

L'avant-garde européenne

Avantages et risques d'une voie possible
après l'échec du référendum du 29 mai 2005

Introduction : aux origines de l'échec du référendum

La campagne française en faveur du « oui » a souffert d'un double malentendu à la fois générationnel, s'agissant de la vision de l'Europe, et en termes de confiance politique. D'un côté, l'argumentation employée, centrée sur la paix et la prospérité, s'avérait dépassée. Elle n'était plus en phase avec les attentes d'aujourd'hui et ne parlait vraiment qu'aux populations des nouveaux pays membres ou aux générations les plus âgées dans les pays fondateurs; leurs enfants ou petits enfants considèrent en effet que la guerre n'est plus possible en Europe occidentale. Quant à l'argument selon lequel la prospérité vient de la construction européenne, il est battu en brèche par le constat de la persistance d'un chômage élevé et d'une croissance ralentie depuis près d'un quart de siècle dans les pays constituant le cœur de cette Europe de l'Ouest. De l'autre côté, un second malentendu provient du manque de sincérité des gouvernants lorsqu'ils s'expriment sur l'Europe. Au-delà de discours lénifiants sur les vertus de la construction européenne, ces dirigeants ne manquent pas moins de mettre en cause « Bruxelles » dès qu'il s'agit de faire passer quelque réforme libérale impopulaire, oubliant souvent que leur représentant au conseil l'a acceptée. A force d'être tenu, ce double langage renvoie aux peuples l'image d'une Union Européenne (UE) détentrice illégitime, car présumée technocratique, d'un pouvoir suprême occulte.

En vérité, le « déficit démocratique » ne provient pas des technocrates de la commission, au demeurant assez peu nombreux, mais bien plus de la faiblesse de l'intégration. Les principes d'une confédération sont par essence moins démocratiques, puisqu'ils reposent sur un pouvoir des Etats, soit des représentants directs ou indirects des gouvernements (ministres siégeant aux conseils, mais aussi encore souvent commissaires). Les décisions y sont donc prises par des représentants du peuple au second ou troisième degré. De plus, le Traité Constitutionnel Européen pâtissait d'une absence de contenu fort, alors que le Traité de Maastricht portait le projet de monnaie unique et touchait à un élément important de la souveraineté. Cette faiblesse intrinsèque ressortait évidemment lorsqu'aux critiques puissantes des opposants au dit traité, ses partisans ne pouvaient que mettre en avant pour les contrebalancer de bien timides avancées. *Last but not least*, l'absence de finalité dûment établie pour l'UE constituait un handicap majeur : l'objectif fédéral officiel est trop vague et présenté comme trop lointain pour que les bénéficiaires en soient perçus, alors même que le manque de délimitation géographique (le problème turc a fortement influencé l'électorat) et son corollaire d'extension indéfinie ne peuvent qu'affaiblir la cohésion de l'ensemble et attiser les peurs.

La prise de conscience de l'impasse à laquelle conduit la méthode dite "Monnet", en ce qu'elle vise à donner la priorité aux réalisations concrètes, ouvre la voie à une autre forme de construction. Cela suppose de penser le projet d'une entité fédérale ayant sa propre cohérence. Mais ce projet d'Etat fédéral devra néanmoins s'articuler avec le maintien d'une UE confédérale.

Les limites de la méthode proposée par Jean Monnet visant à commencer par des réalisations concrètes

Jean Monnet proposait de commencer l'aventure européenne par des réalisations concrètes, qui créeront des « solidarités de fait », dont l'accumulation est censée engendrer un processus irréversible. A entreprendre des coopérations sans *leadership* politique, la construction européenne finit par s'enliser. Certes de beaux succès ont été rencontrés par ce biais (charbon et acier, union douanière et commerciale, Politique Agricole Commune ou PAC, projets dans un cadre *ad hoc* hors des institutions communautaires tels qu'Airbus ou Ariane...), mais ils demeurent dispersés dans différents domaines, sans forcément être capitalisés politiquement au profit d'une seule volonté politique. Il en résulte souvent des situations incomplètes ou peu satisfaisantes. L'Union Economique et Monétaire (UEM) est ainsi qualifiée de « *currency without a state* ». Paradoxalement, certaines avancées marquent en partie un simple retour à la situation d'avant 1914 et doivent être relativisées ; la Belle époque, en effet, connaissait déjà les parités fixes et la libre circulation des hommes en Europe.

Or l'Europe n'en est plus à « commencer », alors même que cet esprit de la « méthode Monnet » a été pensé pour ses débuts. Il était implicite qu'ensuite, une fois atteint un certain degré d'intégration, une méthode plus directe puisse prendre le relais. Aujourd'hui, l'acquis commun est objectivement énorme : le droit de l'union ou ses normes partagées touchent quasiment tous les secteurs de la vie quotidienne, sans pour autant que le cœur des domaines de la souveraineté des Etats membres ait été attaqué en dehors de la politique monétaire.

Les dysfonctionnements actuels des institutions européennes engendrent deux écueils opposés inhérents à leur logique principalement confédérale. Soit l'UE souffre de paralysie décisionnelle faute de consensus : les problèmes sont reportés, jamais résolus, tels que la PAC en perpétuelle réforme, la question du rabais britannique, la limitation du budget de l'union... Cela devient franchement pénalisant sur plusieurs grands sujets. Soit le consensus est obtenu en forçant la main des plus faibles ; cette « tyrannie du consensus » frappe bien évidemment les plus petits et épargne les grands : ainsi l'Autriche a-t-elle dû récemment renoncer à s'opposer au lancement du processus d'adhésion turc pour ne pas compromettre les chances d'adhésion de la Croatie, qui historiquement et économiquement lui est très proche.

De telles difficultés, liées au principe confédéral, et aggravées par l'échec de l'approfondissement imprudemment proposé seulement après le grand élargissement, appellent à remettre la construction européenne à l'endroit en envisageant une

intégration dans les domaines majeurs de la souveraineté : une intégration par le haut, et non plus seulement par le bas, est la condition même du fédéralisme.

Le projet fédéral doit être pensé d'abord indépendamment de l'UE actuelle et avoir sa cohérence propre

L'entité fédérale doit pouvoir fonctionner indépendamment. Un tel « noyau dur » n'aura évidemment pas toute l'extension de l'union actuelle, faute de pouvoir aujourd'hui accorder tout le monde sur la finalité européenne ; il s'avère clair en effet que la Grande-Bretagne a par exemple son propre projet et que ce dernier n'est pas fédéraliste. Dans ces conditions, ladite entité moins étendue devra dans les domaines fédéraux, principalement ceux de la souveraineté, fonctionner sans être entravée par les décisions ou non-décisions du pouvoir issu des Etats. Pour cette raison, une telle fédération ne peut que respecter le principe démocratique, qui suppose une légitimité par le suffrage universel direct pour la désignation des dirigeants ou de l'assemblée devant laquelle ils sont responsables. Le principe d'efficacité exige aussi qu'il y ait un chef, les expériences de collégialité à la tête d'un Etat souverain, fut-il fédéral, ne sont guère concluants et restent au demeurant fort exceptionnelles. La Confédération Helvétique, rare illustration d'une telle collégialité, présente d'ailleurs une particularité de taille en matière de souveraineté à travers sa traditionnelle neutralité. En tout état de cause, la fédération devra avoir ses propres institutions distinctes dans leur fonctionnement et dans leur composition de celles de l'UE.

La fédération doit être formée d'Etats ayant renoncé à la souveraineté extérieure. A l'exemple du modèle austro-hongrois existant de 1867 à 1918, même s'il va de soi que la fédération européenne suppose une logique d'association et non de dissociation la distinguant de l'Etat issu de l' *Ausgleich*, le socle minimum fédéral doit au moins comprendre trois ministères : la défense, diplomatie et les finances y afférentes. Le premier exclut logiquement les neutres ne participant pas à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et le troisième ferme d'emblée la porte à ceux qui refusent l'UEM. Ces trois piliers fondamentaux n'empêchent évidemment pas la fédération de se doter d'autres compétences, même si cela suffit *a priori* pour la faire exister. Demeure la question, plus culturelle, du mythe unificateur. Pour l'Autriche, c'était l'Empereur, la légitimité dynastique des pays hérités, la religion catholique, l'histoire commune... Pour cette fédération européenne, il n'est pas évident que l'on puisse tout de suite trouver des ferments d'une conscience collective aussi solidement ancrés. Mais n'est-ce pas là le destin de tout projet fédéral que de se forger son propre mythe unificateur et créateur d'indissolubilité ? Pour les Etats-Unis en tous cas, la fédération n'est devenue indissoluble que très tard, après la victoire nordiste de la Guerre de Sécession.

Les obstacles ne sont pas insurmontables, car les opinions publiques sont prêtes à entendre ce discours fédéral en Europe. Le renoncement aux fiertés nationales s'avère d'autant plus aisé que beaucoup d'Européens se sont fait une raison après les deux conflits mondiaux ayant ruiné le continent et la dislocation des empires coloniaux. Les résistances seront bien sûr plus vives au sein des appareils étatiques et notamment des administrations compétentes dans les domaines de souveraineté. L'abdication son rang de puissance internationale est surtout difficile pour les grands : l'Allemagne, l'Italie et

surtout la France comme membre permanent du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies (CSNU) doté d'un droit de *veto*. Pour la France, il lui faut perdre ce siège privilégié, cette place de choix au sein du concert des nations. Pour l'Allemagne, il convient de renoncer à la perspective incertaine d'obtenir une telle position pour elle-même. Pour l'Italie, il suffira plus simplement d'accepter de ne plus avoir à se battre pour empêcher l'attribution dudit siège à l'Allemagne. Les plus petits Etats européens ne se font plus d'illusion sur leur puissance et se contentent de la protection salutaire de l'Alliance atlantique. Il convient par contre de prévoir des modalités pratiques d'intégration, telles que les fusions des commandements des armées, comme des réseaux diplomatiques. Elles susciteront bien sûr les résistances propres à toute fusion entre des organisations distinctes. Enfin, il conviendra d'écarter les phobies de chacun : l'acceptation d'un Etat fédéral européen doté d'armes nucléaires ne sera ainsi pas forcément simple pour l'opinion publique allemande attachée au pacifisme et rétive au nucléaire civil.

Pour être dissociés dans leur fonctionnement, l'Etat fédéral et l'UE devront s'articuler l'un à l'autre, le but du premier n'étant évidemment pas de briser la seconde.

La Fédération doit pouvoir s'articuler avec l'UE confédérale

Ce besoin d'une articulation entre fédération restreinte et confédération plus étendue se résout d'abord par le principe même du « noyau dur ». La première est clairement le cœur le plus solidement intégré de la seconde. Ainsi l'appartenance à l'UE est elle un préalable évident à toute participation à son noyau fédéral. Celle aux formes les plus poussées d'intégration de cette union est tout autant indispensable : UEM, UEO, espace Schengen... Le périmètre du noyau se dessine ainsi en négatif, par ces conditions, qui excluent de fait les Britanniques et les Scandinaves. La volonté des peuples de participer ou non au dit projet fédéral opérera une ultime sélection parmi les pays restant. Cette volonté devra être consacrée par une validation des citoyens ; le référendum s'avère évidemment nécessaire pour un choix aussi décisif. Enfin l'établissement du noyau fédéral suppose l'atteinte d'une masse critique comportant deux ou trois grands pays parmi les fondateurs... et implicitement plusieurs petits, quelle que soit leur ancienneté comme membres des communautés ou de l'union.

La fédération est substituée de plein droit à ses membres pour les politiques de l'UE en lien avec les compétences fédérales qui lui sont dévolues. Cela se traduit forcément par un double mouvement. D'une part, la masse critique du noyau dur impose *de facto* ses propres orientations comme direction prioritaire à l'union dont les Etats membres ne participant pas au noyau deviennent ainsi des marges pour ne pas dire des marches. Ils ne sont certes pas forcés de participer ou d'y adhérer, mais ils perdent la possibilité effective de bloquer la fédération dans ses grands choix ; ils bénéficient en contrepartie d'une protection évidente, dont ils ne supportent pas le coût. D'autre part, il en résulte une forme de dissociation, car les politiques confédérales de l'union dans les domaines de compétence fédérales, telles que la Politique Européenne de Sécurité Commune (PESC), auront naturellement vocation à s'atrophier du fait même de cette perte d'autonomie des marges. Les deux mouvements de convergence des politiques de l'union et de la fédération dans les domaines de compétence de cette dernière comme

d'effacement des politiques confédérales autonomes dans ce domaine vont naturellement de pair, sans qu'il paraisse possible de l'éviter.

Le maintien de l'indépendance des autres Etats de l'UE suppose toutefois que les membres de la fédération soient représentés individuellement au sein des instances de l'union pour les compétences à caractère confédéral. En effet si la fédération était représentée comme un seul Etat membre au sein des institutions de l'UE, cela entraînerait soit une minoration excessive de son poids démographique, soit une situation où la prise en compte du poids de la masse critique conduit à étouffer totalement les autres Etats membres, qui ne pourraient jamais constituer de majorité sans l'Etat fédéral européen auquel ils auraient choisi de ne pas participer. Cette dernière hypothèse conduirait à une situation anti-démocratique et absurde, qui ne ferait de l'UE qu'un instrument de domination de la fédération sur ses marges auquel plus personne n'aurait intérêt à participer. Pour éviter une telle ruine de l'UE, il est important de faire que, dans les domaines où la fédération n'aura pas compétence, donc *a priori* dans la plupart des domaines de compétence dissociables de la souveraineté extérieure, les Etats fédérés demeurent des partenaires à part entière au sein de la confédération et n'y soient pas remplacés par leur fédération. Une telle situation, pour surprenante qu'elle puisse paraître, n'en demeure pas moins la seule issue pour que la construction remarquable que constitue l'UE ne vole pas en éclats lors de la naissance de la fédération. Elle présente d'ailleurs l'avantage de maintenir pour les gouvernements des Etats fédérés un rôle extérieur, en l'occurrence limité dans ses thématiques comme dans sa géographie à la diplomatie « intra-confédérale » au sein des instances de l'UE. L'acceptabilité de la fédération s'en retrouve renforcée à l'extérieur comme à l'intérieur de ses propres limites.

La mise en place d'une telle fédération indépendante, mais vivant en symbiose avec l'UE, suffira cependant assez largement à créer un effet d'entraînement. En effet, tous les Etats confédérés, dont les peuples souhaiteront avoir leur mot à dire dans les domaines de compétence de cette fédération, auront intérêt à la rejoindre. Cette dernière aura aussi plutôt intérêt à s'étendre progressivement, puisque sa raison d'être en matière de souveraineté extérieure la conduira naturellement à vouloir conforter son poids. Les limites implicites de l'extension seront dictées le souci de ne pas mettre en péril sa cohésion interne en accroissant trop fortement son hétérogénéité culturelle. Il conviendra néanmoins de s'intéresser à cette question des limites suffisamment en amont pour éviter le paradoxe de l'UE actuelle, qui ne se pose la question des frontières qu'après avoir promis ou accepté des extensions empêchant par avance l'énoncé de tout principe de cohérence minimale. De surcroît, une montée en puissance progressive des compétences fédérales, ce qui serait conforme à la tendance historique observée dans beaucoup de fédérations, renforcerait naturellement l'intérêt des autres Etats de l'UE à y participer. Cette logique d'extension progressive du noyau fédéral initial en fait ainsi une réelle avant-garde européenne.

Conclusion : quelle méthode ?

La prise de conscience de la nécessité d'aller plus loin en termes d'intégration et de surmonter les blocages actuels de l'union progresse. Une fois dressée cette ébauche

d'un noyau fédéral, et comprise la nécessaire imbrication avec l'UE pour en préserver les acquis, se pose bien sûr aux partisans d'un tel projet fédéraliste la question des moyens. Un tel processus de construction d'une avant-garde fédérale ne pourra être lancé que si une fraction importante de la classe politique et des opinions publiques est convaincue de son bien-fondé. Lors des choix décisifs des majorités électorales devront être réunies.

Le rôle des militants fédéralistes aujourd'hui est donc de convaincre, et deux voies complémentaires s'offrent à eux. Premièrement, il leur faut prendre à parti les citoyens européens et leurs dirigeants, les saisir d'un problème certes déjà connu, mais dont la résolution par le fédéralisme ne s'impose pas encore comme une évidence aux yeux de tous. Il importe de mettre tout cela sur la place publique pour susciter le débat, et les fédéralistes se doivent d'être les porteurs de leur solution dans les médias, auprès des élus et des relais d'opinion comme au sein des différents partis politiques auxquels ils participent. C'est seulement ainsi qu'ils obligeront les gouvernants et les partis à se positionner sur le projet fédéral. Deuxièmement, il leur revient au sein de leurs formations politiques respectives de pousser à une politisation de l'UE, dont le fonctionnement confédéral actuel est moins le seul fruit d'un cadre institutionnel que l'héritage d'une pratique de la construction européenne perçue comme la pratique d'une coopération internationale où chacun laisse à l'échelon national ses idées, valeurs et appartenances politiques. Le niveau européen doit au contraire rentrer dans le champ de la réelle compétition politique démocratique et pour se faire cesser d'être principalement le lieu des décisions consensuelles. Seuls d'ailleurs la confrontation politique et les enjeux de pouvoir susciteront l'intérêt des médias et de l'opinion pour l'Europe. A cette fin, tout doit être entrepris pour défaire la « grande coalition » formée du Parti Populaire Européen (PPE) et du Parti des Socialistes Européens (PSE), dont le maintien neutralise politiquement les instances européennes d'essence fédérale que sont la Commission et le Parlement européen. Briser ce tabou du consensus, qui ne mérite d'exister que sur les sujets d'ordre constitutionnel, ne revient pas seulement à redonner du poids aux institutions européennes, mais constitue un préalable à l'existence d'une UE pleinement démocratique, en permettant aux citoyens européens de missionner via une majorité parlementaire réversible une équipe politique et son chef, le Président de la Commission. Cette dernière cesserait alors de rassembler à la fois des représentants du PPE et du PSE, ce qui laisse au premier plan les représentants des Etats. Ainsi paradoxalement, la fin d'un consensus sur le contenu des politiques européennes est sans doute le meilleur moyen, en déclenchant une compétition politique et de vrais débats avec les électeurs européens, de réunir les conditions d'un véritable consensus sur les institutions nécessaire à la création d'une fédération.