

Achevons l'édifice du fédéralisme européen (1/3)

A l'heure des élections américaines, il semble intéressant d'analyser le modèle européen. Ce thème semble tabou. MM Mitterrand, Monnet et Delors étaient fédéralistes quand MM de Gaulle et Chirac ne l'étaient pas tout en étant européens. Où était donc la différence ?

Mais qu'en est-il vraiment ? Savons-nous vraiment ce que signifie fédéralisme ? Quel est le vrai objectif à atteindre mais aussi quels sont les enjeux et les freins ? Quelles sont les réalités et l'option réaliste, réalisable, certainement mesurable, déterminée dans le temps (2014) qui semble déjà être prise ? De quels degrés de dépendance s'agit-il ? Sommes-nous des tailleurs de Pierre ou des bâtisseurs de cathédrale ? La théorie des organisations de Berne nous sera également précieuse.

Par François CHARLES

économiste, conseil en stratégie et management, ancien responsable de politique industrielle internationale, président de l'Institut de Recherche et de Communication en Europe (IRCE)

Options fédérales ou confédérales : Quelles différences ?

Détrompons-nous. Le fédéralisme ne dicte pas tout. Une fédération est une association de plusieurs Etats en un Etat Unique mais

avec un système politique fondé sur le **partage des compétences** législatives, juridiques et administratives entre un gouvernement central et les gouvernements des Etats fédérés dans un principe de **subsidiarité**. Il existe donc un partage de souveraineté et une imbrication entre d'une part les **compétences d'un « chapeau »**, plutôt dans l'économie générale, la défense, la diplomatie et d'autre part celles des territoires.

Dans une confédération, les Etats conservent leur souveraineté mais sont associés et soumis à un pouvoir central. Le droit international énonce que les Etats-membres d'une confédération demeurent des Etats alors que c'est l'Etat fédéral qui dispose de ce statut.

Les modèles extérieurs connus

Aux Etats-Unis d'Amérique, à constitution fédérale, chaque Etat est libre de son budget, les taxes sont différentes, l'enseignement est même différent, la justice est cloisonnée, la peine de mort est reconnue ou non alors que nous avons souvent l'impression d'un grand bloc homogène. Les Etats-Unis fonctionnent par un pacte constitutionnel avec des actes libres et volontaires des Etats, ce qui est différent d'un ordre multilatéral. Le

Canada est une fédération tout comme l'Australie. La Chine fonctionne avec des régions autonomes en dehors des éléments de souveraineté que sont notamment la défense, les relations internationales, l'immigration et l'économie générale.

La Suisse est une Confédération Helvétique. Si les Etats sont souverains, on voit mal un canton suisse aller cependant représenter sa voix haut et fort dans le monde mais il le peut. La Communauté des Etats Indépendants (CEI) n'est ni fédérale, ni confédérale.

Qu'en est-il actuellement pour l'Union Européenne ?

L'Allemagne vit l'Europe fédérale tous les jours et curieusement, semble ne pas pousser au fédéralisme européen. Aurait-elle quelque chose à perdre comme nous le verrons plus loin ? L'Espagne est souveraine mais avec des régions autonomes. Le Royaume-Uni est souverain mais comme son nom l'indique, est voué à laisser une identité à chacun de ses pays, ce que l'Ecosse revendique à nouveau mais jusqu'à quel niveau ? Qu'en sera-t-il de la Catalogne espagnole ?

Remarquons un parallèle très simple lié au sport qui sert souvent à comprendre le monde : l'équipe de football d'Ecosse peut

très bien affronter la France ou l'Angleterre en coupe d'Europe ou du monde mais il n'y a qu'une seule équipe d'Allemagne ou des Etats-Unis, tout comme de Suisse mais le canton genevois pourrait pourtant avoir son équipe ... mais ils ne sont pas dans l'UE...mais Israël non plus d'ailleurs et pourtant elle joue la coupe d'Europe, comme la Turquie ! vous suivez ? Etonnant non ? Mais revenons dans le sujet.

L'Europe s'est construite par les traités et par la volonté des Etats. Elle peut se poursuivre pas une constitution et la volonté des citoyens. Pour les juristes, les traités peuvent faire office de constitution mais pour les constitutionnalistes, une constitution suppose un pouvoir constituant avec un organe élu et représentatif

Nous parlons de « pactes » pour donner envie et prise de conscience plutôt qu'imposer. L'Union fonctionne sur le principe de **subsidiarité** avec les Etats selon un **principe fédéral**.

Le droit européen engage les Etats qui fonctionnent sous le couvert d'actes constitutionnels que sont les traités, les règlements (quasi lois) ainsi que les directives, décisions, et recommandation applicables directement ou avec adaptation,

donc sous un **principe fédéral**. « Les dispositions nationales doivent être remplacées par un acte de l'Union lorsqu'un texte détaillé commun à tous les Etats membres est nécessaire, dans le cas contraire, il faut dûment tenir compte des ordres juridiques nationaux » (voir l'ABC du droit de l'Union européenne, Office des publications). **Le système juridique fédéral** permet de niveler les aspects économiques, sociaux et désormais écologiques (REACH) différents ou inexistantes entre les Etats sans intervenir plus que nécessaire et avec subsidiarité dans les ordres juridiques nationaux. Même dans le domaine de la défense et de la sécurité, l'article 296 cherche à être gommé avec une directive relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux (...) Enfin, l'union agit en **régulation de la concurrence** des entreprises en limitant même les aides d'Etat. Qu'est-ce donc sinon un **système fédéral** ? S'agissant de la **finance**, chaque banque centrale nationale met en œuvre sur son territoire une politique monétaire unique, donc **l'Union** dispose déjà d'un système de **banque fédérale**. Enfin, la Pologne vient de refuser l'Interruption Volontaire de Grossesse, comme certains Etats américains sans que la commission ne s'en mêle.

En fait, **le fédéralisme existe déjà** dans les aspects tels que financiers, économiques et juridiques que s'est donnée l'Union pour la liberté de circulation des biens, des personnes et de sa monnaie. **Mais l'Union ne porte pas encore son « chapeau » fédéral dans les domaines clés qui justement donnent légitimité à ce concept et une vraie dimension politique au-delà que technique et juridique.**

Un regard courageux doit être désormais porté sur les éléments sensibles des anciens 2° et 3° piliers de Maastricht que sont la diplomatie, la défense, les relations extérieures mais également les politiques fiscales et sociales, qui sont les plus regardées par la population. Elles seront peut-être les éléments de stabilité. A cela rajoutons de vraies politiques industrielle et énergétique avec un fort effet de levier de travail potentiel en commun. Il convient désormais de travailler pour terminer l'édifice dans une gouvernance claire. Cela me rappelle les négociations industrielles à l'OTAN, véritable vecteur d'intégration européenne, où les techniciens continuaient à avancer en espérant que nous allions parvenir à trouver les éléments de facilitation politiques. (fin de la partie 1)

Achevons l'édifice du fédéralisme européen (2/3)

Suite de la partie 1/3

Europe des nations ou des régions ?

Une évidence est en place : la dynamique est plus efficace entre région qu'entre Etats. Il est plus facile d'appliquer des retours d'expériences de façon chirurgicales. Les citoyens sont curieux de l'Europe sur le terrain. Toute chose égale par ailleurs, les régions ne sont pas forcément des contre pouvoirs car elles établissent des plans stratégiques qui remontent au niveau national pour être valisées ensuite par la DG région qui sert pour attribuer notamment les fonds structurels chargé de mettre à niveau les pays le plus démunis. Les fonds sont ensuite attribués aux régions par l'intermédiaire des préfetures avec demande de participation quasi systématique des collectivités. La commission a pour rôle d'instruire mais ensuite de contrôler. Mais sommes-nous en mesure de définir de vraies politiques de développement avec peut-être des règles adaptées pour éviter certains déséquilibres ? Et si nous nous en inspirions pour la recherche en France ?

On voit donc bien aussi un élément qui avance sur le terrain en attendant que la strate « étatique » soit accordée. Il manque

le « chapeau » fédéral des nations et pourquoi pas une refonte du processus. En terme de clin d'œil, en France jacobine, la LGV Est est une forte avancée car elle relie des régions d'Europe sans passer par Paris. En terme de management, je prendrai volontiers la notion d'équipe performante des régions et des nations avec un chapeau européen « porteur de sens » qui n'intervient que pour réguler le cap. L'impression donnée est que cela fonctionne déjà mais sans les mêmes porteurs de sens et c'est toute la différence.

Un objectif stratégique clair pour l'Union

L'objectif est clair : placer les citoyens dans une situation de vie optimale.

L'histoire des relations monétaires a démontré la nécessité de stabilité des blocs. Elle valide les éléments de l'ancien premier pilier de Maastricht, qui peuvent néanmoins être aménagés de politiques protectionnistes. Le Buy European Act comme le Buy Energy Act, avec leurs règles financières et fiscales, seront de vrais éléments de renforcement de l'identité intérieure.

Mais un vrai courage doit être mis dans la politique sociale, apparue lors du premier essai de constitution, comme dans la

politique fiscale d'imposition des entreprises. S'agissant de la TVA, chaque Etat peut conserver la sienne, sans impact sur les ventes ou les importations car un Français paie la TVA française même si le produit vient de Roumanie. Pour autant, il est possible d'analyser la mise en place d'une *fourchette*, comme autrefois dans la monnaie.

Une structure faite de sous-groupe mais dans une dynamique commune

Avec un clin d'œil footballistique, il n'est pas forcément question de créer une équipe d'Europe A et une équipe B. Certains veulent se contenter de la zone Euro. C'est une option saine pour consolider mais même à l'intérieur de cette zone, des sous-groupes peuvent être imaginés.

En effet, si les fonds structurels sont là pour aider les pays rentrants à se mettre à un certain niveau, il est possible d'imaginer des **sous-groupes** qui accèdent à l'optimisation par paliers de consolidation. Comme dans un processus qualité, la Grèce, la France, l'Estonie peuvent par exemple voir des **référentiels différents** en fonction de leurs réalités propres, du moment où ils produisent un résultat attendu. Nos marchés publics ne peuvent imposer à une entreprise d'être

ISO 9001 mais peut accepter un système équivalent. Il peut en être de même en Europe. Il s'agit donc surtout encore d'éléments techniques de subsidiarité bienveillante fédérale mais avec intervention potentielle normative du « chapeau » si aucune évolution, risquant de fragiliser l'édifice global, n'est réalisée sauf à quitter l'édifice. Gare aux « fédéraux » quand ils débarqueront, comme le connaissent les Etats-Unis. Mais ne connaissons nous pas déjà cela dans notre république jacobine, même décentralisée depuis 1982 ?

Au même titre qu'il faut éviter toute contamination des zones saines, il est toujours nécessaire de surveiller également les pays les plus forts afin qu'ils n'entraînent pas non plus les autres dans leur possible chute insoupçonnée. Enfin, une véritable analyse de risque doit être menée sur les actions structurelles et de recherche avec actions de consolidation à la clé.

Un leadership élu et reconnu

En matière de leadership, et en reprenant la théorie des organisations, on peut identifier les leaders « responsables » que sont le Conseil européen des chefs d'Etats. C'est le maintien de la flamme et non le pouvoir

qui tourne tous les 6 mois. Nous en verrons les limites plus loin. Les leaders de processus sont en définitive le conseil des ministres et les parlementaires. Le leader opérationnel est le Président de la Commission. Le leader Evhémère est le conseil. Le leader psychologique est la Cour de Justice. Cette représentation tournante est plutôt confédérale que fédérale car chaque pays prend alors une certaine importance, ce qui n'empêche pas les autres de montrer leur tête. La seule personne vraiment connue est le Président de la Commission européenne. Un vrai fédéralisme d'une vraie identité européenne nécessiterait une représentativité forte d'un président et de ministres élus, représentatifs et reconnus. Quant au style de leadership, la démocratie ou le dirigisme bienveillant, avec un chef et un dialogue permis entre les parties, est une des conditions du maintien des liens.

Sans doute faudra-t-il un régime présidentiel avec une seule tête exécutive forte comme aux Etats Unis ou avoisinant comme dans les Etats monarchiques, ou en Italie et en Allemagne plutôt qu'un double exécutif, comme en France et dans les pays de l'Est, afin d'éviter les cohabitations improductives.

Un vrai budget représentatif

Le budget de l'Union est composé de ponction sur la TVA, sur le PIB et sur des droits de douane. L'argent existe mais est dilué dans le temps et très contrôlé. Le système fonctionne mais il est en fait peu doté. Il équivaut aux 2/3 de celui de la France, n'a pas de poids réel et est donc fédéral par subsidiarité. La PAC en est le premier poste. On trouve des financements directs ou indirects à travers des programmes ou des fonds mais avec des plans à 6 ans et même des budgets spécifiques pour les PME. Tout le monde dit « qu'il y a de l'argent à Bruxelles », y court et se trompe de logique car l'Union veut que « cela soit bon pour l'Europe ». La Commission s'émeut des aides d'Etat qui peuvent fausser la concurrence. Un vrai fédéralisme pourrait faire en sorte que ce soit l'Union qui investisse directement dans les entreprises stratégiques. Cette vision n'est pas partagée par tous et seul un vrai pouvoir politique durable plus de 6 mois pourrait engager cela. Mais ne le fait-elle pas déjà à travers le Fonds Européen d'investissement en plus de la Banque Européenne d'Investissement ? Une fois encore, il serait bon d'imaginer désormais certains sous-groupes de modalités d'investissement. (suite partie 3)

Achevons l'édifice du fédéralisme européen (3/3)

Suite des parties 1 et 2

Une identité fédérale européenne forte de ses différences

L'Europe vit un déficit de citoyenneté et souffre de légitimité démocratique. La vision européenne n'est pas un copier-coller des identités et des aspirations de chaque pays mises bout à bout. Elle est le résultat de ce qui sortira de l'alambic de ce "qui est bon pour l'Europe".

Nous n'avons pas tous les mêmes lunettes. Coutumier des programmes en coopération, je sais qu'un allemand, un français, un britannique et un polonais n'entendent pas tous le coq de la même façon et ne travaillent pas de manière identique. Mais quelle force quand nous savons être complémentaires à la fois dans nos savoirs, nos savoir-faire et nos savoir-être !

Au-delà des ses strates techniques et juridiques, l'Europe doit atteindre sa dimension stratégique et politique de prise de conscience. Le prix Nobel a été une sorte de petit miracle, comme une apparition, pour faire prendre conscience et rappeler qu'en période de crise ou d'euphorie, souvent temporaire, il en va de la survie et de l'intérêt des peuples à fonctionner ensemble sauf à préférer la

guerre disparue depuis la création de l'organisme supranational de la CECA. Certes l'objectif initial d'endiguer les guerres par le contrôle du charbon et de l'acier est loin. La « carte et le territoire » ont changé, les objectifs ont évolué.

Comme dans une équipe, forte de ses segmentations et de ses différences, pourquoi ne pas valoriser et responsabiliser chaque pays européen et éviter ainsi les regains de nationalisme et qu'un trop grand fossé ne grandisse. Si les PECO ont été intégrés plus vite que prévu à cause des risques d'instabilité qu'ils représentaient aux frontières de l'Union, ils ne doivent pas non plus oublier, comme aussi la Grèce, l'Espagne ou l'Irlande, la manne financière apportée par l'Union pour leurs infrastructures. Ils ne doivent pas non plus en faire un atout pour désormais concurrencer les autres pays membres mais plutôt les autres blocs mondiaux. Mais comme dans une structure, il peut y avoir des sous-groupes.

Le modèle allemand est-il à suivre ou à compléter ? Il peut certes être reconnu dans le domaine de la finance avec la force passée de la zone Mark. Mais les entreprises franco-allemandes doivent-elles être identiques ou plutôt complémentaires ? Le couple franco-allemand semble avoir

sauvé l'Europe, l'Euro. Portons nous un regard suffisant sur ce que pourrait apporter la Pologne et les nouveaux entrants ? Pourquoi ne pas mieux comprendre les revendications culturelles, financières, économiques et miser sur les forces de chaque pays ? Pourquoi ne pas créer de vraies politiques d'intégration comme par exemple sur l'énergie où un pays peut se spécialiser sur certains types de ressources ou de production ? En matière de coopération industrielle, n'oublions pas que c'est Airbus qui a fait l'Europe, certes avec un cadre d'échanges auparavant créé par l'Union. La politique agricole commune n'a-t-elle pas de politique que le nom ? La réglementation sociale, créant notamment des dysfonctionnements dans la concurrence, ne doit-elle pas mieux garantir les pays les mieux protégés ou alors ne doit-on pas trouver un juste milieu entre les hausses des uns et la baisse des autres ?

Une nécessaire acceptation de « perte de pouvoir »

Comme dans tout type d'organisation, la plus grande crainte est la perte de pouvoir. L'Europe a appris à fonctionner pour l'instant avec des règles juridiques et économiques mais pas encore avec un pouvoir politique permanent. Il s'agit ici

pourtant d'obtenir un pouvoir commun plus fort au profit et avec les Etats-membres. Si l'Union était plus protectionniste et plus forte, les nationalismes disparaîtraient d'eux-mêmes. Les taxes sur la porcelaine doivent être politiques et non plus réglementaires après dépôt de plainte. Mais la levée des droits sur les stylos chinois n'est-elle pas politique ? Nous devons être fiers d'être européens comme le sont les étasuniens d'Amérique. Imaginons la force pour l'Europe si elle était elle-même membre permanente à l'ONU.

Certains ont peur d'une perte d'indépendance quand le but est de créer une vraie interdépendance avec peut être avec un centre de gravité différent. Certes ni la France ni l'Allemagne ne pourraient plus ensuite porter leur propre voix mais celle plus forte de l'Europe, sauf à considérer qu'il y a un duo de locomotives et des wagons. Le couple franco-allemand et les pays fondateurs sont-ils prêts à considérer ce nouveau centre de gravité au-delà des présidences tournantes ? L'article 3 de notre constitution stipule que la constitution appartient au peuple. Qu'en sera-t-il pour l'Union ? Sachons relire Tocqueville et le fédéralisme démocratique mais tout en veillant à la suprématie abusive du peuple.

La confiance passera par la défense

Nous avons fait taire les canons mais la défense reste la clé du problème. Faut-il une défense européenne de circonstance avec des matériels disparates sans un vrai budget commun ou une vraie armée qui peu à peu supplante les armées nationales ? Ayant œuvré en interarmées sur le terrain et dans les programmes d'armement, je sais que le chemin est long.

Mais la question ne se pose plus si nous voulons achever l'édifice fédéral au-delà des plaies, des cicatrices et des règles féodales. Les trois piliers qui permettaient de cloisonner les étapes mais qui maintenaient une compétence propre des Etats, surtout en matière de défense, sont désormais tombés. Les comportements dans l'industrie de défense doivent également changer pour éviter de copier ce que fait l'autre par principe de souveraineté. La directive sur la transparence des marchés publics de défense et de sécurité, en évitant les offsets, fera peut être bouger les mentalités si nous savons aussi protéger le marché intérieur. Misons par ailleurs également sur le lien commun de la logistique.

Les « petits pays » peuvent être une clé du fédéralisme plutôt qu'une crainte. Il

convient de les intégrer dans une dynamique globale comme nous avons réussi à le faire sur les projets industriels à l'OTAN, véritable vecteur d'intégration européen. Mais il leur faut du temps suite à notre abandon en 1938 et aux traces laissées ensuite. Nous devons faire le deuil d'achats d'avions américains par la Pologne mais n'oublions pas que les Etats-Unis achètent des hélicoptères français, certes avec d'énormes compensations. Pourquoi ne pas instituer des fonds structurels de défense et une DG européenne de défense ?

Comme dans le domaine financier ou sur certaines réglementations, Il est possible de créer des sous-groupes segmentés dans le domaine de la défense opérationnelle ou industrielle en terme de compétence de savoir-faire mais très dépendants mutuellement tout en laissant une certaine forme de concurrence.

Mais la défense c'est aussi la recherche commune qui est la force motrice transverse de l'Union. Le temps du X-35, véritable pompe d'assèchement de nos crédits de recherche pour un appareil pseudo américain sans positionnement marketing, est terminé ! Développons nos structures que sont l'AED et l'OCCAR au profit d'une vraie approche européenne.