

Frank Engel

Projet de MANIFESTE POUR LES ETATS-UNIS D'EUROPE

L'Europe sera souveraine, ou ne sera pas

L'Union européenne est en désarroi. Dans son actuelle configuration politique et institutionnelle, elle ne surmontera pas la crise dans laquelle nous continuons de sombrer en l'an 5 après la faillite de Lehman Brothers. Les Etats-Unis n'en seraient pas plus capables s'ils étaient gouvernés par leur Conférence des Gouverneurs, et ne disposaient d'aucun budget fédéral digne de ce nom. Mais ils ont leur propre gouvernement, capable d'agir, et redistribuent presque 25 pour cent du PIB par le truchement du budget fédéral. C'est 25 fois plus que l'Union européenne.

Le temps est venu pour l'Europe de se décider. Soit elle maintiendra sa forme actuelle d'organisation internationale de luxe, dont les institutions communes ne peuvent que ce que les Etats membres veulent, soit elle emprunte rapidement et résolument la voie de la fédéralisation. Une trentaine de souverainetés nationales différentes et aux intérêts divergents ne sauraient positionner l'Europe face à la concurrence globale. Une monnaie qui ne repose que sur les serments et vœux pieux de probité budgétaire nationale restera attaquable par tous ceux qui ne souhaitent pas son succès durable.

L'Union européenne doit dépasser le stade du projet, du chantier en cours, de la surface de projection des vanités nationales de ses Etats membres. Elle doit être achevée. Cela présuppose un changement de paradigme: la souveraineté, en Europe, doit devenir européenne. L'Etat nation ne sait plus relever les défis européens de notre temps. La nation ne peut plus être, en Europe, le niveau suprême de l'organisation politique. Maintenir l'illusion de la souveraineté nationale sans bornes serait nous condamner, chaque Etat pour soi mais tous en même temps, à l'insignifiance globale. Voilà pourquoi les Etats-Unis d'Europe doivent maintenant être à l'ordre du jour.



Groupe PPE

Ce texte n'est pas fini. Il n'est pas définitif. Il a pour seule ambition de poser un débat qui est devenu aussi urgent qu'inéluctable. A l'issue de ce débat, il ne faudra pas tant un Manifeste dépassant le stade de projet, que l'enclenchement irrévocable du processus constitutionnel des Etats-Unis d'Europe.

MANIFESTE POUR LES ETATS-UNIS D'EUROPE

L'Union européenne est plongée dans le désarroi. La grande crise que traverse notre continent est multiforme. Elle ne se résume pas à un état des choses objectivement insatisfaisant. L'ébranlement de la confiance en l'Europe pour assumer pleinement son rôle dans le monde d'aujourd'hui et de demain résulte de défauts de construction majeurs lors des précédentes étapes de l'intégration européenne, dont la réparation ne réussira qu'à travers la refondation de l'Union européenne. Le bricolage constitutionnel et institutionnel doit être dépassé. L'heure n'est plus à l'ajout d'une formation supplémentaire de gouvernants nationaux pour constituer un quelconque «gouvernement économique» de l'Union, fonctionnant dans le contexte d'une «union fiscale». Elle n'est pas non plus à la revendication de «restitution», par les systèmes politiques nationaux, de pouvoirs et de moyens d'actions en vue de contrarier le gouvernement de l'Union. Le moment est venu d'évaluer sans scrupules ni réserves les erreurs de la construction européenne, ainsi que ses perspectives d'avenir.

2

L'heure est grave. L'Europe entière est affectée par une crise financière, économique et sociale qui fait se lever des voix réclamant le retour à la nation protectrice, à l'ensemble de gouvernement plus rétréci. La construction européenne n'est encore ni irrévocable, ni indestructible. L'Europe n'a pas encore définitivement chassé ses vieux démons, qui ont tourmenté ses populations à coups de guerre au rythme de générations individuelles pendant des siècles. Les tendances centrifuges qui se manifestent à travers l'Union européenne portent les signes précurseurs de mouvements de séparation plus conséquents. Dans un tel contexte, il est judicieux de se rappeler que des crises financières et économiques ont eu également des conséquences désastreuses par le passé. Pour en témoigner, il suffit de citer la Yougoslavie des années 80, en proie à une crise polymorphe dont les dimensions furent fiscale et budgétaire, nationale et d'identité, et qui a dégénéré en la destruction d'un Etat fédéral à main armée. Rares étaient probablement ceux qui, en 1989, imaginaient que des hommes et des femmes qui avaient habité le même Etat depuis 70 ans, allaient se faire la guerre deux ans plus tard. S'il est vrai qu'il ne faut comparer que ce qui est comparable, il s'agit quand-même de retenir de la tragédie yougoslave deux choses. Un, l'économique et le financier rejoignent l'identitaire pour le rendre militant en cas de crise menaçant de devenir existentielle; et deux, en cas de telle évolution, la tendance est naturellement à la déconstruction d'ensembles politiques plus vastes et à la reconstitution de parcelles souveraines plus réduites. Transposés à l'Union européenne, ces enseignements doivent nous inciter à rechercher d'urgence un ciment nouveau pour ce continent trop enclin à surexalter les liens identitaires nationaux en cas d'adversité.

L'Europe au 21^e siècle

De première puissance mondiale dans tous les sens du terme, l'Europe a été réduite à un concurrent parmi d'autres. Après le temps des empires, territoriaux, commerciaux ou maritimes, l'Etat-nation s'est imposé comme l'incarnation suprême de la souveraineté populaire sur le Vieux Continent. Ces Etats, s'ils ont consenti majoritairement à exercer des éléments de leur souveraineté ensemble, à travers des institutions communautaires, ne se sont pourtant jamais résolus à contempler cette vérité historique qui veut que, pour l'Europe, la nation n'est plus le niveau politique suprême adéquat pour porter la souveraineté et la subjectivité de droit international. Il faut aujourd'hui tourner la page des souverainetés nationales absolues et incontestées. A y regarder avec honnêteté, ces souverainetés n'existent déjà plus depuis des décennies. Or, une fiction généralement inspirée par des motivations électorales les maintient en vie jusqu'à ce jour. Il est temps d'abandonner cette fiction et de rendre l'Europe souveraine dans le monde.

L'Union européenne représente environ 7 pour cent de la population mondiale. En ajoutant à son propre poids démographique encore les parties du continent qui n'appartiennent pas à l'Union compris la Russie entière, on n'atteint pas les 10 pour cent. La démographie européenne étant universellement en déclin, à la fin de ce siècle, nous ne serons plus guère que 4 pour cent des citoyens du monde. En 2100 donc, 96 pour cent des Hommes ne seront pas Européens. Diviser les 4 pour cent qui nous resteront par 30 ou 40 souverainetés nationales relève de la folie face à une concurrence globale dont le rythme et la ferveur s'accroît sans qu'elle ne se limite au domaine économique.

Le territoire que nous appelons l'eurozone – donc celui sur lequel l'euro a cours légal – abrite actuellement une population de quelque 320 millions d'Européens. C'est à peu près l'ordre de grandeur démographique des Etats-Unis d'Amérique. Les Etats-Unis d'Amérique connaissent une seule souveraineté nationale. Sur leur territoire, les diversités et les différences entre Américains se sont guère moins significatives qu'en Europe, à l'exception de celles de la langue. Les E-U, qui restent la première puissance mondiale et dont la présence se fait ressentir jusque dans les recoins les plus éloignés de la planète, assurent leur prépondérance avec presque 30.000 diplomates. L'Union européenne, prise dans son ensemble, en éparpille 100.000 à travers le globe. Ensemble, nous gérons plus de 2.000 ambassades. Or, le numéro de téléphone pour joindre l'«Europe» fait toujours défaut. Tout comme des succès conjoints et collectifs de la diplomatie européenne sur l'échelle mondiale. S'il y en a, ils résultent soit d'un attelage de quelques Européens aux Etats-Unis, soit d'une démarche d'Etats membres en coalition, bien en deçà de l'ambition communautaire qui devrait être la nôtre.

Les Etats-Unis continuent de disposer de la monnaie la plus utilisée au monde. Le dollar ne se ressent guère de l'état de faillite de certains Etats américains, qui contrairement à ce que nous connaissons en Europe, figurent même parmi les plus grands. Californie, New York, Illinois peuvent être en quasi cessation de paiement, et personne ne spéculé contre le dollar ni contre les Etats en cause. Cela tient au fait qu'aux Etats-Unis, le budget fédéral dépasse nettement les 20 pour cent du PIB. L'Union européenne se contente d'un piètre point de pour cent, qui encore doit être levé, à la manière féodale, par contributions des Etats membres. De cette façon, il était peut-être possible, il y a mille ans, de défendre le château d'un seigneur. Il n'est certainement pas possible, aujourd'hui, de défendre ainsi une monnaie dont les fondements se résument à des déclarations de probité budgétaire nationale.

Si nous pouvons regarder vers les Etats-Unis pour une inspiration constitutionnelle, il nous faut regarder surtout vers ces autres parties du monde qui nous inspirent moins qu'elles nous font concurrence. La Chine est en train de retrouver, après un hiatus de deux siècles, le poids qui fut historiquement le sien dans l'économie et les affaires du monde. Différente à beaucoup d'égards et quelque peu en retard, l'Inde lui emboîte le pas. Derrière ces deux géants asiatiques, des pays comme l'Indonésie, dont la population représente la moitié de l'UE, ne manqueront pas d'enclencher un mouvement similaire vers le devant de la scène planétaire. En Amérique latine, le Brésil se trouve dans une situation à peu près comparable. Le monde ne nous attend plus.

Dans cette réalité globale, l'Europe rechigne encore et toujours devant les bons choix historiques. Certains Etats membres de l'Union professent vouloir s'accrocher à leur «souveraineté nationale» en se vendant à la Russie, à la Chine, aux Etats arabes. Cela est communément appelé des «partenariats stratégiques», mais ne compte de stratégie que l'intérêt du «partenaire» non-européen. Pour les Européens, pour nous tous, l'heure est venue de saisir la vérité des partenariats stratégiques de toute espèce : c'est la perte définitive de capacité d'action européenne. C'est l'abdication de l'Europe devant d'autres maîtres de la planète. C'est la faillite de l'Europe pour empêcher celle de certains membres de l'Union. C'est une suzeraineté moderne dans laquelle le tribut à payer, c'est le renoncement au redressement de l'Europe et l'acceptation volontaire et défaitiste de son enfoncement dans l'insignifiance. C'est inacceptable.

Les mythes de notre temps

L'Union européenne et ses Etats membres ne jurent plus que par deux catégories. Ce sont celles de la rigueur budgétaire et de la compétitivité. La compétitivité serait par ailleurs basée sur la discipline budgétaire et serait fondée sur l'«ajustement fiscal». Ces deux catégories constituent des mythes aussi longtemps qu'elles ne sont conçues, comme cela se fait encore aujourd'hui, que dans un cadre purement national. Le mythe suprême, celui de la possibilité de gérer les finances de l'Europe sans doter l'Europe de finances, prend corps aujourd'hui dans la calamiteuse idée d'une réduction du budget de l'Union européen au cours de la période de planification 2014-2020, et d'une gestion des budgets nationaux par une obscure autorité européenne.

Au sein d'une union politique, économique et monétaire – à laquelle, il est vrai, manque toujours l'essentiel des deux premières dimensions – on ne saurait être compétitifs les uns envers les autres. La compétitivité parallèle, celle de l'Union et de ses Etats membres, ne deviendra jamais réelle tant que les moyens de favoriser la première sont retenus et déviés par ceux dont la survie électorale dépend de la seconde et de la croissance économique nationale que celle-ci peut engendrer.

La recherche et le développement sont utilisés comme le mantra de l'Europe moderne en quête de compétitivité retrouvée, alors que dans les faits, des producteurs d'éoliennes européens font faillite parce que leurs marchés sont entre-temps servis par des concurrents chinois. En 2010, la Chine a investi plus dans la recherche et le développement que toute l'Union européenne prise dans son ensemble. Les technologies vertes prospèrent dans la République populaire du Milieu, au lieu de connaître leur principal essor là où leur capacité de dynamiser une économie est vantée dans tous les cénacles de la rhétorique politique. L'Europe meurt de ses plans, ses stratégies, ses agendas perpétuellement voués à l'échec car effrités sous l'impact des rivalités nationales du Vieux Continent.

Le mythe de la compétitivité européenne recréée à travers la recherche et le développement sera vraisemblablement entretenu aussi longtemps qu'il pourra l'être avant que le dernier téléspectateur européen se sera gavé à suffisance des succès des autres et des insuffisances de nous-mêmes. Il serait raisonnable de le vouer aux orties bien avant, et de percevoir avec lucidité, dans un grand mouvement populaire européen, que certains Etats membres de l'Union ne sauraient rester compétitifs au détriment d'autres. Il serait judicieux d'entamer une vaste communication dirigée vers ces parties de l'Union où l'on croit – à tort – que l'on a toutes les recettes qu'il faut pour concocter un avenir radieux, tandis que d'autres terres européennes devraient être laissées à elles-mêmes pour incapacité structurelle de réaliser les grands exploits économiques qui seuls justifieraient la participation à l'«Europe qui gagne». Cette communication devrait être faite d'une seule vérité: il n'y a pas, il n'y a plus, il ne pourra plus y avoir, au sein de l'Union européenne, de succès national ici qui ne s'alimenterait de l'absence de succès national là. Il ne peut plus y avoir retour à l'état des choses précédant l'introduction de l'euro que nous connaissons sans conséquences dramatiques pour ceux qui le forceraient.

Certains acteurs de l'opinion publiée dans des pays européens dont les finances publiques actuelles se portent comparativement mieux ont ainsi suggéré la sortie de l'euro soit des meilleurs, soit des pires élèves de la classe. Des fois, la scission de la monnaie en deux a été suggérée, un euro «fort» au nord coexistant alors avec un euro «faible» au sud, dans une réalité monétaire nouvelle dans laquelle tout le monde retrouverait les moyens de sa compétitivité et d'une performance économique optimale. Or, dans un tel cas de figure, ce qui resterait de l'euro actuel – dans le cas de la sortie des plus forts ou des plus faibles – connaîtrait une appréciation ou une dépréciation telle que les données fondamentales des économies concernées, et avec elles des finances publiques, connaîtraient une altération durable, potentiellement dévastatrice. La même chose serait vraie en cas de scission de l'euro: celui du nord deviendrait impayable, et avec lui les biens et services exportés à partir du territoire où il aurait cours, tandis que celui du sud se transformerait en monnaie de jeu dans un mouvement qui ne laisserait que des perdants: ceux dont la monnaie ne vaut plus grand-chose tout comme ceux dont les créances partiraient en une fumée irrécupérable. Des fantaisies comme celles qui viennent d'être décrites résultent de la croyance erronée en la «discipline» nationale qui serait à la base d'une compétitivité tout aussi nationale, toute dimension dépassant la nation et son Etat souverain d'hier étant éclipse.

Il ne peut y avoir excellence des uns sans médiocrité des autres. C'est un fait notionnel: qui serait champion dans une compétition où tout le monde termine premier? Là n'est par ailleurs pas le problème. La Floride ou le Dakota du Nord ne sont pas particulièrement compétitifs au sein des Etats-Unis d'Amérique, par rapport à d'autres Etats membres. Dans un ordonnancement fédéral des choses, c'est la fédération qui doit être compétitive par rapport à ses concurrents mondiaux. Ce n'est pas en exacerbant la compétition entre Etats membres de l'UE qu'on rendra celle-ci compétitive dans le monde.

Le mythe de la compétitivité reste basé sur l'attachement aveugle à la notion de discipline budgétaire nationale et de réduction de la dette publique là où elle est excessive, c'est-à-dire quasiment partout dans l'Union. Il est vrai que la science économique nous enseigne qu'à partir d'un endettement autour de 90 pour cent du PIB, une économie souffre une perte quantifiable de potentiel de croissance due à la charge de la dette et de son service. Mais à y regarder de près, toute l'eurozone n'est pas loin de ces 90 pour cent, en moyenne. Le seuil imposé par le pacte de stabilité est donc dépassé, en moyenne, de presque la moitié. La faute de cet état des choses ne saurait être imputée à

ces petites économies actuellement sous perfusion, car elles ne pèsent pas grand-chose dans l'ensemble de la zone. Non, ce sont surtout les principales économies de l'eurozone, et de l'UE, qui présentent des ratios d'endettement loin de la soutenabilité de financement. Cela veut donc dire, premièrement, que TOUTES les grandes économies de l'eurozone souffrent d'un même mal qui affecte négativement leur potentiel compétitif et de croissance – ce que l'on refuse obstinément à inclure dans le discours national dans les Etats concernés – et que, deuxièmement, une solution d'ensemble devrait être trouvée au problème objectif de l'impossibilité matérielle, démocratique, de redresser en parallèle des dizaines de finances publiques souveraines et souverainement différentes, dans un calendrier électoral totalement incoordonné à travers l'Union, où chaque échéance représente un moment de dérapage politique potentiel.

Une solution d'ensemble à ce problème de l'insoutenabilité de la dette publique est d'autant plus urgente qu'aucun des pays membres de l'Union, qu'il fasse déjà partie de l'euro ou non, ne sera capable de véritablement REDUIRE sa dette. Tout ce que les Etats sont actuellement capables de faire – et cela se soldera par des moments de désarroi significatifs lorsque les stimuli du futur devront être mis à disposition de l'économie – est de PLAFONNER la dette au niveau actuel en inventant des prohibitions constitutionnelles ou légales des déficits budgétaires. La dette ne diminuera pas pour autant, car pour cela, des efforts de consolidation budgétaire nettement plus importants encore devront être consentis. En même temps, il nous faut réaliser que des économies matures comme celles de l'Europe n'afficheront, en toute probabilité, plus les taux de croissance à l'avenir qui ont servi à contrebalancer la dette par le passé.

Imaginons un pays habitué à financer des investissements publics en se permettant un déficit annuel proche des 3 pour cent permis par les critères de convergence, dorénavant contraint de se passer quasi totalement de ce déficit. Traduit en dépenses budgétaires, cela représente une dizaine de points de pourcentage en moins. Il est peu probable que ce pays imposera durablement des coupes de dépense de cinq ou dix points supplémentaires pour réduire sa dette actuelle. Ou simplement pourrait les imposer : la faisabilité démocratique d'un tel exercice doit être sérieusement mise en doute.

Il est patent que pour permettre le dépassement de la crise de la dette actuelle, qui deviendra tôt ou tard une crise monétaire et débouchera sur la désarticulation de l'Europe communautaire dans un mouvement de repli national généralisé, une inventivité institutionnelle et démocratique nouvelle est requise. Celle-ci devra s'insérer dans la prise de conscience de l'existence d'une communauté de destin européenne.

Projet européen initial, réalisations intermédiaires et réalité actuelle

Les Pères fondateurs ne souhaitaient pas édifier une zone de libre échange continentale. L'histoire des idées par rapport à l'Europe unie était trop riche pour que ces hommes d'Etat se limitent à n'en ambitionner que la portion congrue. Conformément à leur volonté, l'Europe devait être véritablement unie – d'abord la partie occidentale, libre de ses décisions, ensuite toute l'Europe, dès que les pays du centre, de l'est et du sud-est le deviendraient aussi. Si l'intégration européenne a bien commencé par une communauté économique, la Communauté du charbon et de l'acier, il importe de saisir la signification de cette première réalisation de la construction de l'Europe : après tout, dès 1951, on communautarisait les industries de la guerre des six pays fondateurs. Immédiatement après, un plan visant l'intégration des armées prit forme et devint le projet de traité sur la Communauté européenne de la défense (CED). Ces deux com-

munautés « sectorielles » devraient, selon un autre projet de traité datant de 1953, être regroupées dans le cadre de la Communauté européenne proprement dite, celle que l'on appelle aussi la communauté « politique » européenne. Le projet de traité concevant cette dernière prévoyait essentiellement trois choses :

- Des institutions communautaires prépondérantes par rapport aux paysages institutionnels nationaux, avec un parlement bicaméral proprement dit et sans attribution de compétences particulières au Conseil dans quelle composition que ce fût – ministres ou chefs d'Etat et de gouvernement – ces derniers n'étant appelés qu'à coordonner la mise en œuvre sur le territoire de leurs Etats des politiques et des décisions des organes communautaires. L'Europe aurait eu un gouvernement responsable devant son parlement.
- Le financement des politiques communautaires par des ressources budgétaires propres en volume suffisant, ce qui aurait conféré à la Communauté européenne un budget digne de ce nom alimenté par des ressources fiscales propres – sinon purement européennes, au moins des portions européennes clairement identifiées du produit de certains impôts levés dans les Etats membres.
- La possibilité pour la Communauté européenne de recourir à l'emprunt pour couvrir les besoins financiers de ses investissements politiques, y inclus et notamment en matière de défense. Chacun qui aujourd'hui croit que les « eurobonds » sont une invention récente destinés à instaurer finalement une « union des transferts » doit dès lors se rendre à l'évidence que cette idée est vieille de 58 ans. Jamais, aux yeux des pères fondateurs, l'Europe unie n'aurait pu ou dû être autre chose qu'une union de transferts.

Le sort du traité sur la CED est connu. En août 1954, l'Assemblée nationale française en refusa la ratification, plongeant l'Europe tout récemment communautaire dans sa première crise d'intégration. Faute de traité CED, la Communauté (politique) européenne ne pouvait plus être atteinte. La reprise de la dynamique de l'intégration fut laborieuse. Les principaux pionniers de poids de la construction européenne n'étaient plus aux affaires alors que se réunit la Conférence de Messine, en 1955: De Gasperi était mort, Schuman et Monnet ne figuraient plus au premier plan de la politique française. A partir de la seconde moitié des années 1950, l'intégration européenne prit le rythme que l'on lui connaît toujours: un laborieux bricolage sans plan dans lequel on apporte une pierre après l'autre à l'édifice au lieu de l'ériger dans un grand mouvement basé sur une conception d'ensemble. Il ne devait y avoir qu'un seul domaine où une ambition retrouvée de quelques grands Européens de la seconde ou la troisième génération permit un progrès remarquable: celui de la monnaie. Il est vrai que ce progrès prit, lui aussi, plus de 20 ans pour se matérialiser complètement, et que des compromis politiques de dernière minute condamnaient l'euro à naître orphelin. Il n'existait ni union économique, ni budget pour lui. S'il est aujourd'hui en danger, c'est en raison de cela.

Jamais, au grand jamais, la monnaie unique n'était pensée en dehors d'une économie européenne d'union, gouvernée par des institutions communautaires et disposant d'un budget fédéral suffisant. Le plan Werner avait, dès 1970, conçu la monnaie européenne précisément dans un tel encadrement, sans lequel elle risquerait de tomber victime à chaque bouleversement national important. Le rapport dit « Mac Dougall » du nom du président du groupe qui le soumettait à la Commission européenne en 1977, réitéra avec vigueur l'impérieuse nécessité d'un véritable budget fédéral, dont le volume devrait se situer entre 5 et 10 pour cent du PIB de la Communauté d'alors, ou de l'Union subséquente, et ne pourrait en aucun cas être inférieur à 2,5%. Le tout sans prendre en considération les éventuels pans de la sécurité sociale à organiser le moment venu au

niveau européen. Les pères de l'euro partaient de la prémisse correcte qu'une monnaie doit disposer d'un espace budgétaire propre, régi par des institutions opérant au niveau où cette monnaie est émise, et capable d'assumer des fonctions de réallocation, autrement dit de transfert, sans lesquelles une monnaie est dépourvue de son rayon d'action de base. L'euro a été forcé – avec de bonnes intentions par certains – sans ces attributions, car elles s'avéraient politiquement irréalisables. C'est ce qui fait aujourd'hui sa faiblesse structurelle. C'est ce à quoi l'Europe doit remédier au plus vite.

Aujourd'hui, l'Union européenne connaît une crise de la dette publique dont les aboutissements ultimes ne sont pas encore connus. Cette crise est grave, et elle est profonde. Ceux qui ne portent pas l'euro dans leur cœur – ils sont légion tant à l'intérieur de l'UE qu'à l'extérieur – profitent des finances publiques dérapantes de certains Etats, utilisant la monnaie unique pour nourrir et entretenir une véritable psychose de la faillite d'Etat, qui donne lieu aux spéculations les plus aventurières sur les conséquences. Dans ce qu'il est convenu d'appeler en anglais « self-fulfilling prophecy » des experts plus ou moins autoproclamés et une foule d'auteurs et de commentateurs plus au moins autorisés nous gavent de messages apocalyptiques sur une base journalistique.

8

S'il est vrai que la situation de certains Etats membres de la zone euro – et d'autres qui ne le sont pas, d'ailleurs – n'a rien d'édifiant, force est de constater que le tableau de cette Europe en désarroi est peint sur arrière-fond de souverainetés nationales en conflit. Nous retrouvons ainsi, et avec une brutalité parfois étonnante, les réflexes nationaux qui ont été responsables de tant de drames européens par le passé. Ce fut le souci de cette souveraineté nationale dépassée, déjà inopérante, qui a fait avorter, en 1954, la CED et le projet de Communauté politique européenne. Ce fut lui qui a condamné l'euro à exister sans fondements économiques, budgétaires et politiques solides et durables. C'est le romantisme d'une souveraineté révolue qui fait planer sur l'euro et sur l'Europe une menace mortelle.

La perversion des institutions européennes et la mise à l'écart de la méthode communautaire

Le « gouvernement économique » de l'UE tel que conçu par certains des dirigeants nationaux en été 2011 est basé sur la notion fallacieuse de la maîtrise possible des finances publiques nationales, réduction de la dette incluse. C'est l'illusion de la maîtrise des finances européennes sans doter l'Europe de finances. Ce gouvernement économique, dont jusqu'au nom tout est non-sens, serait calamiteux pour l'Union européenne et surtout pour l'euro. Il pourrait détruire tant l'une que l'autre. Il faudra absolument empêcher sa mise en place. Les efforts visant son instauration, dans une logique purement intergouvernementale à l'abri de l'interférence salutaire des institutions communautaires, gaspilleraient aussi bien le temps encore disponible que les capacités requises pour doter l'Union d'un budget digne de ce nom, d'une politique budgétaire commune, d'une approche fiscale fédérale et des institutions communautaires capables de gérer les finances du continent avant que nous ne risquions de sombrer dans le marasme financier le plus total. Qui veut le gouvernement économique pour l'Europe ne veut pas de gouvernement de l'Europe. L'instauration du gouvernement économique se ferait au prix de la déconfiture complète de l'Europe communautaire, et des chances que nous avons encore de redresser ensemble nos finances publiques et notre économie, afin de pouvoir affronter sereinement tant la compétition extérieure que les grands défis planétaires auxquels nous aurons à faire face au 21^e siècle. Le gouvernement économique signerait l'arrêt de mort de l'Europe voulue par les Pères fondateurs.

La conception de ce «gouvernement économique» de l'Europe n'est que la dernière étape d'une perversion des institutions européennes à travers laquelle la méthode communautaire est progressivement mise à l'écart. Cette perversion a commencé, au fond, par la création de pseudo-institutions propres à la zone euro qui, elle, n'est que la résultante logique du privilège exorbitant octroyé à certains Etats membres de ne pas devoir introduire la monnaie communautaire. Si la zone euro possédait de véritables institutions propres, en faisant un espace géographique d'un degré d'intégration institutionnelle nettement supérieur à l'ensemble de l'Union, il serait encore possible de voir du progrès – or cela a été empêché par ceux qui ne souhaitent ni participer pleinement à la construction européenne, monnaie incluse, ni accepter que ceux qui le souhaitent puissent le faire au rythme décidé par eux seuls. Les choses étant ce qu'elles sont, il a donc été procédé d'abord à l'institution d'un «eurogroupe» composé par les ministres des finances (ou ayant la monnaie dans leurs attributions) des pays qui partagent la monnaie unique, ensuite à l'institutionnalisation lente d'un sommet de l'eurozone, véritable Conseil européen restreint. Si l'«eurogroupe» devait encore interagir modérément avec les institutions communautaires, il n'en sera plus rien du sommet de l'eurozone, appelé à devenir le funeste «gouvernement économique» du continent suivant les souhaits de certains.

De telles évolutions ne sont possibles, et ne l'ont été, que parce que la Commission européenne n'a jamais joué son rôle d'institution disposant du monopole de l'initiative, y compris conceptuel, et de gardienne des traités. S'il faut voir que certains gouvernements d'Etats membres à dimension plus étendue ont tout fait pour l'empêcher d'assumer pleinement ce rôle – ce qui eût pourtant été son devoir constitutionnel – trop nombreux sont ceux qui, à l'intérieur de la Commission, n'ont jamais intériorisé au point requis la nécessité absolue de l'indépendance totale de l'institution, ni renoncé à ambitionner de remplir les charges que l'on n'atteint qu'en fonction du bon vouloir des dirigeants nationaux.

Le Parlement européen n'a pas encore empêché cette évolution. Trop focalisé sur les nouveaux pouvoirs législatifs résultant du traité de Lisbonne, il a négligé coupablement sa fonction de contrôle de la Commission, qui aurait dû l'amener à la menacer de censure en cas d'acquiescement, explicite ou tacite, aux percées intergouvernementales les plus diverses. Il n'est pourtant pas trop tard : le Parlement conserve tant le droit que le devoir de s'opposer, avec la plénitude de ses moyens, à la mise à l'écart définitive de la méthode communautaire ainsi que de formuler les propositions alternatives qui s'imposent. C'est le Parlement européen qui est le dépositaire de la légitimité démocratique européenne. C'est lui qui, seul, représente les 500 millions de citoyens de l'Union. Sans lui, il ne saurait y avoir aboutissement de la perversion de la méthode et des institutions communautaires qui, sans son opposition, résulterait fatalement de la détermination de certains dirigeants nationaux. Il y va de la sauvegarde du projet européen des Pères fondateurs et du bien commun de l'Europe.

Il est inconcevable, dans la logique fondatrice de l'Union européenne, que les principales impulsions politiques, institutionnelles et même financières, soient données par les seuls chefs d'Etat ou de gouvernement. L'Europe communautaire n'est pas l'aire de projection de la grandeur nationale des dirigeants de ses Etats membres. Cela vaut tout particulièrement pour les dirigeants des deux plus importants membres continentaux de l'Union.

Aucun traité ne prévoit, ni aucune Constitution ne prévoirait jamais, un «couple franco-allemand» appelé à fournir à l'Europe ses grandes orientations, que le reste de l'Union n'aurait qu'à avaliser. L'Europe est plus, et est autre chose, que la France et

l'Allemagne. N'en déplaise à ceux-ci, mais des centaines de millions d'autres Européens ne ressentent aucun besoin de se faire « donner », à force de rencontres bilatérales d'une chancelière et d'un président, les résultats de leurs délibérations qui deviennent autant d'injonctions à l'Union entière. La France et l'Allemagne sont deux pays membres comme les autres. Ils ressortissent à l'organisation communautaire de l'Union tout comme les 25 autres. Un directoire de fait, constitué des dirigeants de la France, de l'Allemagne et de tel ou tel autre chef de gouvernement d'un « grand » Etat membre sonnerait irrévocablement le glas d'une Europe dont tout l'attrait, toute la force, toute la signification et toute la légitimité résultent de l'égalité de droit de toutes ses composantes, grandes ou petites. C'est pour cela que les Pères fondateurs ont conçu la méthode communautaire. C'est pour cela qu'il faut la sublimer par le parachèvement de leur œuvre intégratrice, en constituant les Etats-Unis d'Europe.

La spécificité économique de l'Europe

L'Europe est à l'origine d'un modèle économique particulier, l'économie sociale de marché. Ce modèle combine des éléments de l'économie capitaliste avec une protection sociale élevée et érige la responsabilité en principe régisseur de l'activité de l'économie. Ce modèle doit être sauvegardé et développé, y compris par des démarches de protection.

Il ne s'agit pas de refuser l'imbrication de l'Europe dans les flux, les échanges et les structures internationaux. Loin de là. Il ne s'agit pas de fermer nos portes aux investisseurs non européens. Ni de nous refuser aux importations de certains produits, tout comme nous dépendons de la capacité d'exportation des nôtres. Mais il faut raison garder : jamais l'ensemble des Européens ne disposera de plusieurs diplômes universitaires les promettant à la mobilité de travail sans bornes. Jamais l'Europe ne sera faite – tout comme les autres parties du monde – exclusivement de prestataires de services rémunérés à souhait. Il faut que ce continent continue de produire. Il faut que les Européens préservent leurs bases industrielles. Il faut que l'Europe cesse de croire qu'indéfiniment, on importera simplement ce que l'on n'aura plus envie de produire soi-même. Pourquoi tous les T-shirts et toutes les chaussures de sport portés en Europe devraient-ils provenir d'au-delà de notre continent ? Pourquoi tous les jouets d'enfant pour l'usage desquels le législateur européen invente des consignes de sécurité sans cesse plus fantaisistes seraient-ils « made in » ailleurs ? Il n'y a aucune raison pour laquelle une souris d'ordinateur ou un sapin de Noël synthétique ne pourraient plus être produits chez nous. Bien entendu, les coûts de production proprement dits peuvent être inférieurs ailleurs, mais ce n'est pas tout. Car, d'un côté, on ne délocalisera pas indéfiniment, la planète étant par définition finie, et de l'autre, en incluant l'ensemble des coûts et des nuisances additionnels engendrés par une logistique somme toute déraisonnable, on obtient un calcul réel qui nous est nettement moins défavorable.

Tout ce raisonnement conduit à la conclusion que l'Europe renonce volontairement à une activité et une présence industrielles qui sont pourtant indispensables à la soutenabilité de l'équilibre social. Un équilibre social et une justice sociale qui font partie de la profession de foi des Pères fondateurs et qui ont, dans cette Europe à laquelle ils ont aspiré, une valeur en soi, qui n'est pas marchande. L'Europe ne doit pas se vendre, ni n'a besoin de se vendre. Elle peut et elle doit dépasser l'anémie de son développement économique actuel par ses propres forces, qui résident dans un modèle de croissance où les inégalités sont moindres qu'ailleurs dans le monde, et où la réalisation du bien commun figure dans le cahier des charges que la politique impose à l'économie. L'Europe doit favoriser, par un effort commun et solidaire, l'éclosion d'une économie véritablement européenne, dépassant la fragmentation actuelle de ce que nous appelons le

marché unique, et qui est fait de plus de libéralisations gratuites que d'intégration de l'économie réelle continentale.

La trame d'une telle réalité économique revue ne pourra se dégager que de la redécouverte et de la réaffirmation de la spécificité économique de l'Europe. L'Europe rhénane, celle des Pères fondateurs, avait une conception de l'économie qui était au service des hommes, et non l'inverse. Il faut retrouver pour l'Europe une telle conception de l'économie. Une conception dans laquelle il est impossible de créer du rendement et de l'argent ex nihilo, sur le mode de ces alchimistes de la postmodernité financière qui nous infligent une crise des marchés financiers après l'autre. Une conception dans laquelle le travail et la production priment sur le capital, et où ce dernier est fermement ancré à de véritables valeurs qui en permettent la circulation « en confiance ». Une conception dans laquelle le spéculateur ne prévaut plus sur celui qui doit gagner son salaire ou son traitement moyennant location de sa capacité de travail. Une conception qui permet le dégonflement raisonné de l'économie financière avant que l'intégralité de celle-ci n'implose avec une force destructrice que nous n'avons que commencé à imaginer.

Pour que l'Europe soit capable de formuler, à l'attention du monde entier, une conception de l'économie et de la finance qui peut mettre l'humanité à l'abri de crises financières futures dont l'une serait plus dévastatrice que l'autre, elle a besoin d'être forte et écoutée. Cela, elle ne peut ni ne pourra l'être si elle reste la somme de ses composantes nationales. Cette Europe-là est faible aux yeux des forts émergents de ce monde, et elle l'est objectivement. Elle l'est parce que, soixante ans après les débuts de l'intégration européenne, nous continuons de vivre sous l'empire de souverainetés nationales en conflit, au lieu de construire un nouvel empire souverain. Eviter la fin de l'Europe, c'est précipiter celle des Etats souverains. L'heure des Etats-Unis d'Europe a sonné.

La notion d'Etats-Unis d'Europe

Les Etats-Unis d'Europe sont l'aboutissement logique de l'ambition des pères fondateurs. Bien entendu, ce que ces pionniers envisageaient pour six Etats d'abord, et qui aurait alors connu une extension géographique progressive au fur et à mesure que de nouveaux membres auraient rejoint la fédération, devra maintenant être repensé à l'échelle continentale.

Au moment du lancement de l'intégration européenne, la guerre froide venait à peine de commencer. Si, pour ce qui était du principe, personne parmi les pères fondateurs, ni parmi les élites politiques de leurs partis et de leurs pays, n'aurait osé mettre en question la vocation du continent d'être un jour réunifié dans la liberté, on avait largement conscience que cette évolution n'était pas vouée à une réalisation rapide. Certains pays d'Europe occidentale, comme le Portugal et l'Espagne, languissaient en même temps sous des dictatures de droite, alors que la Suisse était neutre, l'Autriche n'était pas maîtresse de ces mouvements en raison du régime d'occupation spécifique qu'elle avait connu, et les pays du nord et de l'ouest de l'Europe ne concevaient pas une entrée précipitée dans autre chose qu'une association d'Etats libres et souverains. Dès lors, il paraissait que les Six auraient d'abord le loisir de parfaire leur union en la rendant fédérale et en lui conférant les contours institutionnels d'un Etat européen. Ceux qui se joindraient à l'entreprise par la suite sauraient ainsi parfaitement la nature et l'ambition de l'entité dont ils aspiraient à faire partie. La réalité fut cependant différente.

Les pères fondateurs durent accepter que le projet de CED – et avec lui, celui de Communauté politique – fût rejeté par l'un des parlements nationaux qui auraient dû le ratifier. Après ce choc, les choses n'allèrent plus jamais être les mêmes jusqu'à la

fin de la guerre froide. Nouvelles accessions de pays du Nord et du Sud de l'Europe et focalisation sur la dimension économique du projet européen conspiraient pour que la Communauté ne devînt Union qu'en 1991 – alors que la logique de l'élargissement vers l'Est s'imposait comme le prochain grand défi de l'Europe. Seule rescapée de l'abandon du fédéralisme européen, la monnaie unique survécut comme aspiration politique et la préparation de son introduction connut une accélération spectaculaire au moment où l'on devait se faire à l'idée de la réunification allemande. Craignant une domination allemande de l'Union au moment où la nouvelle Allemagne allait en devenir de loin le pays le plus peuplé, les autres Etats membres étaient d'avis qu'il faudrait au contraire rendre cette Allemagne irrévocablement européenne en la contraignant à l'abandon du symbole de sa renaissance et de sa puissance économiques : le mark. Logiquement, l'union politique aurait précédé l'introduction d'une monnaie unique. Or, pour cela, les esprits ne semblaient pas mûrs – sauf en Allemagne, où l'on aurait préféré une construction européenne plus solide pour sous-tendre durablement une monnaie nouvelle. Les arbitrages de l'époque conduisaient alors fatalement à l'enchaînement des événements que nous avons connu : traité de Maastricht pour affubler la Communauté du nouveau qualificatif d'Union afin de couvrir le manque d'ambition fédérale par un artifice sémantique, lancement de l'Union économique et monétaire dont seule la partie monétaire allait connaître l'évolution souhaitée, accession de nouveaux pays membres à partir de 1995. Si l'aspiration vers un ordre constitutionnel fut finalement retrouvée au début des années 2000 avec la convocation de la Convention constitutionnelle, le texte que produit cette enceinte intéressante et productive allait connaître d'abord une émasculatation par une conférence intergouvernementale, et ensuite le rejet populaire des Français et des Néerlandais. Les Etats-Unis d'Europe semblaient enterrés pour de bon. La notion refait pourtant surface aujourd'hui, avancée par certains comme étant la construction institutionnelle seule capable de sauver l'Europe de sa tourmente actuelle.

Les Etats-Unis d'Europe, c'était longtemps une notion romantique, académique, sans perspective de réalisation concrète et se prêtant d'autant mieux aux exaltations littéraires. Cependant, après la Deuxième Guerre Mondiale, ceux que nous appelons les Pères fondateurs avaient bien l'intention de les créer. Honorer la mémoire de ces hommes veut dire reprendre leur œuvre là où, par étroitesse nationale d'esprit, elle fut délaissée trop longtemps.

Les Etats-Unis d'Europe continuent de représenter beaucoup de choses différentes dans beaucoup de têtes différentes. Il importe donc d'en préciser la signification, la teneur, le contenu et l'utilité.

Les Etats-Unis d'Europe sont destinés à revêtir la souveraineté du continent. Implicitement, les Etats-nation actuels, dont beaucoup comportent des nations qui n'ont jamais possédé un Etat ou n'en disposent plus depuis longtemps, devront renoncer à la souveraineté. Cela doit être dit clairement, car de l'acceptation de ce transfert de souveraineté définitif – coïncidant avec la constitution d'une souveraineté nouvelle – dépendront l'honnêteté et la pertinence des Etats-Unis d'Europe.

La souveraineté de l'Europe

L'Union européenne est aujourd'hui encore cette construction « sui generis » qui n'est ni confédération, ni fédération. Elle se distingue par le transfert de l'exercice d'éléments de leur souveraineté nationale consenti par les institutions des Etats membres à celles de l'Union européenne. Une confédération à proprement parler ne connaît guère d'exercice de souveraineté à un autre niveau que celui des éléments constitutifs de la confédération. Les institutions confédérales ne sont que mandataires, qui ne peuvent faire

autre chose que ce que comporte le mandat qui leur est conféré par leurs commettants. Une fédération, par contre, assume elle-même la plénitude de souveraineté qui peut être exercée sur son territoire et à partir de celui-ci. Si ces entités fédérées peuvent continuer de s'engager internationalement, c'est par le truchement d'une autorisation fédérale prenant en règle la forme d'une disposition constitutionnelle. Or, une fédération se distingue de l'Etat unitaire par ces règles de subsidiarité et de d'autonomie constitutive qui signifient que les Etats membres ne perdent ni la substance de ce qu'ils sont, ni la légitimité de ce qu'ils font: les attributions et les pouvoirs sont divisés entre les échelons institutionnels, chaque échelon étant chargé de ces missions que la Constitution fédérale lui a confiées. Les entités fédérées restent libres de s'organiser comme elles l'entendent sur leur plan interne.

Si l'Union européenne est donc – en termes de souveraineté et, partant, de compétences – plus qu'une confédération, elle est moins qu'une fédération. Elle ne dispose pas d'une constitution qui organiserait l'exercice de la souveraineté européenne par ses institutions, mais dépend des Etats membres souverains pour la détermination de son rayon et de ses moyens d'action. Ce sont toujours les Etats membres qui déterminent ce qu'elle a le droit de faire, et comment. Le peuple entier de l'Union ne dispose pas actuellement du pouvoir de déterminer les compétences de l'Union – ni par l'intermédiaire du Parlement européen directement et démocratiquement élu, ni directement par votation populaire.

Cet état des choses est confédéral par nature et par essence: une confédération ne connaît pas un peuple souverain unique, mais des Etats porteurs de la souveraineté des nations qui les composent. Les attributions et les compétences matérielles de l'Union européenne ne sont, par contre, pas loin de rappeler l'organisation de l'Etat unitaire. L'Union détermine la législation – soit d'application directe, soit requérant la transposition par les législateurs nationaux – dans un nombre de domaines et dans une précision substantielle qui ne se rencontrent dans aucune fédération du monde. Aucun parlement d'un Etat membre des Etats-Unis, d'un land allemand ou d'un canton suisse ne passe les trois quarts de son temps à donner à de la législation fédérale des contours régionaux. A cet égard donc, l'Union européenne excède les fédérations.

Contribuant encore à la spécificité – sinon à l'étrangeté – de la réalité institutionnelle et de la répartition des compétences au sein de l'Union, les Etats membres ont voulu que les moyens d'action de l'Union soient les plus faibles précisément dans ces domaines qui, dans toute construction fédérale, relèvent de l'autorité exclusive de la fédération. Affaires étrangères, défense, armée, protection des frontières extérieures comportent bien une dimension «de l'Union», mais sont loin d'être intégrées voire gérées, exclusivement ou principalement, par l'Union. Dans le domaine monétaire, la particularité que l'euro n'est pas la monnaie de toute l'Union, mais uniquement d'un nombre limité d'Etats membres, certains disposant même de la folle prérogative de ne jamais devoir l'introduire, fait que la politique monétaire reste une affaire fragmentée, alors qu'une Banque centrale européenne est en charge de l'émission et de la stabilité monétaires.

La souveraineté des Etats-Unis d'Europe

L'Union européenne n'est pas souveraine, mais porteuse des attributions précises que lui confèrent les Etats membres en exclusivité. Si elle exerce des pans de souveraineté nationale de ces Etats membres, elle ne s'est en vu conférer que le droit d'exercice, et non la propriété. C'est l'absence de souveraineté européenne qui rend aujourd'hui l'Union si vulnérable et fragilise ses perspectives d'essor permanent. Car de souverai-

neté nationale, chaque élite dirigeante nationale conserve non seulement le droit de propriété, mais ses propres façons de la concevoir et de l'exercer.

Les Etats-Unis d'Europe ne pourraient pas ne pas être souverains. Leur capacité d'action et toute leur signification, leur impact dans le monde dépendent de la création d'une souveraineté européenne. Ne pouvant être en conflit avec celle de ses Etats membres, elle doit donc leur être superposée. La participation aux Etats-Unis d'Europe n'est concevable que dans la mesure où l'Etat membre potentiel leur transfère la plénitude du droit d'exercice de la souveraineté qu'il détient de son peuple. Pour que ce transfert soit légitime et définitif, il est souhaitable que le peuple se prononce directement. Le contraire conduirait à des remises en causes ultérieures possibles de l'Europe souveraine.

Bien entendu, la souveraine européenne devra connaître une organisation constitutionnelle comportant l'ensemble des droits et prérogatives dont disposent les Etats membres dans une fédération de pleine légitimité. Dès lors, la sortie de la fédération doit être possible selon des règles précises, et le processus de sécession éventuelle dépourvu de tout arbitraire. La compétence résiduelle, cette « compétence des compétences » par laquelle est déterminé quel échelon d'organisation politique sera responsable d'un domaine d'action non explicitement prévu par la Constitution, devra appartenir aux Etats membres. Les Etats disposeront de l'autonomie constitutive qui préservera leur ordre constitutionnel et institutionnel interne et leur permettra de le modifier comme ils l'entendent, pour autant que des modifications envisagées n'enfreignent pas l'ordre constitutionnel et légal fédéral. Il y aura lieu, finalement, de laisser les Etats membres libres d'engagements internationaux et de représentations en dehors de leur territoire, dans un cadre déterminé par la Constitution et la loi fédérales.

La création de la souveraineté des Etats-Unis d'Europe se fera par un double mouvement, articulé une fois par les institutions et les populations nationales, et une autre fois par la population de ce qui est appelé à devenir la fédération européenne qui est désignée par les Etats-Unis d'Europe. Les populations des Etats membres doivent décider librement d'abandonner la souveraineté « nationale » qui réside en elles pour la faire appartenir à la population entière des Etats-Unis d'Europe, et parallèlement adopter, ensemble, l'organisation des Etats-Unis d'Europe, donc leur Constitution.

Les expériences passées de consultations populaires sur des évolutions constitutionnelles en Europe ne semblent pas inciter à la répétition de l'exercice. Or, il appert que les referenda danois sur la ratification du traité de Maastricht, français et néerlandais sur le traité constitutionnel ou irlandais sur le traité de Lisbonne étaient plus des votes pour sanctionner l'action gouvernementale dans les pays respectifs que des expressions de refus du progrès européen. Qui plus est, un vote négatif ne comportait aucune conséquence négative pour les pays en question, et leur population le savait. La consultation populaire à la base de la création des Etats-Unis d'Europe devra être différente à cet égard. Un Etat dont la population ne souhaite pas participer à la fédération européenne n'y participera pas. Un vote négatif n'aura pas pour effet d'empêcher la création des Etats-Unis d'Europe, mais au contraire en exclura l'Etat en question, avec toutes les conséquences que ceci comportera. S'il peut être regrettable d'envisager une reconstruction européenne avec moins de participants, il s'agit néanmoins de l'unique option. L'Europe et ses Etats-Unis ne doivent plus être les otages de tel ou tel Etat membre, ainsi que se présente, hélas, la situation actuelle au sein de l'Union européenne. L'opt-out du futur européen sera un opt-out définitif. Les constructions asymétriques du passé ont eu des effets néfastes pour la solidarité de l'ensemble européen. Ils ne sont plus concevables à l'avenir.

La création des Etats-Unis d'Europe

Les Etats-Unis d'Europe seront créés par l'adoption de la Constitution des Etats-Unis d'Europe. Celle-ci sera élaborée par une Convention constitutionnelle composée de 125 membres du Parlement européen, parmi lesquels la proportionnalité nationale sera respectée, et d'un nombre égal de représentants des Etats membres. Seuls les représentants élus dans – ou représentant les – Etats membres actuels qui souhaitent adhérer aux Etats-Unis d'Europe pourront faire partie de la Convention. Les Etats membres actuels de l'Union européenne qui ne souhaitent pas devenir membres des Etats-Unis d'Europe seront exclus des travaux de la Convention ainsi que de la procédure d'adoption de la Constitution. Par la suite, s'ils désirent adhérer aux Etats-Unis d'Europe, ils feront l'objet de la procédure d'admission déterminée par la Constitution.

Le projet de Constitution adoptée par la Convention à la majorité des deux tiers de votes positifs sera ensuite soumis pour approbation aux peuples de l'Europe, ainsi qu'il a été décrit ci-devant.

Les compétences des Etats-Unis d'Europe

Les Etats-Unis d'Europe disposeront de compétences exclusives et de compétences partagées avec les Etats membres. Les compétences exclusives seront la règle et concerneront notamment la politique agricole, le commerce extérieur, les affaires étrangères, la défense, la protection des frontières extérieures, la monnaie et la coordination des politiques économiques et fiscales, ainsi que les transports et les grandes infrastructures, pour autant qu'elles intéressent la fédération. Dans le domaine de la recherche, du développement et de l'enseignement supérieur, une politique de coordination des Etats-Unis d'Europe encadrera les efforts des Etats membres. Finalement, la fédération aura compétence en matière de législation concernant le fonctionnement du marché intérieur.

Toute compétence qui ne sera pas formellement transférée, par la Constitution, aux Etats-Unis d'Europe, restera compétence des Etats membres. Il y aura lieu de revoir l'acquis communautaire actuel ainsi que les nombreuses compétences d'appoint et complémentaires de l'Union, afin de déterminer quels éléments de ceux-ci pourront être retransférés aux Etats membres. Les Etats-Unis d'Europe n'ont pas vocation à légiférer en détail à la manière d'un Etat unitaire, comme cela est trop souvent le cas actuellement dans le contexte juridique de l'Union européenne.

La gouvernance des Etats-Unis d'Europe

Les Etats-Unis d'Europe doivent adopter une forme fédérale de gouvernement qui correspond à certains impératifs de permanence et de stabilité d'un côté, et de respect de la spécificité de réalité et de la construction européennes, de l'autre. Ces impératifs sont les suivants :

- L'autorité exécutive des Etats-Unis d'Europe doit être détachée d'exigences de représentation nationale et/ou régionale tout en comportant à tout moment les porteurs des principales sensibilités continentales, au moins dans la mesure de leur appartenance aux Etats-Unis d'Europe
- L'autorité exécutive doit disposer de la liberté d'action la plus étendue qui ne peut être basée que sur une légitimité propre résultant d'un mandat électif
- Le Parlement des Etats-Unis d'Europe doit être bicaméral afin de refléter tant l'aspiration des citoyens fédéraux que celle des entités fédérées, mais c'est à l'assemblée élue qu'appartiendra le pouvoir de décider des finances de la fédération

- La législation européenne doit être très largement d'application directe afin d'éviter la bureaucratie et les malentendus ainsi que les marchandages résultant de la transposition de règles-cadre par les entités fédérées
- L'acquis communautaire actuel est à revoir sous l'aspect du respect de la subsidiarité et celui de la proportionnalité de l'action européenne. Certains domaines de compétence actuels de l'Union peuvent sans doute être rétrocédés aux Etats membres des Etats-Unis d'Europe.

Le Président et le gouvernement des Etats-Unis d'Europe

Toute la réalité politique et électorale de l'Union européenne actuelle incite à concevoir un système de gouvernement présidentiel pour les Etats-Unis d'Europe. Il faut que le pouvoir exécutif appartienne au premier rang à une personne élue directement par les Européens, et dont l'action ne sera ainsi dépendante que de son élection et d'elle-même. Le président de l'Europe sera seul dépositaire de l'autorité exécutive, l'exercice de laquelle il partagera avec un gouvernement européen à proposer par lui et à confirmer par le conseil fédéral dont question ci-après.

Le gouvernement, présidé par un Premier Ministre choisi parmi les membres élus du Parlement européen, sera approuvé ou rejeté en bloc par le Conseil fédéral, car il est une composition d'ensemble, appelé à refléter la diversité du continent – des entorses individuelles à une telle composition sont à éviter. Des auditions individuelles permettront néanmoins les arbitrages éventuellement requis.

Le président des Etats-Unis d'Europe disposera de pouvoirs en tout sens comparables à ceux dont est investi celui des Etats-Unis d'Amérique. Ensemble avec lui sera élu un vice-président, appelé à assumer des responsabilités spécifiées par la Constitution, et à succéder au Président en cas d'incapacité d'exercer sa fonction. Le gouvernement des Etats-Unis d'Europe sera composé de ministres et de secrétaires d'Etat. Le nombre des ministres devra rester raisonnable en oscillant autour d'une quinzaine. Les secrétaires d'Etat pourront être légèrement plus nombreux, notamment afin de compléter le gouvernement dans un souci d'équilibre géographique. Ministres et secrétaires d'Etat feront ensemble l'objet du vote de confirmation par le conseil fédéral.

Il serait utile qu'au moment de l'élection présidentielle, au moins l'équipe ministérielle envisagée par chaque candidat président soit connue des électeurs. Afin d'obtenir par la suite la confiance du conseil fédéral, l'équipe gouvernementale devra très vraisemblablement être de coalition, de manière à ce que tous les ministres pressentis par un candidat présidentiel donné ne figureront, en toute probabilité, pas au gouvernement approuvé. Ils auront néanmoins eu le loisir de se faire connaître par l'électorat européen pris dans son ensemble. Ainsi se développera au fur et à mesure une notoriété publique européenne de gouvernants fédéraux possibles, ce qui sera utile à la transparence du débat politique continental.

La révocation de membres du gouvernement ne sera possible que pour motifs graves et devra être prononcée par le conseil fédéral, sur proposition du Président et du Premier Ministre.

Afin d'assurer la stabilité de la fonction présidentielle et son indépendance, la durée du mandat de celui-ci, ainsi que du vice-président, sera plus étendue que celle de l'assemblée élue du parlement. A supposer que la période électorale de celui-ci soit maintenue à cinq ans, le président sera élu pour un mandat de sept ans. Celui-ci ne sera pas renouvelable à l'échéance électorale suivante. De cette manière, la plénitude du pouvoir d'action du président et du vice-président sera garantie. La règle « 5 ans pour le

parlement, 7 ans pour le président» servira notamment à assurer un rythme régulier et stable des élections présidentielle et parlementaire, dont les dates ne se recouperaient que tous les 35 ans.

Le président ne pourra pas dissoudre l'assemblée élue du parlement, tout comme celle-ci ne pourra pas révoquer le président, les deux institutions tenant leur mandat et leur autorité légitime directement du peuple. En des circonstances à déterminer avec précision par la Constitution fédérale, l'assemblée élue du parlement pourra mettre en accusation le président devant la Cour de justice. Celle-ci décidera alors de sa révocation éventuelle. Les règles de succession présidentielle en cas de mort, de révocation ou d'incapacité d'exercer ses fonctions seront à prévoir par la Constitution et la loi fédérales.

Le Président et le gouvernement auront leur siège dans une ville européenne à déterminer par la Constitution. Cette ville ne pourra néanmoins pas être la capitale d'un Etat membre. Elle portera le titre de capitale des Etats-Unis d'Europe ensemble avec celle où siège l'assemblée élue du Parlement.

Le Parlement des Etats-Unis d'Europe

Le Parlement des Etats-Unis d'Europe sera constitué d'une assemblée élue, qui ne pourra plus alors s'appeler «parlement» à elle seule, ainsi que d'un conseil fédéral conçu sur le modèle de l'actuel conseil des ministres. En fonction du sujet à traiter, la composition nominative de ce dernier variera. Le conseil fédéral sera présidé, à tour de rôle, par les chefs de gouvernement des Etats membres des Etats-Unis d'Europe ou le membre du gouvernement concerné désigné par eux.

Les attributions des deux chambres du parlement fédéral seront asymétriques. Ainsi, l'assemblée élue aura le dernier mot en matière financière, économique et budgétaire. Le conseil fédéral sera seul investi du pouvoir de confirmer ou d'infirmer le choix du président en ce qui concerne la composition du gouvernement fédéral. En matière législative ordinaire, la procédure actuelle de l'Union européenne sera maintenue.

Le mode d'élection de l'assemblée élue du parlement sera déterminé par la Constitution fédérale, qui pourra laisser le choix d'un mode déterminé aux Etats membres. Il y a lieu de confirmer en tout état de cause un système électoral qui assure aux électeurs une proximité maximale avec leur(s) élu(s) respectifs à l'assemblée.

Les membres du conseil fédéral auront le droit d'entrée et de parole à l'assemblée élue.

Le Parlement en chambres réunies entendra et débattrà chaque année un discours sur l'état de l'Union prononcé par le Président des Etats-Unis d'Europe.

L'assemblée élue aura son siège à Strasbourg, capitale parlementaire de l'Europe depuis la création du Conseil de l'Europe en 1949. La ville de Strasbourg portera le titre de capitale des Etats-Unis d'Europe ensemble avec la ville que déterminera la Constitution pour être le siège du Président et du gouvernement.

Les lois des Etats-Unis d'Europe seront d'application directe. Leur droit primera celui des Etats membres. Par rapport à la situation actuelle, le nombre et la proportion des lois-cadre dites «directives» sera donc drastiquement réduit. Ce qui est aujourd'hui le «règlement» deviendra la règle sous le nom de «loi». Il n'y a pas lieu à forcer les parlements des Etats membres à passer le plus clair de leur temps avec la transposition de législation fédérale. Ce pour quoi la fédération a compétence, elle le fera seule. Ce pour quoi les parlements nationaux sont compétents, ils le feront seuls. Dans les domaines de compétence partagée, les lois-cadre nécessaires seront adoptées par le parlement des Etats-Unis d'Europe, et les Etats membres seront responsables de l'intégration de leur substance dans leur arsenal juridique national.

Politique étrangère et de défense, représentation extérieure des Etats-Unis d'Europe

Les Etats-Unis d'Europe formulent une seule politique étrangère et disposeront d'une seule armée fédérale. La politique étrangère sera dirigée par le ministre des Affaires étrangères des Etats-Unis d'Europe. Le ministre aura également l'autorité sur le corps diplomatique des Etats-Unis d'Europe. Il s'agira d'un corps unique. L'armée européenne sera créée par l'intégration des forces armées des Etats membres des Etats-Unis d'Europe. Elle sera organisée de manière à assurer une opérationnalité d'ensemble articulée autour d'un commandement unifié, tout en respectant la diversité linguistique du continent dans la mesure du possible. La défense et la surveillance des frontières extérieures des Etats-Unis d'Europe relèveront de l'autorité de son seul gouvernement.

Les Etats-Unis d'Europe disposeront d'ambassades à l'étranger, à l'exclusion des Etats membres dont les représentations, si elles peuvent être maintenues, n'auront pas rang diplomatique. Dans la mesure où les Etats-membres conserveront le droit d'engagement international suivant ce que disposeront la Constitution et les lois des Etats-Unis d'Europe, ils pourront entretenir des bureaux de représentation en dehors de leur territoire respectif.

Les Etats-Unis d'Europe auront une représentation unique dans les organisations, conférences et négociations internationales. Ils pratiqueront dans le monde une politique d'encouragement à l'intégration régionale à l'échelle des continents ou de parties significatives de ceux-ci. Ils favoriseront la création et la mise en place d'institutions de gouvernance mondiale, capables de gérer les grands défis de l'avenir en matière économique et financière, de développement, d'évolution du climat et de paix. Un membre du gouvernement des Etats-Unis d'Europe, secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires étrangères et rapportant tant à celui-ci qu'au Président des Etats-Unis d'Europe, sera en permanence chargé de formuler des propositions dans le domaine de la gouvernance mondiale et interagira à cet effet avec la commission compétente de l'assemblée élue du Parlement européen. Le représentant permanent des Etats-Unis d'Europe au Conseil de Sécurité de l'ONU aura également rang de secrétaire d'Etat.

Les langues des Etats-Unis d'Europe

La Constitution déterminera les langues officielles des Etats-Unis d'Europe. La Convention chargée d'élaborer la Constitution tiendra compte, en spécifiant les langues officielles, de leur signification culturelle, historique et démographique pour l'ensemble de l'Europe. La Constitution déterminera une seule langue qui aura rang de langue officielle de communication des Etats-Unis d'Europe. Tous les représentants politiques et diplomatiques de l'Union ainsi que l'ensemble des membres de sa fonction publique devront justifier de connaissances suffisantes de cette langue.

Les finances des Etats-Unis d'Europe

La monnaie des Etats-Unis d'Europe sera l'euro. Les Etats membres qui ne l'auraient pas encore introduit au moment de la création des Etats-Unis d'Europe l'introduiront aussitôt après celle-ci. L'euro sera émis par la Banque centrale européenne qui continuera son fonctionnement actuel, avec maintien de ses attributions et prérogatives.

Les Etats-Unis d'Europe disposeront d'un budget fédéral alimenté par les impôts fédéraux. Ceux-ci seront déterminés par le Code budgétaire des Etats-Unis d'Europe, qui déterminera également l'interaction entre le budget fédéral et ceux des Etats membres. Les impôts fédéraux pourront être des impôts propres aux Etats-Unis d'Europe ainsi

que des portions déterminées des impôts prélevés par les Etats membres. L'assemblée élue du Parlement européen votera chaque année le budget des recettes et des dépenses des Etats-Unis d'Europe, qui sera assorti d'une planification pluriannuelle des dépenses d'investissement tant de la fédération que des Etats membres.

Les Etats-Unis d'Europe assumeront la gestion de la dette de leurs Etats membres à travers une Agence européenne de la dette. Celle-ci sera chargée de l'émission de la dette, de son refinancement ainsi que de la programmation de la réduction de la dette publique européenne. Elle soumettra à cet effet chaque année un rapport au Parlement européen. L'assemblée élue du Parlement votera, immédiatement après la création de l'Agence européenne de la dette, la programmation de réduction de la dette publique européenne consolidée de moitié au moins au cours d'une période de cinq ans. Pendant cette période, l'émission de dette nouvelle ne sera possible qu'afin de subvenir aux besoins d'investissement fixés par le budget fédéral. Le Pacte de stabilité actuel sera aboli et remplacé par une règle d'équilibre des budgets européens. Cet équilibre devra être garanti sur des périodes pluriannuelles, permettant ainsi l'endettement conjoncturellement indispensable.

Les Etats-Unis d'Europe s'engageront dans les institutions financières internationales pour l'endigement des effets néfastes de la spéculation et de l'économie purement financière. Ils pratiqueront une politique active de prohibition de pratiques nocives des marchés financiers.

Autour des Etats-Unis d'Europe

Pourront faire partie des Etats-Unis d'Europe tous les territoires se situant sur le territoire européen. Les Etats-Unis d'Europe adhéreront eux-mêmes au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne, maintenue dans sa configuration constitutionnelle et institutionnelle actuelle avec les modifications qui s'imposeront dans le sens d'un assouplissement de l'association entre membres.

L'Union européenne sera appelée à accueillir

- Les actuels Etats membres de l'UE qui ne souhaitent pas faire partie des Etats-Unis d'Europe
- Les Etats européens qui ne sont pas encore membres de l'Union européenne, mais qui souhaitent le devenir actuellement ou à un moment ultérieur
- Les Etats voisins de l'Europe qui souhaitent coordonner leurs politiques avec celles de l'Union dans tous les domaines pour lesquels l'Union européenne a compétence

Ainsi, l'Union européenne de l'avenir pourra accueillir les pays comme la Turquie et la Russie, l'Ukraine et les pays du Caucase, qui pour des raisons de géographie, de culture et d'identité ne souhaiteront pas renoncer à la souveraineté. En outre, les pays du bassin méditerranéen se verraient offrir une perspective d'adhésion à l'Union européenne, même s'ils se situent géographiquement en Asie ou en Afrique.



Frank Engel,
Membre du Parlement Européen

Bâtiment Altiero Spinelli ASP 12 E 151
60, rue Wiertz, B-1047 Bruxelles
Tel 0032 2 28 31514 – Fax 0032 2 28 49162

Bâtiment Louise Weiss LOW T 09 091
Allée du Printemps, F-67070 Strasbourg
Tel 0033 3 88 1 77162 – Fax 0033 3 88 1 79162

frank.engel@europarl.europa.eu