

Pour une Europe fédérale

Publié le [23 février 2016](#) par [Centrilogue](#)

L'Europe est actuellement confrontée à la pire crise de son histoire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : le cataclysme financier de 2008 a mis à genoux plusieurs économies de la zone euro, la monnaie unique semble cristalliser contre elle tous les mécontentements, la menace du « Brexit » plane sur l'Europe et l'afflux de réfugiés remet en cause l'acquis de Schengen et provoque une montée spectaculaire des partis populistes, souverainistes et nationalistes dans toute l'Union européenne. Jamais la légitimité du projet européen n'avait été à ce point contestée. Il n'y a que deux issues possibles : la désintégration ou la fédéralisation.

Qu'est-ce que le fédéralisme européen ?

Le mot fédéralisme désigne une forme d'organisation des pouvoirs publics dans laquelle plusieurs Etats voisins décident de confier certaines compétences à un même gouvernement central tout en conservant leur autonomie dans les autres domaines : les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, le Brésil, le Mexique, l'Inde, l'Allemagne et la Belgique ont une organisation de type fédéral.

Le fédéralisme européen est un courant de pensée qui prône la construction d'une Europe fédérale, c'est-à-dire d'un véritable « Etat européen » ou, si l'on préfère, une « République européenne ». Dès le XVIII^e siècle, le philosophe Emmanuel Kant défendait l'idée d'une autorité politique supranationale capable d'imposer le respect du droit international aux Etats européens et de garantir la « paix perpétuelle ». Au XIX^e siècle, Victor Hugo rêvait de voir émerger des « Etats-Unis d'Europe », une condition nécessaire à ses yeux pour bâtir une paix durable sur le continent européen. Après l'hécatombe de la Première Guerre mondiale, le fédéralisme européen connut un nouvel élan, rapidement balayé par la crise de 1929 et la montée du fascisme en Europe. Il fallut attendre la fin du deuxième conflit mondial pour qu'un projet européen d'inspiration fédéraliste puisse enfin voir le jour. Les « Pères de l'Europe », comme Schuman, Monnet, Spaak, Adenauer et De Gasperi, étaient des fédéralistes : persuadés que les deux guerres mondiales étaient le fruit du nationalisme, ils entendaient préserver la paix en dépassant le cadre de l'Etat-nation et en bâtissant une Europe supranationale. Mais face aux réticences des opinions publiques et des dirigeants nationaux, les Pères de l'Europe firent le choix du pragmatisme : ils édifièrent d'abord un « marché commun » dans l'espoir que l'Europe économique ouvrirait la voie vers l'Europe politique.

Le fédéralisme européen est un courant transpartisan qui dépasse largement le clivage droite-gauche, mais les fédéralistes les plus ardents se rencontrent surtout chez les centristes et les écologistes. Actuellement, l'organisation fédéraliste la plus influente est le « Groupe Spinelli », qui réunit des personnalités politiques européennes telles que Daniel Cohn-Bendit, Romano Prodi, Jacques Delors et l'ancien Premier Ministre belge Guy Verhofstadt. Il existe également toute une nébuleuse de micro-partis, d'associations, de clubs et de think-tanks fédéralistes, comme l'Union des Fédéralistes Européens, le PFE (Parti Fédéraliste Européen) et le mouvement des « Jeunes Européens ». En France, la plupart des responsables politiques

sont « européistes », c'est-à-dire favorables à la construction européenne, mais peu se disent ouvertement fédéralistes : la socialiste Ségolène Royal, l'écologiste Noël Mamère et les principaux leaders centristes (François Bayrou, Marielle de Sarnez, Jean-Christophe Lagarde) font partie des rares personnalités politiques françaises qui défendent le fédéralisme européen.

A dire vrai, le mot « fédéralisme » fait peur. Pour bon nombre de citoyens européens, le fédéralisme signifie la destruction des Etats et la dilution des identités nationales dans un « super-Etat » européen. De telles peurs sont tout à fait compréhensibles, mais elles ne sont pas justifiées : dès lors qu'il existe une répartition claire des compétences entre le gouvernement fédéral et les Etats membres, nulle raison de crier au loup. Il faut n'avoir jamais mis les pieds en Bavière, au Texas ou en Californie pour penser que l'appartenance à une fédération détruit les lois et l'identité des Etats qui en sont membres ! Si le fédéralisme européen fait peur, c'est aussi parce qu'on l'associe très souvent au libéralisme économique et aux politiques « d'austérité ». Cet amalgame est d'ailleurs entretenu par l'ultragauche antilibérale et par l'extrême droite : le fédéralisme est ainsi présenté comme une « ruse » employée par les technocrates européens pour imposer des politiques libérales dont les peuples ne veulent pas ! Cette théorie du « complot fédéraliste » est absurde : l'immense majorité des dirigeants politiques nationaux sont hostiles au fédéralisme car ils ne veulent pas renoncer à leur souveraineté ; quant aux « technocrates de Bruxelles », ils n'ont pas vraiment intérêt à favoriser l'émergence d'une démocratie fédérale européenne qui limiterait considérablement leur pouvoir.

L'Europe fédérale n'existe pas

L'Union européenne, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'a pas grand-chose de fédéral. Les europhobes et les souverainistes passent leur temps à dénoncer un « super-Etat européen » qui n'existe pas ! L'Union européenne n'est pas un Etat, mais une confédération d'Etats indépendants. Les grandes orientations et les priorités politiques de l'Union sont fixées par le Conseil européen, qui réunit les 28 chefs d'Etat et de gouvernement et qui prend ses décisions sur la base du consensus. Toutes les politiques européennes sont discutées et validées par les Etats membres avant d'être mises en application par la Commission de Bruxelles. Dans les domaines sensibles tels que la défense, la fiscalité ou la protection sociale, les textes législatifs rédigés par la Commission sont adoptés à l'unanimité par le Conseil des ministres de l'Union, ce qui donne un droit de veto à chaque Etat. Par conséquent, les gouvernements nationaux restent les véritables « pilotes » de l'Union européenne. Comme l'explique le diplomate Maxime Lefebvre dans son livre *La construction de l'Europe et l'avenir des nations*, c'est l'Union européenne qui est entre les mains de ses Etats membres, et non l'inverse. Les Etats membres de l'Union n'ont jamais renoncé à leur souveraineté, ils exercent en commun des compétences qui découlent de cette souveraineté. L'Union européenne est le produit de leurs décisions.

Si l'Europe est aujourd'hui en panne, c'est précisément parce qu'elle ne fonctionne pas comme une véritable démocratie fédérale, et parce qu'elle est constamment plombée par les égoïsmes nationaux et les désaccords entre les Etats membres. Tant que l'Europe n'évoluera pas vers le fédéralisme, elle ne pourra pas fonctionner de façon efficace, transparente et démocratique. Le Parlement européen, qui représente les citoyens de l'Union, ne dispose pas des prérogatives d'un véritable parlement. Ses pouvoirs législatifs sont en effet très incomplets : dans certains domaines tels que l'agriculture ou la fiscalité, les réglementations sont ratifiées par le Conseil

des ministres de l'Union sans vote au Parlement européen. En outre, le Parlement européen ne vote pas l'impôt et ne dispose pas de l'initiative législative. Il constitue d'ailleurs un contre-pouvoir assez dérisoire face aux exécutifs européens : ainsi, en matière budgétaire, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Eurogroupe prennent leurs décisions dans la plus grande opacité, sans rendre de compte devant les députés européens. Bien que le Traité de Lisbonne ait renforcé les pouvoirs du Parlement européen, cette assemblée n'a toujours pas les responsabilités d'un vrai parlement. D'ailleurs, les taux d'abstention extrêmement élevés (près de 60%) que l'on observe aux élections européennes dans notre pays traduisent le peu d'intérêt des Français pour une Europe qui leur semble trop lointaine et pour un Parlement dont ils ne perçoivent guère l'utilité.

La seule véritable institution fédérale dont dispose l'Union est la Banque Centrale européenne (BCE), qui gère la politique monétaire de la zone euro et qui est, en théorie, indépendante des Etats. Mais ce fédéralisme monétaire est encore très inabouti car il n'existe aucun gouvernement économique de la zone euro : chacun des 19 gouvernements de la zone euro mène sa propre politique économique sans qu'il y ait de coordination. La crise grecque a d'ailleurs révélé les faiblesses de l'union économique et monétaire. Face à la Grèce, les Etats de la zone euro ont été incapables de se mettre d'accord : certains réclamaient une « mutualisation » partielle des dettes souveraines de la zone euro pendant que d'autres exigeaient que la Grèce « purge » ses finances.

Les gouvernements nationaux sont les premiers responsables des dysfonctionnements de l'Europe. Dans un pamphlet sorti en 2014 et intitulé *Europe : amour ou chambre à part ?*, la députée européenne Sylvie Goulard analyse de façon impitoyable (mais ô combien éclairante) la façon dont les dirigeants nationaux détruisent l'Europe alors même qu'ils prétendent la construire. L'auteur montre que les gouvernements se comportent comme des « enfants gâtés » qui veulent avoir tous les avantages de l'Europe sans consentir les efforts nécessaires : ils veulent profiter de la monnaie unique mais ne respectent pas les règles budgétaires nécessaires à la stabilité de l'euro ; ils veulent profiter du marché unique mais refusent de mener les réformes qui permettraient de renforcer leur compétitivité ; ils réclament une Europe plus solidaire et plus efficace mais rechignent à augmenter leur contribution au budget communautaire. De nombreux responsables politiques nationaux prétendent défendre l'Europe mais sont incapables de proposer à leurs concitoyens une ligne politique claire sur les questions européennes. Pire : depuis des années, les gouvernements nationaux ont pour habitude de s'attribuer tous les succès européens et de rejeter sur la Commission européenne la responsabilité de tous les dysfonctionnements et de toutes les décisions impopulaires : cette attitude schizophrène a évidemment un impact désastreux sur l'opinion publique !

Quelques propositions concrètes pour bâtir une Europe vraiment fédérale

Tout d'abord, une Europe fédérale a besoin d'un véritable Parlement, dont le vote serait nécessaire à la ratification de toutes les réglementations communautaires et de l'ensemble du budget européen : il s'agit là d'une condition indispensable pour démocratiser le fonctionnement de l'Union. La Commission européenne doit, quant à elle, devenir un véritable gouvernement européen : pour cela, il faut une Commission resserrée et totalement indépendante des Etats. Les commissaires, dont le nombre pourrait être limité à une douzaine (au lieu de 28), doivent refléter la majorité issue des élections européennes, et doivent être responsables devant le Parlement.

Il faut également parachever l'union économique et monétaire en instaurant une véritable union bancaire, une fiscalité européenne et un « Trésor public européen » capable de lever l'impôt sous le contrôle du Parlement, d'émettre des emprunts obligataires, d'abonder les fonds structurels européens, de soutenir la croissance et de financer les grands aménagements dont l'Europe a besoin, notamment les infrastructures de transport. Pour bâtir une Europe fédérale, nous avons également besoin d'un droit du travail européen, d'une politique énergétique commune et d'une politique migratoire commune.

Par ailleurs, une Europe fédérale a besoin d'une véritable politique étrangère et de défense commune : face à des géants comme les Etats-Unis, la Chine ou la Russie, l'Europe doit parler d'une seule voix si elle veut avoir du poids sur la scène internationale et défendre ses intérêts et ses valeurs. Idéalement, il faudrait aussi mettre en place une armée européenne permanente composée de contingents issus des différentes armées nationales et placée sous l'autorité d'un commandement intégré comparable à celui de l'OTAN. Il faut aussi renforcer les moyens alloués à l'Agence Frontex et mettre en place un corps de garde-côtes européens, car il est clair que les Etats côtiers ne sont pas en mesure d'assurer seuls la surveillance de leurs côtes. La coopération policière et judiciaire doit être renforcée afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme et le crime organisé : cela requiert la création d'un Parquet européen capable d'émettre des mandats d'arrêt.

Une véritable démocratie européenne doit aussi avoir un visage. Aujourd'hui, l'Union européenne a 28 chefs d'Etat et de gouvernement, un président du Conseil européen, un président de la Commission, un président du Parlement européen, un président de l'Eurogroupe, un président de la Banque Centrale européenne, mais aucun de ces responsables n'incarne l'Europe aux yeux des citoyens. Fort heureusement, le Traité de Lisbonne a réformé le Conseil européen en remplaçant le système catastrophique de présidence tournante par un président permanent élu pour deux ans. Mais pour les citoyens, ce président reste une figure parmi d'autres au sein de la grande nébuleuse des dirigeants européens. Pour que l'Europe s'incarne, il faudrait un véritable « président de l'Union européenne » élu au suffrage universel pour un mandat de quatre ans renouvelable (comme le président des Etats-Unis) ; il fixerait les grands axes de la politique européenne et coordonnerait le travail du Conseil européen.

Pour finir, une véritable fédération européenne a besoin d'une constitution. Les référendums français et néerlandais de 2005, qui ont rejeté le projet de traité constitutionnel, ont enterré l'idée d'une constitution européenne. Le Traité de Lisbonne, signé en 2007 et entré en application en 2009, est moins ambitieux que le traité constitutionnel puisque ses rédacteurs ont abandonné toute référence à l'idée de constitution ainsi qu'aux symboles de l'Union européenne et à la Charte des Droits Fondamentaux. Mais l'Europe a besoin d'une vraie constitution, plus courte et plus lisible que le Traité de Lisbonne : cette constitution ne remplacerait pas les traités précédents, elle énoncerait simplement les grands principes de l'UE, les droits fondamentaux des Européens et le fonctionnement des institutions communautaires.

Le fédéralisme européen : une utopie ?

Le chemin est encore long jusqu'à l'avènement d'une Europe fédérale, car les résistances à toute forme de fédéralisation sont fortes. Nous ne sommes pas encore prêts pour effectuer ce grand saut. De fait, il n'existe pas de « nation européenne » : malgré des héritages culturels et

historiques communs, les Européens ne se pensent pas comme les membres d'un seul et même peuple. Les peuples européens et leurs dirigeants sont encore très attachés à la souveraineté des Etats, et les pays d'Europe centrale et orientale qui ont subi le joug soviétique pendant 40 ans ne veulent pas être intégrés dans un nouvel « empire ». De plus, la crise économique favorise les réflexes nationalistes et entraîne inévitablement une méfiance des peuples envers les institutions communautaires.

Depuis le Traité de Maastricht et la création de la monnaie unique, les dirigeants européens ont privilégié l'élargissement de l'Union, au détriment de son approfondissement dans des domaines clés tels que la fiscalité, l'énergie, la protection sociale ou la politique étrangère. Les élargissements successifs de l'Union européenne ont éloigné la perspective d'une Europe fédérale. La création d'une fédération européenne à 28 semble hautement improbable : la solution réside plutôt dans une Europe « à deux vitesses » permettant à un petit groupe d'Etats membres de poursuivre le processus d'intégration et laissant aux autres Etats la possibilité de les rejoindre ultérieurement. L'instauration d'une monnaie unique a marqué une étape décisive vers le fédéralisme : la zone euro pourrait donc être la base d'une future fédération européenne. Certains évoquent déjà la création d'un « Parlement de la zone euro », qui réunirait uniquement les eurodéputés des Etats membres de la zone euro et qui se prononcerait sur toutes les décisions de gouvernance économique. On peut aussi envisager la mise en place d'une fédération européenne qui se limiterait au « noyau dur » de l'Europe, c'est-à-dire aux 17 Etats de l'Union européenne qui appliquent l'ensemble de l'acquis communautaire et qui sont à la fois membres de la zone euro et de la Convention de Schengen.

Quoi qu'il en soit, le fédéralisme ne peut pas être un objectif à court terme : il doit être un horizon, une finalité, si nous voulons que l'Union européenne soit plus forte et plus démocratique. Le fédéralisme permettrait en effet de combler le « déficit démocratique » de l'Europe et de rendre aux citoyens européens la souveraineté qui leur a été confisquée par une bureaucratie non élue