

Le fédéralisme, un enjeu décisif pour les Européens : Contribution à la conférence sur l'avenir de l'Europe

Michel Dévoluy*

La Conférence sur l'avenir de l'Europe est lancée. Elle invite les Européens à réfléchir et à faire des propositions sur leur destin commun. Le thème d'une Europe puissance politique mondiale est désormais incontournable. Cet article tente de contextualiser l'ensemble des enjeux. Il présente les bénéfices d'une Europe fédérale, mais aussi les freins à sa réalisation concrète, sans éluder les questions épineuses, dont celle de l'Europe à plusieurs vitesses.

La conférence sur l'avenir de l'Europe, organisée par l'Union européenne (UE), est désormais lancée. Elle invite les Européens des 27 membres à se pencher, via une plateforme numérique multilingue, sur leurs visions de l'Europe à venir. Les conclusions des échanges seront tirées au printemps 2022. Elles orienteront l'évolution de l'UE pour la décennie à venir. Aux citoyens de se saisir de ce forum pour s'exprimer sur l'Europe, en toute liberté.

Le futur de l'UE, c'est-à-dire celui des citoyens européens et des États membres, est suspendu à la question incontournable du fédéralisme. Nous devons en discuter pour comprendre les tenants et les aboutissants d'une fédération européenne, et nous demander si tous les États souhaitent avancer au même rythme dans cette direction. D'où le nécessaire débat sur l'Europe à plusieurs vitesses.

Les échanges de vues peuvent s'articuler sur plusieurs thèmes : le fédéralisme et la paix ; le cadre institutionnel d'une fédération ; la dynamique singulière de l'intégration européenne ; les freins et les résistances au passage à une Europe politique ; le besoin d'une Europe fédérale face aux enjeux et aux défis contemporains.

Une chose est sûre, l'avenir est notre affaire et l'Europe politique est notre avenir. Mais décliner les atouts objectifs et rationnels d'une Europe fédérale ne suffit pas. Sinon, elle serait déjà en place. Plusieurs obstacles sont à surmonter. D'abord se libérer des visions stéréotypées de la marche du monde. Ensuite, offrir aux Européens des perspectives crédibles et persuasives. Enfin, inscrire l'Europe dans le paysage mental et émotionnel des Européens. Le besoin d'Europe est d'autant plus urgent que des partis peu démocratiques prônent désormais des replis

identitaires et nationalistes. Les vieux démons rôdent toujours en se nourrissant des frustrations et des solutions simplistes. Soyons très vigilants et volontaires.

Fédéralisme et paix

Des géants tels Emmanuel Kant, Victor Hugo, Albert Einstein et Albert Camus étaient convaincus que seule une fédération d'États permettrait de sédimenter la paix. Constatant que la juxtaposition de pays indépendants et souverains était une source systématique d'antagonismes et de conflits, il fallait changer la donne. Les signatures des traités de paix et les appels à la raison n'ont jamais suffi. D'ailleurs, les guerres sont toujours déclenchées pour défendre des causes jugées justes par les protagonistes. Il s'agit, selon les cas, de défendre la sécurité et l'honneur des citoyens ou d'obéir à la « Raison d'État ». Sortir définitivement de ces funestes engrenages et rendre les guerres impossibles appelle la création d'une fédération d'États.

Idéalement, la paix universelle requiert une fédération mondiale. En attendant cette lointaine concorde, saluons deux avancées majeures. D'abord, la création d'organisations internationales destinées à désamorcer les conflits : la Société des Nations (SDN) entre 1919 et 1945 et l'ONU depuis. Ensuite, le lancement de la construction européenne, initiée le 9 mai 1950 par la déclaration historique de Robert Schuman. L'objectif affiché était de sédimenter la paix en Europe de l'Ouest avec, comme priorité absolue, la réconciliation franco-allemande. La première réalisation concrète fut la création de la

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000 Strasbourg, France.

Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951.

La recherche d'un apaisement par l'élimination des raisons de la guerre fait apparaître l'impossibilité de sceller définitivement la paix sur la seule base des bonnes volontés, des beaux discours ou des signatures de traités de paix. Souhaiter, même ardemment, la paix est loin d'être suffisant. Plusieurs conditions sont à remplir pour éliminer les raisons de s'affronter. Les États et leurs citoyens doivent partager des valeurs, avoir des intérêts convergents, accepter des formes de solidarité matérielles, adhérer à un récit rassembleur et se sentir unis et protégés au sein de frontières claires et reconnues. Bref, les États et leurs citoyens doivent s'identifier à un espace politique, économique et social commun qu'on nomme une fédération d'États. Bien entendu, les identités préexistantes ne disparaissent pas car chaque citoyen continue d'appartenir à son État. Mais une nouvelle identité, plus englobante, vient s'ajouter aux précédentes.

A ce stade, deux observations s'imposent. La construction d'une fédération mondiale en vue d'installer la paix universelle n'est pas encore à l'ordre du jour. En revanche, l'UE a accompli un remarquable parcours. Cette victoire de la paix doit être sans cesse rappelée avec gratitude envers tous les artisans de l'Europe. Ne jouons pas avec cet acquis.

Le fédéralisme, un régime constitutionnel

Une fédération d'États se caractérise par deux niveaux de souveraineté : les États membres et l'État fédéral. Chaque État membre a son gouvernement et son espace politique bien identifié. Le gouvernement fédéral coiffe et coordonne l'ensemble. Le partage des compétences entre les deux niveaux suit plusieurs lignes directrices : l'attachement aux intérêts communs, la solidarité entre les États membres, la sauvegarde des diverses identités et le respect des principes démocratiques. En pratique, le principe dit de « subsidiarité » offre une bonne méthode pour le transfert des responsabilités entre les deux niveaux. L'État fédéral effectue les tâches et prend en charge tous les domaines qui ne peuvent pas être réalisés efficacement par les États membres. Selon ce principe, il apparaît logique que l'État fédéral s'occupe des questions régaliennes, avec notamment la politique extérieure et l'armée.

Par ailleurs, aucune décision de nature fédérale ne peut être bloquée par le veto d'un État membre. Sinon, on retombe dans une démarche interétatique où chaque État souhaite garder l'entière maîtrise de sa souveraineté nationale. Pour bien fonctionner une fédération doit, en outre, se doter d'une Cour constitutionnelle puissante et indépendante des pressions politiques. Sa mission est de garantir la constitution et d'arbitrer les conflits entre toutes les institutions de la fédération.

La Suisse, l'Allemagne, le Canada, le Brésil, l'Australie et l'Inde sont des exemples de fédérations. On en compte une trentaine parmi les 195 États siégeant à l'ONU. Depuis deux siècles et demi, les États-Unis d'Amérique (USA) représentent la fédération de référence. D'où l'intérêt de rappeler que les colonies britanniques, devenues indépendantes en 1776, se sont d'abord associées en treize républiques autonomes. Toutes entendaient ainsi préserver leur souveraineté, surtout en matière de politiques étrangères et fiscales. Mais cet arrangement institutionnel poussa bien vite ces républiques à des rivalités délétères. Elles devenaient de plus incapables de faire front commun face aux menaces extérieures. Un changement s'imposait. Après de vigoureuses discussions pour concevoir le meilleur arrangement possible, la Convention de Philadelphie de 1787 choisit, au nom du peuple américain, sa constitution. La première fédération de l'histoire était née.

Il a donc fallu une dizaine d'années aux américains pour se persuader des avantages d'une fédération. Même si comparaison n'est pas raison, les Européens doivent apprendre de cette période fondatrice, mais aussi se pencher sur le grand raté de l'intégration américaine.

La Guerre de sécession (1861-1865) rappelle en effet qu'une fédération qui ne partage pas des valeurs essentielles et les mêmes objectifs reste fragile et peut éclater. Mais depuis cet affrontement, la solidité des USA a fait ses preuves. Les États fédérés regardent désormais dans la même direction, consentent à payer des impôts fédéraux, acceptent des mécanismes de solidarité et se défendent sous la même bannière. La preuve : tous les citoyens des 50 États sont fiers d'être américains.

Comparée à une fédération à part entière, l'UE est singulière. Régie par des traités plutôt que par une constitution, elle est d'essence intergouvernementale. Mais en même temps, l'UE présente des attributs d'une fédération.

D'abord, en détenant certaines compétences propres. Ensuite, en possédant une juridiction de nature résolument fédérale, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Néanmoins, l'absence d'un gouvernement du peuple européen bien identifiable par les citoyens suffit à démontrer que l'UE est encore éloignée d'une fédération accomplie. D'ailleurs, la démocratie européenne reste déficiente et la perception de l'UE par beaucoup d'Européens demeure floue.

Deux traits saillants pointent la teneur intergouvernementale de l'UE : le rôle clé du Conseil européen et la règle de l'unanimité (chaque membre peut mettre son veto à une décision).

Les grandes orientations politiques de l'UE sont exclusivement déterminées par les chefs d'États et de gouvernements des États membres au sein du Conseil européen. Autrement dit, les choix décisifs pour l'Europe sont effectués par les États membres. Ici, la Commission est seulement chargée de transcrire ces grandes orientations en textes législatifs. Lesquels seront ensuite votés par le parlement européen et le Conseil des ministres.

Les traités sont très pointilleux sur l'exigence d'unanimité des États membres. Chacun d'entre eux peut dire non afin de protéger ses intérêts jugés vitaux. Le mécanisme du veto vise explicitement les décisions en matières fiscale, budgétaire et de politiques étrangères. Grâce au veto, les États de l'UE gardent également la maîtrise des mécanismes de répartition et de protection sociale. Bref, le veto est le symbole du maintien des souverainetés nationales.

Pour autant, l'UE possède plusieurs dimensions fédérales. Elles sont incarnées par des institutions et des compétences particulières.

La Commission, le Parlement européen, la CJUE et la Banque centrale européenne (BCE) sont des institutions de nature fédérale. Toutes agissent au nom du peuple européen.

La gestion du marché unique et la politique commerciale de l'Union relèvent des compétences dites « exclusives » de l'UE. Elles sont prises en charge par la Commission. Pour ce qui concerne la zone euro, la politique monétaire est assurée, en pleine souveraineté, par la BCE. Avec ici un problème particulier puisque seulement 19 États sur les 27 membres ont adopté la monnaie unique.

L'UE est donc une institution très particulière. Elle s'apparente à une fédération d'États qui partageraient des éléments limités de leurs

souverainetés. Mais l'UE reste ancrée dans une logique intergouvernementale. Chaque État membre entend rester maître du jeu dans les domaines régaliens, notamment les finances, la défense et la politique étrangère. La monnaie unique a donc ici une place à part et de forte portée pratique et symbolique.

Soyons clairs, l'UE actuelle est fondée sur des traités signés entre États souverains. Le passage à un État fédéral passera nécessairement par une constitution écrite au nom des citoyens européens.

La dynamique singulière de l'intégration européenne

Depuis 70 ans, l'Europe progresse selon une dynamique originale. Au lendemain d'une guerre fratricide et des siècles de rivalités intestines, les Européens n'étaient pas prêts pour créer ex nihilo une fédération. On ne tord pas le cours de l'histoire par un coup de force constitutionnel. Les Pères de l'Europe communautaire l'avaient compris. La méthode choisie pour avancer et sédimer la concorde entre les Européens fut celle des petits pas. Il fallait s'habituer à coopérer dans certains domaines afin, de proche en proche, d'élargir la sphère des intérêts communs. Au terme de ces effets d'entraînement, une forme de fédération politique s'imposerait. Mais à quelle échéance ?

Au départ (1951, traité CECA), les six États fondateurs choisirent de gérer en commun le charbon et l'acier qui étaient alors les nerfs de l'économie, et de la guerre. Le second pas (1957, traité sur la Communauté économique européenne (CEE) fut la construction d'une union douanière avec la libre circulation des marchandises entre les États membres. Ce traité fondateur lança également les politiques européennes les plus marquantes portant sur l'agriculture et la cohésion régionale. La grande étape suivante (1986, l'Acte unique) créa l'Union européenne et instaura le marché unique avec l'abolition des frontières internes pour les travailleurs et les capitaux. Jusqu'à arriver (1993, traité de Maastricht) à la monnaie unique, avec sa création effective en 1999. L'Union économique et monétaire (UEM) a été accomplie. Mais peut-on alors se passer d'une union politique ?

L'UE fait désormais face à une discordance. L'intégration politique n'a pas accompagné l'intégration économique et monétaire. La

première balbutie et hésite, les États membres s'accrochant à leurs souverainetés nationales. Tandis que l'UEM est parachevée. Les conséquences négatives de ce déséquilibre sont considérables. Partager un marché unique et, surtout, une monnaie unique, implique un pilotage unifié de l'économie. Un gouvernement de type fédéral s'impose. Sans cela, soit la construction se délittera assez vite, faute de coordination et de visées communes. Soit les États concernés acceptent de se doter d'un rigoureux et contraignant règlement de copropriété de leur monnaie unique afin de mettre en cohérence l'ensemble des politiques nationales. C'est exactement ce qui est inscrit dans les traités signés par les États membres.

Mais alors quel paradoxe ! Pour préserver leurs souverainetés politiques, les États s'imposent des règles qui aliènent la totalité de leur souveraineté monétaire et une partie de leurs souverainetés économiques et budgétaires.

En zone euro, la politique monétaire est unique. Par conséquent, les États concernés s'alignent nécessairement sur une stratégie monétaire unifiée. Un consensus s'est imposé, une sorte de « dénominateur commun politique » : créer une BCE indépendante des pouvoirs politiques et lui donner comme objectif principal le maintien de la stabilité des prix sur l'ensemble de la zone. Par hypothèse, en l'absence d'union politique, les marges de manœuvre de la politique monétaire unique sont toujours ligotées.

Quant aux politiques économiques nationales, elles subissent deux types de contraintes. D'une part, un encadrement strict des finances publiques à travers le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG signé en 2012). D'autre part, une surveillance multilatérale des politiques économiques nationales effectuée par la Commission au moyen de procédures de contrôle et d'incitations. Dans les deux cas, les souverainetés nationales sont entamées.

Résumons. Afin de maintenir, coûte que coûte les souverainetés nationales, la dynamique de l'intégration européenne s'est concentrée sur l'économie et la monnaie. Ce processus achevé, l'Europe doit choisir. Rester arc-boutée sur les souverainetés nationales, ce qui revient à subir un encadrement des économies nationales. Ou prendre résolument le chemin du fédéralisme, ce qui paraît plus sage et plus rationnel. Encore faut-il que les Européens soient convaincus.

Au regard de l'histoire, l'UE est une construction ambitieuse et exemplaire. Mais elle reste inachevée. Ses États membres, chargés de leurs histoires et toujours aimantés par la notion de souveraineté nationale n'osent pas franchir le pas du fédéralisme. En demeurant au milieu du gué, l'UE s'avère dans l'incapacité de se déployer pleinement au service de ses citoyens et de ses États membres. Mais pour pouvoir progresser, il faut bien identifier les obstacles.

Pourquoi les indifférences, les doutes et les blocages ?

Il y a bientôt trois quarts de siècle les Pères de l'Europe avaient conçu une méthode d'intégration calibrée pour aboutir à une Europe fédérale. Toutefois, cette dernière étape semble, pour le moment, difficile à franchir. Les raisons sont multiples. On peut retracer les principales, sans prétendre les hiérarchiser. Toutes nous éclairent sur les indifférences, les doutes et même les oppositions des citoyens et des États membres. Connaître ces blocages est un préalable pour avancer. La construction d'une Europe fédérale ne se fera pas en niant ou en contournant les réalités politiques, économiques, sociales, culturelles, doctrinales et émotionnelles.

Les élargissements successifs ont ralenti la dynamique fédérale en accroissant l'hétérogénéité des États. Aujourd'hui, les 27 membres n'attendent pas la même chose de l'Europe. Comment alors trouver un commun accord pour une Europe fédérale ? D'ailleurs, question inconfortable, les pays fondateurs auraient-ils déjà franchi le pas fédéral sans les élargissements ?

Les nouveaux États membres issus de l'ancien bloc socialiste, libérés de la tutelle écrasante du régime soviétique, sont entrés dans l'UE à partir de 2004 pour bénéficier de la liberté et d'un grand marché porteur de progrès économiques. Leur priorité n'était pas d'œuvrer à la construction d'un État fédéral. Il leur faudra du temps pour se sentir vraiment concernés par une Europe politique. Nous devons accepter l'histoire et ses mouvements.

Une Europe à plusieurs vitesses faciliterait la formation d'une fédération autour de quelques États. Cette question d'une « avant-garde » est d'autant plus légitime que la zone euro a déjà un statut particulier. Mais les traités sont construits sur l'idée que tous les membres

doivent avancer au même rythme. A vouloir attendre tout le monde pour franchir la ligne d'arrivée, l'Europe se coupe les ailes et restreint ses ambitions. Les traités autorisent cependant deux types de dérogations. La « coopération renforcée » permet à au moins neuf États de coopérer afin d'accélérer la réalisation d'un des objectifs de l'Union, mais tout cela dans le strict respect des traités. A l'inverse, le « statut dérogatoire » admet qu'un État puisse bénéficier d'un statut spécial moins contraignant au regard des dispositions générales du droit de l'Union. A titre d'exemple, les États hors zone euro ont un statut dérogatoire. Mais la règle reste l'uniformité. D'où les difficultés d'aller de l'avant.

L'Europe n'est pas encore une puissance crédible et reconnue dans le concert des nations. Elle n'a ni armée, ni politique étrangère unique. La preuve la plus tangible est apportée par le rôle de l'OTAN comme protecteur ultime de l'intégrité de beaucoup d'États membres. Former une union politique tout en renonçant à une défense autonome est contradictoire.

Autre ligne de partage, les droits de l'homme. Pour beaucoup de citoyens, l'Europe se montre trop conciliante dans sa mission d'imposer le respect des droits de l'homme. Tandis que pour d'autres, elle est trop invasive et sans égard pour les « spécificités » nationales. La méthode du compromis, une des clés du fonctionnement de l'UE, est d'un faible secours pour régler ce sujet. La présence, depuis quelques années, de démocraties illibérales au sein de l'UE entame chez certains citoyens l'envie de construire une Europe fédérale qui négligerait les valeurs fondatrices de l'Europe.

L'État social (l'État providence) reste associé à l'État nation. Rien de surprenant au demeurant puisque les traités ne donnent pas de véritables compétences sociales à l'UE. Tout dépend encore des États. Ce point est crucial car les mécanismes de redistribution et de prise en charge des risques individuels et collectifs sont fondateurs du sentiment d'appartenance à une collectivité politique. Un État fédéral joue sur ces sujets un double rôle. Il intervient directement dans les mécanismes financiers constitutifs de l'État social. Il impulse, facilite et contrôle le processus d'homogénéisation des systèmes sociaux des États membres. L'UE n'est pas encore dans cette situation. D'ailleurs les Européens perçoivent parfaitement l'aspect incantatoire de souhaiter une fédération sans la mise en œuvre effective de la convergence des systèmes sociaux.

Les espaces politiques nationaux sont bien plus lisibles que l'espace politique européen. Les partis transnationaux sont absents et la perception des grands enjeux politiques demeure nationale. L'UE reste lointaine et compliquée dans le regard des citoyens.

Pour les Européens, l'UE est entravée par des mécanismes décisionnels complexes, lourds et insuffisamment démocratiques. Par contraste, les espaces nationaux rassurent et semblent plus efficaces et plus transparents. Les plus-values apportées par l'Europe apparaissent aux citoyens désordonnées et mal identifiables. L'Europe est perçue comme plus préoccupée par le bon fonctionnement du marché unique que par le bien-être de ses citoyens.

Les récits nationaux écrasent le récit européen. On observe encore beaucoup de flou à propos de l'identité européenne.

L'argument de l'absence de peuple européen est récurrent. Mais en démocratie, le peuple se forme en partageant des intérêts communs dans le cadre d'un espace politique reconnu par tous.

La procédure du veto où un seul État membre peut bloquer une décision plombe l'image d'une Europe solidaire.

Une fédération se construit sur des droits et des devoirs. La solidarité entre les États membres ne doit pas être vécue à sens unique. Parler d'États frugaux et d'États du Club Med offre une médiocre envie d'Europe politique.

La question de la langue commune reste récurrente. Mais plusieurs fédérations sont multilingues !

Le frein des egos ne doit pas non plus être négligé. En effet, le passage à un État fédéral implique un gouvernement fédéral, ce qui déclasserait automatiquement les personnels politiques nationaux dans la hiérarchie des pouvoirs. Sont-ils prêts à ce sacrifice ? « On a rarement vu les dindes envoyer les invitations pour le repas de Noël » dit un proverbe.

Toutes les raisons énumérées ci-dessus se cumulent pour expliquer la tiède volonté de beaucoup de citoyens et de gouvernements des États membres pour le passage à une Europe fédérale. Sans compter ceux — citoyens et gouvernements — qui sont résolument hostiles à tout transfert de souveraineté vers l'Europe et souhaitent, au contraire, un détricotage de l'UE, ou la sortie pure et simple.

Enfin, une cause moins immédiatement identifiable que celles listées ci-dessus semble

devoir être mise à part. Elle est à la fois diffuse et déterminante.

La doctrine économique et sociale de l'Europe a été totalement imprégnée par la révolution dite néolibérale entamée à partir des années 1970. Le marché devait régler tous les problèmes. La concurrence dérégulée devenait le moteur incontesté de la croissance et du bien-être. La théorie du ruissellement assurerait une augmentation du niveau de vie des plus pauvres. L'interventionnisme devint un gros mot et les politiques industrielles étaient ringardisées. Bref, la politique devait le plus possible se retirer des affaires publiques, qu'elles soient économiques, sociales ou monétaires. Mais ce n'est pas tout. Le processus de convergence des économies européennes devait lui aussi se réaliser par le recours à l'efficacité des marchés et à la concurrence. Les États, les régions, les salariés devaient entrer en compétition et profiter ainsi des bienfaits de la mondialisation. Au lieu de parler de solidarité, l'Europe valorisait le chacun pour soi et l'individualisme.

Ce monde néolibéral a eu des effets délétères pour la construction d'une Europe politique. Ce manque d'ambition est d'ailleurs venu de plusieurs bords politiques. Les adeptes du « tout marché » étaient satisfaits du statu quo. L'UE avait « fait le job » : un marché unique, une monnaie unique, des finances publiques bien encadrées, de belles règles de concurrence libre et non faussée. Pourquoi aller plus loin et se lancer dans la construction d'une fédération ? L'Europe des marchés suffit.

A l'opposé, beaucoup d'Européens n'étaient pas prêts à considérer le culte de l'efficacité des marchés financiers et les vertus de la flexibilité du marché du travail comme des arguments convaincants pour aspirer à une Europe fédérale. Le marché unique et l'euro, tels que définis dans les traités et vécus par ces Européens, apparaissent avant tout comme des questions techniques sans rapport avec un projet de société. Selon eux, l'Europe néolibérale et technocratique ne déployait pas l'envergure nécessaire pour constituer le moteur d'une Europe politique. L'Europe des traités ne faisait pas songer à plus d'intégration, au contraire.

En somme, soit cette Europe suffisait, soit elle décevait. Piètre contexte pour aspirer à l'Europe politique !

Il faut être motivé par la raison et par le cœur pour œuvrer à une Europe fédérale. Pour advenir, cette Europe devra à la fois convaincre de son utilité, démontrer qu'elle est forte et protectrice

et, osons le dire, faire rêver d'un monde meilleur. Vaste programme.

On est en droit d'être surpris, dans un texte écrit par un fédéraliste convaincu, de l'insistance à débusquer les freins à la mise en place d'un fédéralisme européen. Mais pour avancer, vraiment, il faut faire preuve à la fois de réalisme et de détermination. Deux citations connues résumant excellemment cette perspective. Selon Albert Camus, « mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde ». Tandis que Antonio Gramsci nous engage à « avoir le pessimisme de l'intelligence et l'optimisme de la volonté ».

Le besoin d'Europe face aux enjeux et aux défis contemporains

Les enjeux et les défis contemporains provoquent une forme d'alignement des planètes qui plaide en faveur d'une Europe fédérale. Les arguments se regroupent autour de plusieurs thèmes : les aspirations à une société plus inclusive, plus qualitative et apaisée ; les nouvelles données en matière de souveraineté et d'autonomie stratégique ; l'indispensable mutualisation des problèmes environnementaux, climatiques et sanitaires.

L'évolution de la doctrine économique et sociale a déjà été évoquée. Plusieurs éléments contribuent à remettre en cause le néolibéralisme comme système indépassable. Les atteintes contre la nature, la croissance des inégalités des revenus et des patrimoines sont de plus en plus associées au fonctionnement de l'économie ultra libérale. La crise financière de 2008, puis la crise sanitaire actuelle, conduisent elles aussi à une remise en cause de la vision néolibérale. Désormais, beaucoup de citoyens aspirent à un retour de l'État social et à des formes d'interventionnisme. Plus que jamais les États de l'UE tireraient avantage à s'unir politiquement pour guider les citoyens et les États vers la construction d'une société plus solidaire et plus apaisée. Le temps de la concurrence entre les États est dépassé, celui de la cohésion et de l'unité est réclamé. Faire de l'Europe un espace économique et social exemplaire qui promeut le bien-être qualitatif, la connaissance et les valeurs humanistes devrait entraîner l'adhésion de beaucoup d'Européens.

L'Europe fédérale est en capacité de porter un projet de société généreux et novateur. Par

contre, une telle ambition serait bien plus difficile à mener à bien si elle devait être conduite par des États membres isolés, sans le support et la vaillance de l'ensemble de la fédération. Soyons réalistes, dans un monde gouverné par les rapports de force et le poids des très grands pays, aucun État européen, pris individuellement, n'aurait d'autres choix que de suivre des normes politiques, économiques et sociétales imposées par d'autres. On ne refait pas le monde tout seul. Il faut une dynamique collective puissante et crédible pour modifier le cours des choses. L'Europe ferait fière figure en révisant haut et fort la trajectoire économique et sociale suivie depuis quatre décennies. Et les Européens seraient fiers de bâtir ensemble un récit commun

Pour un État, la souveraineté consiste à choisir librement ses valeurs, son régime politique, ses grands choix stratégiques et son destin. La souveraineté, c'est également être en capacité de défendre son intégrité territoriale, de contrôler ses frontières, de faire prévaloir ses intérêts dans le monde et de mener des alliances avec d'autres pays en toute indépendance. Ici encore un petit pays — en termes relatifs — n'a pas cette autonomie. Il est soumis à la force et aux visées des États mastodontes, mais aussi aux stratégies des grandes firmes multinationales (industrielles, commerciales et financières). S'il est formellement souverain, un État, petit ou moyen, ne l'est pas dans la réalité. A l'aune du monde d'aujourd'hui — et de demain — aucun État européen, même le plus grand, ne pourra exercer pleinement sa souveraineté. Son poids dans la géopolitique et dans la dynamique de la mondialisation sera faible, et même dérisoire. En revanche, l'Europe est en pleine capacité de choisir et d'assumer son destin grâce à son autonomie stratégique.

Les expressions de la puissance dépassent désormais le nombre de canons et d'ogives nucléaires. Le *soft power* est également à l'œuvre. Autrement dit, la géopolitique mondiale est gouvernée par le poids économique des États, les influences culturelles et idéologiques, les investissements et les prises de participation dans des économies étrangères et les capacités à déstabiliser d'autres pays. Le pouvoir dépend aujourd'hui, en plus des arsenaux militaires, de la détention des matières premières et des produits rares, de la maîtrise des chaînes de valeurs, du contrôle des routes commerciales et des circuits financiers, des capacités à discipliner les circuits d'information et de stockage des données virtuelles. Contrecarrer et maîtriser le *soft power*

n'est pas à la portée d'un État européen isolé. Dans ce nouveau monde, seul un État continent détient un poids suffisant pour peser et compter sur la scène internationale. Pas de méprise ici, les petits pays, plus ou moins coffres forts des immenses fortunes mondiales peuvent sembler à l'abri. Mais c'est parce qu'ils sont utiles et qu'ils ne sont d'aucun danger pour les plus grands. Au contraire, ils sont à leurs dispositions.

Autre aspect déterminant et vital, au sens propre, la souveraineté alimentaire. L'indépendance en matière agricole en vue d'approvisionner en quantités suffisantes les populations est également un élément de l'autonomie stratégique. De par sa diversité géographique et climatique et l'étendue de ses terres fertiles et de ses ressources halieutiques, l'Europe est ici encore en capacité d'assurer sa souveraineté.

Enfin, l'épineuse question de l'immigration est elle aussi au centre de la souveraineté européenne. L'Europe, continent vieillissant, doit s'ouvrir pour rester une économie prospère. Mais l'essentiel de la question migratoire découle de trois immenses défis : les pressions démographiques venant notamment d'Afrique ; l'accueil des réfugiés fuyant les totalitarismes ; les naufragés des changements climatiques. Ici encore, la solution passe par l'Europe. Partager un espace économique, possédant une frontière extérieure unique, sans une politique migratoire unique est intenable techniquement et politiquement. Les drames migratoires déchirent la conscience des Européens et alimentent des rivalités pernicieuses entre les États membres. Face à ces tensions, une Europe fédérale serait plus efficace et contribuerait à souder les Européens. Décider d'accueillir ensemble, dans le cadre d'une politique partagée, constitue à la fois un vecteur d'identité collective et la manifestation d'une puissance sûre d'elle-même.

Idéalement, les problèmes environnementaux, climatiques et sanitaires devraient être traités au niveau mondial. Même si des rencontres type COP (*Conferences of the parties*) ou des organisations comme l'OMS (Organisation mondiale de la santé) agissent au nom de la communauté internationale, on reste dans une logique intergouvernementale où chacun défend ses propres intérêts. Deux séries de raisons justifient que ces questions soient prises en charge par une Europe de nature fédérale. D'abord, la dimension de l'espace

géographique européen est telle que des décisions prises à son niveau auront des impacts significatifs dans le traitement de ces problèmes. Tous les Européens en profiteront directement. Un État peut bien sûr agir seul, mais ces questions sont planétaires ou, au minimum, continentales. Ensuite, en parlant d'une seule voix, l'Europe a beaucoup plus de chances de peser sur les négociations internationales. Elle pourrait alors s'appuyer sur son exemplarité pour faire valoir auprès de la communauté internationale des normes et des ambitions dont toute la communauté mondiale bénéficierait.

Conclusion

Nous concluons ces réflexions concernant l'Europe et le fédéralisme sur un problème complexe et sur un thème intrigant.

Le problème complexe, mais qu'il faudra trancher, vite, est celui de l'Europe à plusieurs vitesses ou à plusieurs cercles. A 27 États membres et dans l'état actuel des choses, il est illusoire de vouloir basculer tous ensemble dans une fédération. Trop de différences, trop d'ambitions divergentes demeurent. D'où les blocages. Il faut avoir le courage politique de desserrer cette contrainte en permettant aux États

qui le souhaitent d'avancer plus vite. Sans naturellement fermer la porte derrière eux.

Le thème intrigant pointe le décalage entre le raisonnable et les réalisations concrètes. Pourquoi, alors que beaucoup d'arguments rationnels militent en faveur d'une avancée significative vers une Europe fédérale, l'histoire progresse-t-elle si lentement ? Ou, exprimé autrement, comment se fait-il que de nombreux citoyens se proclament pro-européens et favorables à une plus grande intégration politique, alors que leurs paroles semblent être devenues des lieux communs, sans effets palpables, sans véritables passions ? En laissant de côté les nationalistes convaincus et les pourvoyeurs d'idéologies illibérales, donc une petite minorité, le manque d'enthousiasme des Européens pour une Europe fédérale relève probablement tout autant du monde des émotions, des sentiments et des ressentis que de la pure rationalité. En fait, nous sommes ici confrontés à des enjeux économiques, sociaux et politiques, mais aussi à la complexité des hommes, à la capacité de nous libérer des idées reçues et aux méandres des histoires collectives. Assumons-le. Pour aller de l'avant, il ne suffit pas de convaincre par la raison, il faut aussi désirer l'Europe et adhérer à la construction d'un récit commun.