Europe est ressentie actuellement comme étant surtout une crise de l'endettement souverain. La plupart des gouvernements vont devoir pratiquer une politique budgétaire restrictive avec à la fois réduction des dépenses et augmentation des prélèvements obligatoires.

Devant une telle situation on peut s'attendre à deux types de propositions politiques.

Une réponse plutôt conservatrice et conforme à l'orthodoxie économique, principalement inspirée de Hayek et de Friedman, consiste à revenir aux critères de Maastricht et de s'y maintenir strictement : le déficit budgétaire annuel ne doit pas dépasser 3% du PIB et le total de la dette ne doit pas dépasser 60% du PIB. Dans ces

conditions, les pays membres de la Fédération n'auront aucune capacité d'emprunts nouveaux aussi longtemps que la dette ne sera pas repassée en dessous de 60% du PIB. C'est l'austérité érigée en principe. La croissance ne pourra revenir que lorsque les entreprises auront retrouvé une compétitivité mondiale et pour cela, il ne reste qu'une chose à faire : réduire l'État-Providence et le niveau des salaires. Bien que cela ressemble à une politique de déflation, n'oublions pas qu'elle est effectivement acceptée par une partie importante des élites et de l'opinion européennes.

Au contraire, pour une politique plutôt progressiste, l'austérité risque de rendre difficile l'atteinte des objectifs budgétaires et risque ainsi de se prolonger. Certes, il faut réduire les déficits en le faisant d'ailleurs progressivement, mais le plus important est de relancer la croissance qui seule permettra d'atteindre les objectifs budgétaires ainsi que la réduction du chômage⁷. Or la croissance peut être activée par l'investissement financé par endettement si l'investissement respecte certaines conditions de rentabilité.

“ POUR RETROUVER LE CHEMIN DE LA CROISSANCE, LA SEULE SOLUTION POSSIBLE PASSE PAR L'INVESTISSEMENT ”

Cette politique a de bonnes chances de devenir progressivement la politique de la Fédération pour autant qu'elle obtienne un accord du Parlement. C'est la condition de la démocratie. Le fait qu'elle semble s'inspirer des idées néo-keynésiennes ne signifie pas qu'il faille la rejeter. On peut donc retrouver le chemin de la croissance, et la seule solution possible passe par l'investissement.

Comme l'écrit Joseph Stiglitz⁸, « La vraie réponse, au moins en ce qui concerne les pays qui peuvent emprunter à faible taux, est simple : utiliser l'argent pour procéder à des investissements à haut rendement⁹. Cela tout à la fois relancerait la croissance et générerait des recettes fiscales, faisant ainsi baisser à moyen terme le ratio de la dette par rapport au produit intérieur brut (PIB) et améliorant la durabilité de la dette. (...) En Europe, le ratio de la dette par rapport au PIB est plus bas qu'aux États-Unis ; si elle disposait également d'un cadre budgétaire commun adéquat, l'Europe serait en meilleure position que les États-Unis ».

L'Europe entière aurait besoin d'un tel plan d'investissement, dans le même esprit que celui proposé jadis par Jacques Delors. Malheureusement, ni l'Union européenne, ni la zone euro, ni les États pris indépendamment les uns des autres n'auraient la capacité de garantir de façon suffisante les emprunts faits sur le marché. En effet, les États sont déjà trop endettés, l'Union européenne ou la zone euro ne sont pas des structures politiques ayant valeur de garantie d'un État.

Seule une association très étroite entre quelques États européens solidaires et assez homogènes économiquement parlant aurait la capacité d'emprunt. C'est ce qui pourrait se réaliser dans l'esprit de la coopération renforcée prévue par le traité de Lisbonne. Or cette association solidaire, c'est très précisément ce qu'il faut appeler la Fédération européenne, fondée par les six États les plus avancés de l'Europe occidentale et qui ont l'intention d'aller ensemble plus loin dans la construction européenne.

Ainsi, la Fédération aurait-elle le mérite par sa simple existence de rendre plus facile le financement d'un tel programme. Ces investissements d'avenir seraient suffisamment massifs pour entraîner l'économie européenne et rattraper notre retard en matière de frontière technologique avec les États-Unis et certains pays émergents. Il nous faut, en effet, dégager les financements nécessaires à la « Stratégie 2020 » qui vise à investir dans les secteurs d'avenir.

Un programme de 600 milliards d'euros serait dimensionné pour les 6 pays fondateurs de la Fédération. Cela représente 100 milliards en moyenne par pays (pour la France, 140 milliards soit 4 fois l'importance du grand emprunt). Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, le PIB des six pays constituant la Fédération européenne est de 8 230 milliards d'euros. Or le montant de l'endettement de la Fédération en tant que telle destiné

7. Maria João Rodrigues, « Chômage des jeunes, divergences socio-économiques et capacité budgétaire dans la zone euro », Policy Paper No. 101, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013.

8. Tribune publiée dans le journal *Le Monde*, daté du mercredi 17 août 2011, intitulée « Comment éviter une longue léthargie de l'économie ? ».

9. Au moment où la politique monétaire a atteint ses limites. Le taux de refinancement dans la zone euro se situe à 1,25% ; il se situe à des niveaux historiquement bas depuis plusieurs années.

à financer les 600 milliards prévus représente près de 7% du PIB. Si on applique ce même ratio à la France seule, il sera de 7% de 2 000 milliards, soit 140 milliards d'euros.

Les données macroéconomiques de la Fédération européenne

État	Population (en millions)	PIB (en milliards d'euros)	Part de la population (en %)	Part du PIB (en %)
Allemagne	82	2 640	16	20,5
France	62	2 000	12	15,5
Italie	60	1 565	12	12
Espagne	45	1 050	9	8
Belgique	11	376	2	3
Pays-Bas	17	600	3	4,5
Total de la Fédération	277	8 231	54 %	63,5 %
Pologne	38	380	7,5	3
UE	504	12 900	100 %	100 %

Source PIB : OCDE (données 2012)

La Fédération, composée de 6 États (7 avec la Pologne), rassemble un peu plus de 54 % de la population de l'Union européenne. Elle compte également pour plus de 63,5 % du PIB européen. La taille d'une Fédération à 6 (ou 7 membres) est donc significative.

Ce plan ne sera pas pratiqué en un an, il doit se concevoir comme la première phase d'un plan de long terme pluriannuel. Signalons d'ailleurs que le fait d'investir 600 milliards d'euros dans 6 pays dont les économies sont très interconnectées aura un effet amplificateur sur la croissance. On sait qu'une relance dans un seul pays serait condamnée à l'échec.

“ LA RENTABILITÉ DU PROJET SÉLECTIONNÉ PERMETTRA SYSTÉMATIQUEMENT DE REMBOURSER L'EMPRUNT ”

Cette ambition passe par l'émission d'Eurobonds. Ces émissions seraient effectuées par la Banque européenne d'investissement, qui pourrait emprunter en son nom sur les marchés de l'Eurobond, avec la garantie de la Fédération et/ou des États membres. L'émission d'Eurobonds étant confiée à la Banque européenne d'investissement, il sera créé une Agence européenne de l'investissement qui aura pour rôle de sélectionner les projets, en bénéficiant d'une expertise scientifique et technique essentielle à sa mission. Le rôle central de cette agence sera de sélectionner des projets rentables : la rentabilité du projet devra être supérieure au taux de remboursement des Eurobonds. Autrement dit, la rentabilité du projet permettra systématiquement de rembourser l'emprunt. Il n'est pas question que l'accès aux Eurobonds serve à fédérer les dettes des États, telles qu'elles existent actuellement. Ainsi, l'emprunt s'auto-remboursera, il n'augmentera pas la charge de la dette collective des États.

Les secteurs d'investissement d'avenir à privilégier pourraient être :

1. La recherche et l'enseignement supérieur.

Les nouvelles technologies actuelles et futures seraient privilégiées (biotechnologies, nanosciences, etc.). Dans notre esprit, le mal endémique de ces dernières années est que les meilleurs élèves des grandes écoles sont partis travailler dans des banques ou banques d'affaires, et non plus dans la recherche et développement. Dit autrement, il est préférable socialement et économiquement qu'un normalien, un étudiant de la Bocconi, ou encore un universitaire de la Ludwig-Maximilians-Universität à Munich travaille dans un laboratoire de recherche, plutôt que chez Goldman Sachs. Sur le plan de l'enseignement supérieur, cela permettrait d'aboutir à un réseau d'universités d'excellence.

D'une façon générale, la recherche et l'enseignement supérieur ont une importance capitale pour l'Europe. C'est un domaine dans lequel l'Europe devrait se hisser au premier rang mondial. D'abord la recherche permet l'innovation et le développement industriel, ensuite la recherche et l'enseignement supérieur pourraient être conçus comme un véritable secteur d'excellence d'industrie exportatrice. L'issue de la grande bataille de l'avenir sera largement dépendante de la place que l'Europe aura assigné à son pôle de recherche et d'enseignement supérieur.

2. Les grandes infrastructures européennes : énergétiques (réseaux transeuropéens), de transports¹⁰ (TGV Paris-Berlin, Axe Lyon-Turin, etc.), les énergies renouvelables, etc. Quelques exemples de secteurs ou de projets rentables doivent être précisément identifiés : voltaïque, médecine, aéronautique, etc. Ils porteront nécessairement sur les technologies de demain (la frontière technologique des années 2020-2030).

Dans un premier temps, l'agence pourra se concentrer sur le secteur énergétique qui peut être considéré comme prioritaire.

“ L'AGENCE EUROPÉENNE DE L'INVESTISSEMENT AURA POUR RÔLE D'IDENTIFIER CES PROJETS RENTABLES ”

L'Agence européenne de l'investissement aura pour rôle d'identifier ces projets rentables. Les collectivités locales, et plus particulièrement les régions et les métropoles européennes, seraient étroitement associées à l'identification et à la mise en œuvre de ces investissements d'avenir.

Ces projets devront systématiquement associer une entreprise industrielle européenne (Siemens, Saint-Gobain, etc.) ou un grand opérateur de manière à sécuriser ces investissements d'avenir et à inciter les grands groupes européens à investir en Europe pour l'Europe. Au-delà, il apparaît essentiel d'associer les grands groupes aux entreprises de tailles intermédiaires (ETI), ainsi que les petites et moyennes entreprises (PME) européennes. La démarche de ce projet se veut partenariale, l'innovation européenne – afin d'être la plus compétitive possible – doit être partagée par le plus grand nombre d'entreprises.

Ces investissements font le pari de l'intelligence dans une société de la connaissance, porteuse de dynamique économique, sociale, politique. On sait que l'industrie moderne fonctionne beaucoup sur le principe du réseau afin de maximiser la valeur le long de la chaîne de production. Ainsi, la conception d'un avion peut-elle être faite dans un pays A, la fabrication d'un fuselage dans un pays B, celle des moteurs dans un pays C, et l'assemblage et le tableau de bord dans un pays D. Telle est le futur visage de l'industrie. On comprend que tout ce qui est transport et énergie est déterminant. L'Europe ne doit pas être absente de ce rendez-vous.

Cette initiative européenne de croissance serait un geste significatif de l'Europe fédérale. Ce serait le premier instrument d'action fédérale créé par la Fédération européenne. Elle se situe très exactement dans la suite historique des initiatives de la CECA qui fut l'ancêtre du traité de Rome. Par une sélection sans faiblesse de projets financièrement rentables, cette initiative n'alourdit pas la dette. Car emprunter pour investir dans un projet rentable n'accroît pas l'endettement net, ni de l'Europe ni des États, contrairement à des investissements dits d'intérêt général qui en réalité doivent être subventionnés. De plus, en aidant à la relance de la croissance, ces investissements aideraient à rembourser la dette grâce aux nouvelles rentrées fiscales créées par le supplément d'activité.

Ainsi, alors que les États auront de grandes difficultés pour emprunter directement sur les marchés, alors que ni l'Union européenne, ni même la zone euro ne peuvent apporter les garanties nécessaires, la Fédération européenne, par son existence même, le rendra possible. La Fédération permet de relancer l'investissement et la croissance.

¹⁰. Rappelons qu'une croissance européenne de 1% génère un accroissement des transports de 3% en Europe. Autrement dit, le développement économique en Europe se fait essentiellement par des échanges transfrontaliers. Ainsi, améliorer les réseaux transeuropéens promeut une politique de croissance en Europe.

5. Une harmonisation fiscale pour la Fédération européenne

L'harmonisation fiscale entre les pays est probablement ce dont l'Europe a le plus besoin pour achever la construction du grand marché européen. Malheureusement, les États ont souvent des réticences à s'y prêter, car la fiscalité est le principal attribut de la souveraineté. La création d'une fiscalité européenne verra sans doute le jour mais le premier objectif que peut se donner la Fédération est d'harmoniser la fiscalité des États membres.

**“ LE PREMIER OBJECTIF
QUE PEUT SE DONNER
LA FÉDÉRATION EST
D’HARMONISER LA FISCALITÉ
DES ÉTATS MEMBRES ”**

Cette harmonisation est impossible dans l'Europe des 28 (Union européenne) par suite de l'intransigeance implacable de la Grande-Bretagne mais qui, sur ce sujet, serait probablement suivie par d'autres États de l'Union. Pour les mêmes raisons elle est difficilement atteignable par les pays de la zone euro. Elle est sans doute l'un des principaux objectifs que peut se fixer la Fédération et c'est en tout cas l'une des raisons pour laquelle la Fédération européenne ne peut être créée qu'avec un petit nombre de pays.

Quels pourraient en être les termes ? Les États membres devraient d'abord s'engager à éliminer toute trace de paradis fiscal, de paradis juridique ou réglementaire. Cette disposition doit être une obligation absolue pour participer à la Fédération. C'est pourquoi, par exemple, le Luxembourg ne pourra pas la rejoindre aussi longtemps qu'il n'aura pas pris les mesures nécessaires (paradis fiscal et fiscalité particulière).

La première phase de l'harmonisation serait de dresser une liste des impôts et taxes de chaque pays autour d'une définition commune acceptée. On notera, pour prendre, par exemple, la terminologie française :

- la taxe sur la consommation ou taxe dite sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR) ;
- l'impôt sur le bénéfice des sociétés (IS) ;
- le prélèvement social sur les revenus, soit la contribution sociale généralisée (CSG) ;
- l'impôt sur la fortune ou sur le capital ;
- les impôts et taxe sur la succession ;
- la fiscalité verte.

Tous les pays devront structurer leur fiscalité sur ces sept bases en s'efforçant de répondre à la même définition juridique choisie de façon consensuelle.

La deuxième phase serait consacrée à l'harmonisation des taux. Afin de garder une certaine souplesse d'application, un taux moyen serait défini, chaque État pourrait l'augmenter ou le baisser d'un pourcentage convenu maximum (par exemple 5%). Ainsi, par exemple, si on retient pour la TVA une moyenne commune de 20%, chaque pays pourra pratiquer un taux entre 20% + 5% soit 21% maximum et 20% - 5% soit 19%, auquel s'ajouterait comme aujourd'hui un taux plus réduit pour les produits de première nécessité.

L'impôt sur le bénéfice serait strictement harmonisé avec simplement une tolérance de plus ou moins 5% de l'IS moyen. Il est probable que la TVA et l'IS ou leurs équivalents feront l'objet d'un accord dans des délais raisonnables. Un premier problème sera rencontré pour la fiscalité sur le revenu. Les Français voudront probablement un impôt progressif par tranches, avec une tranche limite supérieure élevée. Le principe de l'impôt

néгатif (ou du RSA) devra faire partie du même examen. Compte tenu des philosophies assez différentes des pays membres, on ne peut espérer qu'un compromis.

L'harmonisation des charges sociales sera encore plus difficile. Il en sera de même pour les impôts sur la fortune, le capital ou les droits de succession. Ce serait peut-être l'occasion pour la France d'évoluer pour se rapprocher des pratiques des autres membres. La fiscalité verte pourrait probablement rester de la compétence de l'Union européenne qui semble être en mesure de la traiter.

Enfin, sera abordé l'opportunité de la création d'un impôt fédéral européen. Il devra couvrir les frais de fonctionnement de la Fédération et peut-être aussi le financement de certaines structures communes, telle que l'Agence européenne de l'investissement, dédiées à des investissements rentable pour cette Fédération.

**“ L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER
UN IMPÔT FÉDÉRAL EUROPÉEN
SERA ABORDÉE ”**

Il s'agit en fait d'un travail très ambitieux. Il est probable que la réussite est possible à 6 ou 7 membres mais certainement pas à 28. L'harmonisation fiscale a pour objet d'éviter la concurrence fiscale et d'établir une lisibilité complète des systèmes d'un pays à l'autre. Mais il reste que chaque pays gardera le choix de la pression fiscale totale qu'il impose à son économie. Ce serait, en tout cas, un immense progrès pour un meilleur fonctionnement du marché unique, et par conséquent de l'Europe.

6. Projet de Traité constitutif de la Fédération européenne

La Fédération européenne que nous proposons de créer pourra être établie sur la base du projet de traité suivant.

Préambule. La Fédération européenne consacre un système de valeurs, partagé depuis l'Antiquité. (...) Le Traité constitutif établit la liste des domaines de transfert de souveraineté et cette Fédération fonctionne à l'image d'un régime parlementaire, seul moyen d'assurer le contrôle démocratique.

Article 1. Le projet de Fédération est une Union libre entre des États choisissant de s'engager librement dans une construction politique fédérale.

Article 2. Deux chambres seront instituées :

- Une Chambre de députés, dont les membres seront délégués par les Parlements nationaux avec un total de 300 députés répartis entre les pays au prorata des populations.
- Un Sénat composé de délégués par les chambres hautes nationales avec un total de 80 sénateurs répartis entre les pays au prorata de la richesse nationale de chaque État membre. En cas de désaccord entre les deux assemblées, les décisions de la Chambre des députés auront force de loi.

Article 3. La Chambre des députés et le Sénat de la Fédération se réunissent en Congrès pour élire le Président de la Fédération détenteur du pouvoir exécutif et gardien du bon fonctionnement des institutions.

Article 4. Le président de la Fédération veille au respect de la Constitution. Il est élu pour cinq ans. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Article 5. Un Conseil de la Fédération des États sera créé, composé de trois représentants de chaque pays désignés par les gouvernements des pays membres avec l'accord de leur parlement.

Article 6. Le président choisit un premier ministre qui doit être approuvé par les deux chambres après présentation du gouvernement. Les deux chambres peuvent censurer le gouvernement. Le président peut dissoudre sous certaines conditions les deux chambres.

Article 7. Le budget de la Fédération est approuvé par les deux chambres en termes identiques.

Article 8. Le Conseil des États-nations a le pouvoir de demander un réexamen des lois votées et peut s'opposer à la promulgation d'une loi. En cas de conflit entre le Conseil des États-nations et les deux chambres, le président de la Fédération peut organiser un référendum pour résoudre le conflit.

Article 9. L'euro est la monnaie de la Fédération.

Article 10. Deux, trois ou plusieurs pays peuvent initialement former cette Fédération. Les États entrent dans la Fédération en ratifiant ce traité international.

Ainsi est créée, au cœur de l'Europe, une Fédération d'États-nations conforme aux vœux des pères fondateurs de l'Europe, c'est-à-dire la création d'une puissance européenne profondément démocratique et fédérale.

CONCLUSION

Le XX^{ème} siècle s'est bien terminé, même si le chômage commençait à s'étendre en Europe. La surprise de la fin pacifique du communisme entraîne la fin de la Guerre froide. L'Allemagne réunie, l'Europe s'agrandit rapidement des anciennes républiques communistes de l'Est alors que l'euro est mis sur les rails. Mais le début du XXI^{ème} siècle devait nous ramener à une plus triste réalité.

Une crise financière d'une gravité extrême entrave la croissance économique. Dès lors, l'endettement des États semble ne plus avoir de limite. L'Europe se trouve en décrochage par rapport au reste du monde, où les pays émergents prennent conscience de leur nouvelle force.

“ LA SOLUTION À LA CRISE ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNELLE SERA EUROPÉENNE OU NE SERA PAS ”

En Europe, la France est en décrochage industriel par rapport à l'Allemagne. Par conséquent, le couple franco-allemand connaît les vicissitudes et perd son rôle historique de leadership. L'Europe se situe dans une crise à la fois économique et institutionnelle. L'incertitude pénètre tous les pays. La seule certitude semble être que les choses ne peuvent pas rester en l'état très longtemps. Si les gouvernements restent tétanisés et refusent d'agir en privilégiant un soi-disant pragmatisme au jour le jour, alors les peuples finiront par se réveiller et s'en suivra une nouvelle aventure européenne. Le cycle classique est déjà enclenché : crise financière, puis crise économique, enfin crise sociale qui ne peut s'achever que par une crise politique y compris institutionnelle. Au siècle dernier, cela donne une révolution, la chute de la démocratie dans de nombreux pays et une grande guerre mondiale.

Aucun pays d'Europe (pas même l'Allemagne) ne peut espérer sortir seul de cette véritable impasse. La solution sera européenne ou ne sera pas, tant est grand notre degré d'intégration économique en Europe.

Visiblement, la solution n'apparaîtra pas dans le cadre institutionnel européen actuel qui résulte d'une déjà longue évolution historique et ne correspond plus aux besoins de notre époque. Sa gouvernance fonctionne mal, surtout depuis que l'Europe s'est étendue à bientôt plus de 28 membres. Son fonctionnement ressemble à celui d'une grande machine bureaucratique où les peuples ne se sentent concernés que marginalement.

On en viendra un jour à créer un régime politique de type fédéral inspiré de la démocratie parlementaire. On attend la Fédération des États-nations. On sait d'ailleurs que la sortie de crise de l'euro ne pourra se faire que dans ces conditions. Mais on découvrira vite que la création d'un tel pouvoir fédéral exigera de ses futurs membres une très forte cohésion économique, politique et même culturelle voire historique et surtout un abandon, certes partiel mais bien réel, d'une partie de leur souveraineté. Et cela suggère que le début de la Fédération européenne ne peut être fait qu'à quelques-uns seulement.

L'Europe est dans un état de stagnation qui peut la conduire à la mort à l'occasion de la première crise. Alors, le temps du détricotage de l'euro puis de l'Europe elle-même pourrait conduire à une déchéance inéluctable. Ce serait un malheur pour les peuples d'Europe, ce serait une grande perte pour l'humanité parce que dans la violence de la mondialisation, l'Europe est seule, grâce à ses valeurs, capable d'offrir au monde la possibilité de civiliser le capitalisme.

Au moment où les États-Unis se désengagent progressivement du continent européen (à travers l'OTAN par exemple), dès l'instant où le versant Sud de la Méditerranée devient instable, où le Moyen-Orient est

structurellement en ébullition (avec « l'arc chiite », le problème israélo-palestinien, l'Iran, etc.), et alors que la Russie souhaite se réaffirmer en tant que puissance, l'Europe ne peut se déconstruire. Elle doit au contraire se réinventer, pour retrouver le chemin que les pères fondateurs nous ont appris.

Français et Allemands doivent changer leur regard sur l'Europe, même si l'Europe possible ne ressemble pas exactement à ce dont ils ont peut-être rêvé. Un saut qualitatif s'impose, celui de l'organisation fédérale de l'Europe que les pères fondateurs de l'Europe avaient entrevue. Ne perdons pas de temps. Il y a urgence.

Rappelons pour conclure les propos d'Alberto Savini¹¹, « *Aucun homme, aucune Puissance, aucune Force ne pourra unir les Européens et 'faire' l'Europe. Seule une Idée pourra les unir : seule une Idée pourra 'faire' l'Europe. Idée : cette 'chose humaine' par excellence. (...) Cette idée est l'idée de la communauté sociale. Cela ne peut être autre chose que l'idée de la communauté sociale. (...) Pour arriver à union naturelle et par conséquent valide, l'Europe doit découvrir toute seule, inventer toute seule la raison profonde de cette union ; ne pas reprendre, ne pas imiter ce que d'autres ont fait. Autrement, l'Europe fera elle aussi son 'rêve de Charlemagne', son 'rêve de Napoléon', son 'rêve de Hitler' ».*

11. Dans *Pompiérisme*, 1944.

Sur les mêmes thèmes...

UNIS DANS LA DIVERSITÉ : HYMNES ET DRAPEAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Pierre-Robert Cloet, Bénédicte Legué et Kerstin Martel, *Études & Rapports No. 102, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2013

CHÔMAGE DES JEUNES, DIVERGENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET CAPACITÉ BUDGÉTAIRE DANS LA ZONE EURO

Maria João Rodrigues, *Policy Paper No. 101, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2013

L'ALLEMAGNE ET L'UE : NOUVEAU CYCLE ?

Yves Bertoncini, Jacques Delors et António Vitorino, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2013

UE ET CROISSANCE : TROIS PACTES PLUTÔT QU'UN

Jacques Delors, António Vitorino et les membres du Conseil d'administration, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013

L'EUROPE ALLEMANDE

Mathilde Durand, *Synthèse de l'ouvrage d'Ulrich Beck, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013

L'UE NON, L'EURO OUI ? LES OPINIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES FACE À LA CRISE (2007-2012)

Daniel Debomy, *Policy Paper No. 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013

PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE

Henrik Enderlein, Jacques Delors, Helmut Schmidt, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul De Grauwe, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir et António Vitorino, *Études & Rapports No. 92, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2012

POUR UNE FÉDÉRATION EUROPÉENNE D'ÉTATS-NATIONS : LA VISION DE JACQUES DELORS REVISITÉE

Yves Bertoncini, *Synthèse de l'ouvrage de Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2012

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

