

Valéry Giscard d'Estaing

De l'Académie française

Préface
d'Helmut Schmidt

Europa

La dernière chance
de l'Europe



EUROPA





Ensemble pour l'Europe par Helmut Schmidt

A titre officiel, Valéry Giscard d'Estaing et moi nous sommes rencontrés pour la première fois en 1972 lors d'un sommet européen. Je me souviens que l'un de nous a changé son chevalet d'endroit pour que nous puissions être assis côte à côte et ainsi nous murmurer discrètement nos apartés critiques. En 1974, nous sommes arrivés au même moment aux affaires. Suivirent sept années de coopération confiante qui virent naître une profonde amitié entre nous. Rétrospectivement, je ressens cette période comme étant la plus satisfaisante de ma carrière politique. Il est si rare qu'une véritable amitié se noue entre hommes politiques de différents pays. Encore plus rarement, ces liens portent des fruits politiques. Je considère donc l'amitié avec Valéry comme un privilège tout particulier de ma vie.

L'unification de l'Europe doit devenir progressivement réalité, pas à pas. Le sage Français Jean Monnet, un grand Européen, a compris très tôt – après la fin de la Seconde Guerre mondiale – ce principe de conception nécessaire à l'intégration européenne. Puis il l'a formulé. Valéry Giscard d'Estaing et moi avons été profondément façonnés par cette intuition fondamentale. Elle nous a guidés dans notre action commune pour l'Europe.

Dès le départ, nous étions unis dans la vision stratégique que l'intégration durable de l'Allemagne en Europe serait de l'intérêt vital de nos deux pays. Compte tenu de son histoire dans la première moitié du xx^e siècle et de sa situation géographique au milieu de nombreux voisins, l'Allemagne dépendait et dépend de la France et de l'intégration européenne. Dans le même temps, il est dans l'intérêt national de la France d'inclure l'Allemagne voisine dans le processus d'unification européenne. Parmi les présidents français, Valéry Giscard d'Estaing a été le premier à le comprendre et à œuvrer en ce sens. Et cela n'était possible que si la France s'y appliquait.

La prévoyance de Valéry Giscard d'Estaing et ses capacités exceptionnelles d'homme d'État ont permis d'importants progrès en Europe. Sans Giscard il n'y aurait pas de Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, il n'y aurait pas d'élections directes au Parlement européen. Les sommets

internationaux du G6 n'auraient pas vu le jour sans son initiative.

Le système monétaire européen a été notre plus difficile projet commun. Après l'effondrement du système de Bretton Woods, il devenait nécessaire de mieux protéger l'Espace économique européen contre les turbulences monétaires et la spéculation financière. Sur la base des travaux préparatoires du Belge Léo Tindemans et du Luxembourgeois Pierre Werner, nous avons patiemment vaqué à instaurer les jalons d'une monnaie européenne.

Nous en étions convaincus : c'est seulement par une préparation minutieuse, une proposition et une mise en œuvre étape par étape que nous y parviendrions un jour. C'est pourquoi en 1986 – depuis quelque temps éloignés des responsabilités – nous avons mis en place le Comité pour une union monétaire européenne, afin de fournir de plus amples travaux préparatoires. En 1991-1992, le Conseil européen a adopté une résolution pour une monnaie commune grâce à l'aide décisive du président de la Commission européenne de l'époque, Jacques Delors.

Depuis plus d'un demi-siècle, Français et Allemands ont ainsi tracé le chemin de l'intégration européenne. Sans Robert Schuman, sans Jean Monnet, sans Charles de Gaulle et sans Valéry

Giscard d'Estaing, unissant leurs forces fertiles pour l'Europe, tout cela n'aurait pas été possible. Après la Seconde Guerre mondiale, la France fut le premier de nos voisins européens à proposer aux Allemands une coopération. Et plus tard, la France nous a tendu la main de la réconciliation. Nous, Allemands, en sommes, pour toujours, redevables aux Français.

L'intégration européenne est une performance unique dans l'Histoire. Elle a apporté la paix à de nombreux pays européens depuis plus de soixante ans. Mais elle est encore loin d'être complète. Cet aspect inachevé se manifeste dans l'incapacité de l'Union européenne et de ses institutions à lutter de manière efficace contre le chômage dramatiquement élevé des jeunes. Un autre révélateur est son incapacité à formuler une politique migratoire européenne. Que l'intégration européenne soit loin d'être achevée devient particulièrement évident à mesure que l'Europe échoue à parler dans le monde d'une seule voix et à agir de manière cohérente.

La crise actuelle en Europe ne peut être surmontée sans une « belle entente » entre la France et l'Allemagne. Et ce n'est pas par des gestes symboliques que le lien entre Paris et Berlin se retissera. L'esprit de coopération doit se manifester par des projets communs et permettre de réaliser des pro-

grès concrets ! Depuis un siècle, le monde a suscité des changements technologiques, économiques et démographiques qui entraîneront les Européens vers une union toujours plus étroite. Les pays européens ne seront en mesure de rivaliser dans le monde que grâce à une alliance étroite et après de grands efforts.

Valéry Giscard d'Estaing expose, dans ce livre, les causes profondes de la situation déplorable de l'Europe. Il a raison : nous ne traversons pas de crise de la monnaie européenne ou de la Banque centrale européenne, mais plutôt un échec dramatique de presque toutes les autres institutions européennes ! L'abandon de la méthode des petits pas a rendu l'Europe incapable d'avancer. Si, jusqu'en 1990, la priorité était délibérément donnée à l'approfondissement, suivi seulement dans un deuxième temps de l'élargissement, cette pratique a été abandonnée après la dissolution de l'Union soviétique.

Le traité de Rome de 1957 n'avait été signé encore que par six États. Aujourd'hui, l'Union européenne compte vingt-huit États membres. Mais les institutions et les procédures n'ont pas été adaptées à la forte augmentation du nombre de ces États membres. En outre, tous les nouveaux États membres ont été invités à Maastricht à participer à la monnaie européenne, sans que l'on se soit assuré

de la coordination nécessaire des politiques économiques et financières qui restaient nationales. Vues d'aujourd'hui, les lacunes de Maastricht ont été une erreur fondamentale - elles représentent maintenant un lourd fardeau pour l'intégration européenne.

Après des tentatives infructueuses à Amsterdam et Nice, une Constitution pour l'Europe devait remédier à cette situation et remplacer l'enchevêtrement des traités. Le fait de faire appel en 2001, pour le poste de président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, à une personnalité connue dans toute l'Europe et considérablement compétente comme Valéry Giscard d'Estaing a été une sage décision. Sous sa direction, la Convention a pu présenter un texte très utile à l'été 2003. Une prouesse compte tenu du fait que les dirigeants des quinze États membres n'ont abouti à rien auparavant. Valéry Giscard d'Estaing a obtenu pour cela le prix international Charlemagne, à Aix-la-Chapelle, en 2003.

L'échec de la ratification de la Constitution et les erreurs de Maastricht sont malheureusement des faits irréversibles. La probabilité d'amener l'Europe à de nouvelles règles à travers un nouveau traité est aujourd'hui moins grande qu'il y a dix ans. L'opinion publique en Europe est révoltée par le manque de détermination dans la prise de décisions et cette

manie réglementaire maximale. Dans de nombreux pays européens, les voix antieuropéennes gagnent du terrain.

Mais l'attentisme et l'immobilisme sont de mauvaises réponses devant l'imminence de la désintégration.

Pour sortir l'Europe de l'impasse, le processus d'intégration progressive doit reprendre. On peut supposer que cela sera possible seulement avec un noyau restreint d'États membres, qui avanceraient ensemble. Les réformes nécessaires pour échapper à la paralysie institutionnelle de l'Europe ne seront susceptibles d'être lancées qu'après un long débat. Elles ne devront pas obstruer la vue sur les problèmes urgents à résoudre. La lutte contre le chômage dramatiquement élevé des jeunes et contre la dépression économique dans de nombreux pays d'Europe du Sud ne peut pas être retardée ! De même, il est important de compléter l'union bancaire.

À quatre-vingt-quinze ans, je suis plein d'admiration pour mon ami Valéry qui, après plus de quarante ans de contributions extraordinaires pour l'Europe, continue de s'impliquer de manière si intelligente et vigoureuse dans le débat sur son développement progressif.

Son livre nous montre une vision ambitieuse pour l'avenir de l'Europe. C'est aussi un plaidoyer

de poids pour la raison et contre les égoïsmes nationaux.

Courage et détermination sont les maîtres mots pour que les nations européennes se convainquent de la nécessité stratégique de l'intégration européenne.

Ainsi seront-elles prêtes à coopérer et à s'acquitter de leur obligation de solidarité mutuelle.

L'unification de l'Europe ne peut réussir que main dans la main.

*Par manque d'un esprit large
et d'une vraie compréhension,
un grand objectif a été perdu.*

CONFUCIUS

Introduction

Nous sommes sans doute à l'orée de la quatrième grande secousse de civilisation dans l'histoire de notre continent euro-asiatique. Ce sont les Grecs qui ont imaginé la démocratie, l'un des fondements de la culture occidentale. Les Romains ont complété l'apport des Grecs en étendant à une grande partie de l'Europe et au pourtour de la Méditerranée une unité linguistique, juridique et économique.

Après les soubresauts qui ont accompagné la chute de l'Empire romain, c'est la chrétienté qui refondera l'Europe, et Charlemagne en sera le premier souverain.

Malheureusement, les fils de Charlemagne se déchireront au moment de sa succession et diviseront son territoire, enclenchant ainsi une série de guerres intestines qui se sont répétées jusqu'en

1945, et qui ont affaibli progressivement les forces vives de nos pays. Parallèlement, les artistes et les intellectuels ont construit des œuvres dont l'influence s'est étendue bien au-delà des frontières mouvantes des pays européens, créant ainsi une culture unique, forte et profondément ancrée dans notre inconscient collectif.

Le deuxième grand moment correspond à la naissance de la fédération des États-Unis d'Amérique. En deux siècles, les Américains se sont imposés comme la première puissance économique et militaire du monde.

Troisième secousse : celle du communisme au milieu du xx^e siècle qui va enfermer près d'un milliard et demi d'hommes dans un système clos : les Chinois, les Russes et l'est de l'Europe.

Le quatrième tournant arrive maintenant. C'est la mondialisation, où la compétition est devenue économique et mondiale. C'est l'arrivée dans l'économie internationale de deux milliards d'individus qui n'existaient pour ainsi dire pas jusque-là ! On peut imaginer, que dans un délai court, vingt ans, trente ans peut-être, le pouvoir va basculer dans les mains du monde asiatique.

L'Europe, notre Europe, dispose encore de vingt ou trente ans pour s'unir comme ont su le faire les Américains et rééquilibrer de ce fait le jeu des grandes puissances.

Si nous ne sommes pas capables de surmonter les haines suscitées par les guerres du passé, et d'oublier les égoïsmes de la société de consommation pour nous lancer dans un projet ambitieux et généreux, si nous ne sommes pas décidés à construire cette union, aucun des pays de l'Europe, ni la France, ni même l'Allemagne, ne pourra lutter face aux géants que seront la Chine et que resteront les États-Unis. Nous perdrons la guerre économique, nous serons dégradés et dépendrons des décisions prises par d'autres que nous.

Ce livre vise à proposer un projet concret et à donner l'espoir de voir naître et vivre « Europa » tant qu'il en est encore temps!

DEUXIÈME PARTIE

LE PROJET

Chapitre VI

Les débats en cours

Dans l'état actuel de délabrement de la construction européenne, beaucoup de personnes s'interrogent sur la manière de rénover l'édifice, et leurs réflexions doivent être sérieusement prises en compte en raison de la qualité de leurs auteurs. Deux documents méritent de retenir l'attention : la proposition d'un nouveau traité fondateur avancée, au Parlement européen, par le président du groupe libéral Guy Verhofstadt, et Daniel Cohn-Bendit, alors coprésident du groupe des « Verts » ; et l'étude menée par le *think tank* « Synopia », sous l'impulsion de l'ancien secrétaire général du Conseil européen, Pierre de Boissieu, de l'ancien commissaire et conventionnel portugais, Antonio Vitorino, du Néerlandais Tom de Bruijn et du conseiller pour les affaires européennes de Tony Blair, le Britannique proeuropéen Stephen Wall.

D'autres groupes d'études comme le Glienic-ker Gruppe allemand ou le groupe qui lui est proche en France, le groupe Eiffel, ont avancé des idées que nous pouvons retenir pour notre analyse.

Mais à côté de propositions intéressantes, qui méritent d'être examinées, ces projets ne semblent pas de nature, surtout le premier, à constituer la feuille de route de l'avenir de l'Europe.

Leur première faiblesse est l'absence d'objectifs susceptibles de capter l'intérêt de l'opinion publique. Il s'agit essentiellement d'améliorer le fonctionnement du système, sans le doter d'une vision concernant son utilité et ses perspectives d'avenir.

La seconde faiblesse, surtout apparente dans le projet des « libéraux fédéralistes », tient au fait qu'à la simple lecture, il n'a que peu de chances d'être pris en considération, et encore moins d'être adopté par les dirigeants actuels, et par l'opinion publique européenne.

La citation de sa proposition centrale écarte toutes les chances d'aboutir ! Après une remarque judicieuse selon laquelle « le pouvoir de l'exécutif est trop faible et les responsabilités trop dis-

persées », il avance sa solution : « La Commission devient le gouvernement de l'Union européenne, désigné par le Conseil et par le Parlement européens, et responsable devant les deux chambres. Le Conseil européen, réunion des chefs d'État et de gouvernement de l'Union, créé en 1974, devient le Sénat de l'Union européenne. Les nominations des commissaires, membres du gouvernement de l'Union, se font à la discrétion du président de la Commission. »

Quel est, à l'heure actuelle, celui des vingt-huit États membres de l'Union qui serait prêt à ouvrir la négociation d'un traité sur ces bases ?

Et l'opinion publique n'a pas été mobilisée par la présentation du projet, malgré ses parrains prestigieux ! Il s'agit en réalité d'une reprise du projet séduisant du député fédéraliste Spinelli dans les années 1980, mais depuis lors, l'Union européenne a été trop modifiée par ses élargissements, et trop secouée par la crise, pour que de telles propositions puissent être prises en considération.

Le projet « Synopia » est plus réaliste, en étant l'œuvre d'excellents techniciens. Il écarte l'hypothèse d'un nouveau traité, et propose un certain nombre d'ajustements des institutions existantes,

en isolant partiellement la gestion de la zone euro, appelée à poursuivre son intégration.

Cette perspective semble juste, mais elle ne prend pas suffisamment en compte le fait qu'il existe désormais, sur le continent européen, deux projets politiques différents qui connaîtront inévitablement des évolutions divergentes : celui d'une grande zone de liberté commerciale comportant des facilités de circulation et d'échange, appelée à s'étendre davantage, et rejetant toute avancée de l'intégration européenne, comme l'exprime brillamment la Grande-Bretagne ; et celui consistant à franchir une nouvelle étape de l'intégration européenne, dans la ligne historique du projet Schuman-Monnet, en faisant de la zone euro un ensemble économiquement intégré, au niveau des grandes puissances qui façonnent le paysage du XXI^e siècle.

Une question évidemment essentielle est celle qui porte sur la relation entre ces deux projets, et les perspectives de leur évolution future.

Concernant l'Europe à vingt-huit, le traité de Lisbonne définit les modalités de son fonctionnement. Elle gère des compétences « exclusives »,

d'ailleurs peu nombreuses (article 2 B¹), et coordonne l'action des États membres dans l'exercice des compétences communes, strictement définies et bordées par le principe de subsidiarité (« ne rien entreprendre qui puisse être aussi bien géré à un niveau inférieur »).

Son activité appelle de profondes réformes, concernant notamment le maintien de l'absurde composition de la Commission à vingt-huit membres, qui alourdit à l'excès le dispositif interventionniste en Europe, et l'exercice du droit de vote dans le processus de prise de décision, qui reflète la conception irréaliste de l'égalité des grands et des petits États en Europe. Ces adaptations sont requises par la Grande-Bretagne pour demeurer dans l'Union, ce qui est hautement souhaitable. Elles n'ont fait jusqu'ici l'objet d'aucune discussion précise.

1. « L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants :

- a) l'union douanière,
- b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur,
- c) la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro,
- d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche,
- e) la politique commerciale commune. »

Cette Union à vingt-huit, si elle réussissait à se réformer, serait appelée à s'élargir davantage, comme le souhaite étrangement la majorité de ses membres. Elle poursuit d'ailleurs de manière quasi clandestine des négociations ou de simples contacts en vue de ses élargissements futurs, discrètement soutenus par la diplomatie américaine. C'est le cas aujourd'hui vis-à-vis de l'Ukraine et de la Turquie. Ceux-ci, en la faisant sortir de ses frontières, et en accroissant davantage les inégalités économiques et sociales à l'intérieur de l'Union, affaibliront son identité, et feront perdre toute signification à la « citoyenneté européenne ».

L'Union se rapprochera alors du modèle des organisations régionales soutenues par les Nations Unies, et perdra toute chance de réduire la distance qui la sépare de l'opinion publique, et de mettre en place un dispositif réellement démocratique. Cette vision n'est pas exagérément pessimiste ! L'Union européenne à vingt-huit restera certes utile, ses compétences exclusives devront être exercées, et elle participera aux grandes négociations commerciales internationales. Mais si elle continue à s'élargir, son parcours ressemblera à celui des organisations européennes mises sur pied pour gérer les conséquences du plan Mar-

shall, dans les années 1960, et qui se sont transformées, à partir de l'OECE primitive, en l'OCDE d'aujourd'hui, avec un Conseil de l'Europe qui existe toujours, mais dont le rôle s'est effacé.

Notre projet d'intégration européenne trouve son refuge et son pré carré dans la zone euro. On ne peut, en effet, intégrer davantage que les États qui le souhaitent et qui le peuvent. Une intégration forcée, imposée à une population rebelle n'a aucune chance de réussir !

Avant de proposer cette nouvelle étape d'intégration, que nous appellerons « le projet », essayons de clarifier le rapport, aujourd'hui incompréhensible, entre l'Europe à vingt-huit et l'Europe intégrée de la zone euro.

La composition de cet ensemble, appelé à s'intégrer davantage, dépendra de l'engagement des gouvernements des États qui soutiendront le projet. On peut esquisser une première liste : les six États fondateurs (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg) auxquels viendront se joindre l'Espagne et le Portugal, ainsi que l'Autriche et, le moment venu, la Pologne. On pourrait imaginer une participation de l'Irlande et de la Finlande. Soit douze États constitutifs de cet ensemble que nous baptiserons « Europa ».

Les États membres d'Europa continueront à faire partie de l'Europe à vingt-huit, et participeront en tant que tels à ses activités et à ses débats qui excluront, comme dit précédemment, toute tentative larvée d'intégration. Les États d'Europa développeront leurs projets d'intégration, pour eux-mêmes, sans chercher à entraîner, comme ils l'ont fait dans le passé au sein des institutions européennes, leurs partenaires dans une intégration qu'ils refusent. Ces États continueront à participer individuellement aux débats de l'Europe à vingt-huit. L'intégration croissante de leurs économies les conduira sans doute à adopter des positions communes, tel un mouvement de coagulation, sans que cela les prive de leur liberté politique.

Une difficulté viendra de la pression permanente des institutions de l'Europe à vingt-huit pour s'immiscer dans les délibérations d'Europa, soit même pour participer à leurs prises de décision, avec la position ambiguë d'« observateurs ». Cette confusion, destructrice de toute possibilité de compréhension de la part de la malheureuse opinion publique, ballottée entre les deux systèmes, devra être fermement rejetée. Ce sera une des responsabilités de la personnalité appelée à présider le groupe des chefs d'État et de gouvernement d'Europa que d'y veiller.

Nous y reviendrons.

Avant de voir quel est le projet d'intégration d'Europa et ce qu'il propose à l'opinion publique en vue de changer sa vie, arrêtons-nous un instant sur les dangers qui menacent aujourd'hui l'Union.

Chapitre VII

Le risque de dislocation de l'Europe

Si on ne propose pas à l'opinion publique des objectifs concrets et réalistes d'intégration européenne, il existe un risque sérieux d'assister à la dislocation du dispositif existant. Ce n'est pas une chimère inventée pour effrayer des esprits hésitants, mais l'expression d'une possibilité ayant un niveau élevé de probabilité.

D'abord, cet événement s'est déjà produit. Je ne parle pas des innombrables affrontements guerriers entre les États d'Europe, mais d'un fait récent : celui de l'effacement du système de coopération économique européen (OECD) mis en place au cours des années 1950-1960 dans le sillage de l'admirable plan Marshall des États-Unis d'Amérique. Ce dispositif comprenait un Conseil

de niveau ministériel, qui a accueilli successivement la Grande-Bretagne et l'Espagne, encore franquiste; une Assemblée baptisée « Conseil de l'Europe », qui subsiste toujours, et tient ses sessions, dans l'indifférence de la société médiatique, au Parlement de Strasbourg, et un mécanisme de solidarité monétaire entre les États membres. À la suite de la désaffection de l'opinion, et du faible soutien des gouvernements, ce bel ensemble a été enseveli dans les brouillards du passé, à l'exception du Conseil, devenu une organisation internationale, l'OCDE, compétente et respectée.

La menace de dislocation du dispositif européen mis en place à Bruxelles apparaît à plusieurs signaux. J'en noterai quatre.

En premier lieu le déroulement de la dernière élection européenne, au cours de laquelle, avec un taux de participation de 43 %, un électeur sur cinq a émis un vote europhobe. Cette attitude n'exprime pas un « rejet » de l'Europe, mais un profond malaise concernant le fonctionnement de ses institutions, et l'absence de résultats dans le déroulement des cinq années de crise.

Le second signal est la poussée permanente en direction de nouveaux élargissements de la part

du lobby européen de Bruxelles. Alors qu'aucune réforme n'a été menée à bien pour adapter les institutions mises en place pour les six pays fondateurs à un dispositif qui compte désormais vingt-huit États membres, une sourde majorité continue à imaginer de nouveaux élargissements. En dépit des objections formulées par les deux plus grands États d'Europe, mais diluées récemment par les ambiguïtés françaises sur l'engagement d'un référendum – confirmant ainsi l'idée qu'un traité d'adhésion aurait été mis au point! –, la négociation pour l'adhésion de la Turquie se poursuit presque en cachette! Cette préférence pour l'élargissement rend le système de plus en plus ingouvernable, et, en accentuant les disparités culturelles, stimule le retour aux préférences nationales.

Le troisième signal est le plus préoccupant : c'est celui de la disparition du récit mythique européen. Présent depuis la fin de la guerre comme un hymne à la paix, il a été absent des bavardages répétitifs de la dernière campagne. Une analyse de la participation au vote des jeunes Français lors du dernier scrutin européen fait apparaître que, pour le groupe âgé de moins de trente-cinq ans, le taux d'abstention a été de 73%! Sans mythe, et sans résultats concrets sur le chômage, le projet euro-

péen risque d'être abandonné par la génération montante en Europe.

S'y ajoute l'étrange indifférence de la plupart des médias européens qui s'abstiennent d'annoncer les faits importants de la vie du système européen.

Enfin, la discordance, nourrie de la disparité croissante des performances économiques entre l'Allemagne et la France, sonne le rappel de la vérité fondamentale selon laquelle il n'y aura pas d'avancée de la construction européenne sans un partenariat étroit des deux plus grands États du continent européen. N'oublions pas que depuis l'origine jusqu'à l'adoption de l'euro en 1999, tous les progrès de l'Union européenne ont été portés en commun par les responsables français et allemands. Et s'il y a aujourd'hui un décalage entre nos deux pays, ce n'est pas dû à l'avance qu'a prise l'Allemagne par ses réformes, mais au retard qu'a pris la France à les engager.

Prenons conscience que les grincements actuels, même dissimulés sous l'apparence d'une cordialité trompeuse, remettent en question le dispositif sécurisant de l'union des peuples d'Europe.

Ces signaux sont inquiétants. Ils pourraient préfacier la remise en question du soutien populaire au projet vital d'union de l'Europe.

Malheureusement, un des remèdes proposés au malade au cours de la dernière campagne électorale européenne n'a pas traité la cause des difficultés, mais a cherché à agir comme un anesthésiant sur les symptômes en présentant l'« élection » du président de la Commission européenne comme une avancée démocratique.

Chapitre VIII

Le coup d'État de Bruxelles

L'avenir de l'Europe à vingt-huit ans, en effet, été assombri par le coup d'État de Bruxelles du 27 juin 2012, qui dessaisissait le Conseil européen de son pouvoir de décision dans le processus de désignation du président de la Commission.

L'article du traité de Lisbonne décrivant ce processus est parfaitement clair : il s'agit de l'article 17 (7), qui reprend mot pour mot l'article 1-27 (1) du traité constitutionnel, que je connais bien pour l'avoir personnellement rédigé !

Il précise la démarche du choix du président de la Commission : « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, sta-

tuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. » Il est clair que c'est le Conseil qui consulte, et qui tient compte des résultats des élections, et c'est lui qui propose un candidat. Le rôle des députés européens est d'approuver ce choix ou de le refuser. S'ils le refusent, le Conseil doit faire une nouvelle proposition.

Le coup d'État a consisté à faire croire, par le jeu des états-majors des partis et l'intoxication médiatique, que les électeurs désignaient par leurs votes le futur président de la Commission. Cette prétention est irréaliste, et dépouille le Conseil du rôle que lui assigne le traité.

Que signifie en effet l'expression : « en tenant compte des élections au Parlement européen » ? Ce n'est pas la désignation d'une personne, car les candidats aux élections européennes ne visent que l'exercice de la fonction parlementaire. C'est un geste d'ouverture en direction de l'opinion publique, pour indiquer qu'au cas où elle adresserait un message lors du scrutin européen, le Conseil y prêterait attention dans sa proposition.

Or qu'ont exprimé les électeurs lors de la dernière consultation ? Une insatisfaction concernant la manière dont l'Union européenne a fonc-

tionné et le désir de la voir améliorée. C'était un appel à rechercher une personnalité qui soit nouvelle et capable de conduire une réforme. Il revenait au Conseil européen de « procéder aux consultations appropriées », sous l'impulsion de son président, pour établir la liste de ces personnalités nouvelles et réformistes, entre lesquelles le Conseil aurait eu à choisir. Ces consultations n'ont pas eu lieu !

Elles ont été remplacées par un intense lobbying de la part du milieu parlementaire qui – en désignant des têtes d'affiche – tendait à faire croire que les électeurs avaient fait un choix précis que le Conseil n'avait plus le droit de modifier. Or ce choix – s'il avait existé – aurait dû se manifester au moment du vote du Parlement.

Les lobbyistes imprudents de Bruxelles ne l'entendaient pas ainsi. Appuyés par le puissant réseau des correspondants des médias, ils ont délibérément ignoré le texte du traité en faisant croire que les électeurs européens avaient choisi démocratiquement le titulaire de la fonction de président de la Commission. En fait, le candidat qu'ils soutenaient était seulement le leur, et non celui des électeurs qui ne s'étaient nullement prononcés sur un nom.

Ce dessaisissement du Conseil européen, qui n'a pas été capable d'exercer, ni de défendre son rôle, est un coup porté à l'équilibre institutionnel imaginé par Jean Monnet. Si cette entorse au traité a été approuvée, parfois de manière excessive, par les tenants du lobby bruxellois, qui y ont vu une reprise du fameux serment du Jeu de Paume de Versailles, il peut se faire, au contraire, qu'ils aient entraîné le dispositif dans une direction qui se révélera périlleuse pour lui. Leur idée consiste en effet à coiffer l'organisation politique de l'Europe d'un dispositif fédéral organisé et contrôlé par Bruxelles. Cette idée est marquée du sceau de l'irréalisme et n'a aucune chance historique de se réaliser.

La seule démarche fédérative qui peut aboutir en Europe n'est pas la démarche imposée du haut vers le bas, de type napoléonien, vouée à l'échec, mais celle conduite avec réalisme du bas vers le haut, par le jeu du transfert de compétences! La création de l'euro soigneusement préparée au niveau des États membres a conduit à faire passer la gestion monétaire – si importante! – du domaine national au domaine fédératif, ce qui eût été impossible par une décision autoritaire imposée par Bruxelles!

C'est la démarche qu'emprunte le grand projet que nous proposons. En transférant progressivement certaines compétences du niveau national vers le niveau commun de la zone euro, il met en place, avec l'accord des États membres, une forme de gestion fédérative d'Europa.

L'Europe à vingt-huit, elle, gardera son nom d'Union européenne.

Chapitre IX

L'objectif. Le grand projet : achever Europa

La nouvelle avancée de l'intégration d'Europa doit prendre en compte l'état de la planète, bouleversée depuis la deuxième moitié du xx^e siècle par la poussée sans précédent de la démographie, l'apparition – ou plutôt la réapparition s'agissant de la Chine – de puissances émergentes compétitives, et l'ébranlement des valeurs culturelles, spirituelles et sociales formées en Europe, et auxquelles l'Occident croyait, aux xix^e et xx^e siècles, pouvoir donner une dimension mondiale.

Devant cet immense chantier, **l'objectif du projet est de créer sur le sol de l'Europe une puissance économique capable de rivaliser avec ses grands concurrents, de maintenir son emploi, et de représenter ses valeurs culturelles et sociales.**

Cela exige que l'Europe franchisse une nouvelle étape de son intégration, car aucun des États qui la composent, même le plus grand (dont la population est appelée à diminuer), ne peut prétendre jouer seul ce rôle. Et cela est conforme au dessein initial de la Communauté européenne, en faisant un nouveau pas en avant en direction de sa gestion fédéraliste.

Ce projet consiste donc à mettre en place une Union monétaire, budgétaire et fiscale, à l'espace homogène, dotée à terme d'un Trésor public, et d'un mécanisme de solidarité financière.

L'objectif proposé à l'opinion publique sera de créer en Europe un territoire où toute personne et toute entreprise pourra travailler, produire et investir, en se déplaçant librement, en utilisant la même monnaie, en respectant les mêmes équilibres budgétaires, et en acquittant les mêmes impôts sur ses activités, et les revenus que celles-ci produisent.

Ainsi sera mis en place un espace homogène de créativité économique, effaçant les blocages et atténuant les disparités, et permettant aux jeunes Européens et aux jeunes Européennes de déployer leurs talents au service d'une économie retrouvant la compétitivité, la croissance et l'emploi.

Certains lecteurs seront peut-être surpris par le fait que nous proposons une intégration économique de la zone euro, et que nous laissons sans réponse la demande d'intégration politique de cette même zone.

Il y a à cela deux raisons.

La première consiste en ce que, vis-à-vis d'une opinion publique lassée des propositions faites à propos de l'Europe et restées sans suite, nous n'entendons recommander que des mesures susceptibles d'être effectivement réalisées. La possibilité de décider une intégration politique des États membres de la zone euro à bref délai est pratiquement inexistante. Elle ne serait acceptée ni par les opinions publiques, ni par les responsables politiques des États de la zone. La proposer aurait alors un impact négatif.

La seconde raison tient dans le fait que notre démarche s'inspire de ce que Jean Monnet recommandait depuis l'origine : commencer par envisager une mesure limitée, appelée à se développer dans des conditions qui rendront nécessaires et crédibles des initiatives ultérieures pour l'étendre à de nouveaux domaines. Sa première proposition ne portait que sur le charbon et l'acier. Quelques années plus tard, elle s'est étendue à l'ensemble des échanges, pour devenir le « Marché commun » du

traité de Rome, en conservant l'organisation initiale, formée de trois institutions.

En proposant aujourd'hui une intégration monétaire budgétaire et fiscale, complétée à terme par un Trésor public commun de la zone euro, nous recommandons ce qui peut être accompli aujourd'hui sans rencontrer de difficultés insurmontables, mais ne fermons pas la grille de l'avenir, qui connaîtra sans doute un prolongement d'intégration politique, par le jeu naturel du fonctionnement des institutions.

Lorsque le **Directoire de la zone euro**, dont nous recommandons la création, tiendra tous les mois ses réunions régulières au niveau des chefs d'État et de gouvernement, lorsque les **députés du Congrès des peuples européen** assureront la liaison permanente avec les Parlements nationaux, il est vraisemblable que des occasions se présenteront pour faire avancer, par étapes, l'intégration politique des États de la zone euro.

Mais aujourd'hui, concentrons-nous sur ce qui est réalisable – et en attente depuis l'adoption de l'euro –, qui est l'intégration économique.

★
★ ★

Pour que cet objectif d'intégration soit opérationnel, il doit être accompagné d'un calendrier précis: la réduction des écarts fiscaux débiterait dès la première année, pour être achevée dans un délai de quinze ans. **Ainsi l'ensemble du dispositif serait mis en place pour 2030.**

Comment traiter les cinq composantes de l'Union: monétaire, budgétaire, fiscale, dette publique et solidarité financière? Nous allons l'examiner plus en détail.

★

★ ★

1. **L'union monétaire** est réalisée. Ses règles de fonctionnement ont été fixées par le traité de Maastricht. Les deux derniers présidents de sa Banque centrale, Jean-Claude Trichet et Mario Draghi, l'ont gérée avec compétence et indépendance. Son domaine de responsabilité est strictement monétaire. Les grands choix macroéconomiques restent de la compétence des gouvernements des États membres, c'est-à-dire du Conseil.

Une mise en garde s'impose: celle d'une extrême prudence dans l'admission de nouveaux membres. La crise en cours a démontré les ravages que des décisions de participation prises à la légère peuvent

causer. Le bon sens voudrait qu'à l'exception de la Lituanie, qui sera admise en 2015, et de la Pologne, déjà très avancée dans son approche de l'adhésion à la monnaie commune, **aucune candidature nouvelle** ne soit acceptée dans les dix années à venir, et que la décision d'adopter l'euro soit désormais soumise dans les pays candidats à un référendum préalable, assorti d'une majorité qualifiée, par exemple des deux tiers des votants. Ainsi l'opinion devra-t-elle prendre conscience des conséquences du changement qu'on lui propose.

La gestion de la monnaie émise par la Banque centrale doit être accompagnée d'une régulation stricte des activités bancaires de la zone euro, protégées des excès de la déréglementation et de la globalisation spéculative, qui ne produisent rien d'autre qu'un prélèvement sur la création économique et sur l'emploi, détourné vers le secteur financier, et qui ignore les besoins spécifiques des petites entreprises. La responsabilité de cette supervision serait exercée par la Banque centrale européenne, comme le veut le projet actuellement en cours d'adoption qui devra être mené à son terme.

2. Pour ce qui est de **l'union budgétaire**, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM, signé le 2 mars 2012, et ratifié en France le 11 octobre 2012 sous les deux prési-

dences successives de la République française, règle le problème. Il s'agit en fait de la mise en œuvre opérationnelle des obligations du traité de Maastricht. Contrairement à des campagnes d'intoxication approximative, il ne dépouille pas les États signataires de leur liberté de décision concernant le choix de leurs priorités budgétaires : son intervention porte sur les « masses » totales des dépenses et des recettes pour que celles-ci restent compatibles avec la stabilité de la monnaie unique, et évitent à l'avenir le retour des déséquilibres financiers qui ont secoué l'Europe au cours des dernières années.

Un point nouveau devrait être précisé : la décision d'approuver ou de demander des ajustements des budgets des États de la zone euro reviendrait au **Conseil de la zone euro**, et non plus à la Commission européenne. Pourquoi ce changement ? D'abord en raison du fait que le contrôle du respect du Pacte de stabilité par la Commission européenne s'est révélé constamment inopérant depuis 2003. Mais surtout pour un motif fondamental : les avis donnés par la Commission, même au cours des dernières semaines pour ce qui est de la France, se montrent peu opérationnels. Ils adoptent un ton accommodant pour éviter des réactions trop vives des États membres, et l'opinion publique ne leur prête qu'une faible attention. L'application des

obligations fixées dans les traités est alors altérée ou reportée, sous l'effet d'une proposition perçue comme un simple commentaire administratif.

Bien différente serait la situation si l'examen des projets avait lieu au sein du **Conseil de la zone euro**, où se retrouveront face à face les gouvernements dépensiers et ceux qui seraient appelés à être les futurs payeurs, en cas de dépassement! Le scénario, qui a conduit à la succession des crises financières et des affrontements entre 2009 et 2013, aurait moins de chances de se reproduire si les dérèglements commençaient à être perçus dès le départ, en présence des dirigeants effectivement responsables.

Cela n'exigerait pas de modification de la procédure. L'examen des projets de budget serait préparé par la Commission européenne comme le veut le traité, mais cette dernière, au lieu de prononcer un jugement de ton définitif, transmettrait ses observations concernant les projets des États de la zone euro au Conseil de cette zone, qui déciderait de la suite à leur donner.

3. Le problème de **la fiscalité** est plus complexe, mais il est central. Il est probable que l'unification fiscale sera la réalisation la plus ressentie, la mieux vécue, par la population d'Europa: la même mon-

naie, les mêmes impôts! Une fois cette pratique mise en place, l'opinion n'acceptera plus qu'on revienne en arrière.

L'enjeu est si important qu'il va appeler un torrent de protestations de la part des esprits critiques : c'est utopique et impossible à réaliser! clameront-ils, et la société médiatique sera envahie par leurs rejets doctoraux ou méprisants. Et pourtant, c'est bien la situation normale des grands États contemporains! Aux États-Unis d'Amérique comme en Chine ou au Brésil, la fiscalité d'État est la même que l'on réside à New York ou à Los Angeles, à Pékin ou à Shanghai, à Rio de Janeiro ou à São Paulo. Pourquoi devrait-elle être différente pour ceux qui vivent à Berlin, à Madrid ou à Naples? Il faut être prêt à répondre fermement aux attaques véhémentes qui chercheront à disqualifier le projet.

La première objection à cette proposition vient de ce qu'elle se heurte à un réflexe, ou plutôt à un préjugé, selon lequel le domaine fiscal ferait partie de la « souveraineté nationale », puisque le vote de l'impôt est la première attribution, et même la compétence d'origine des Parlements! C'est exact en théorie, mais la pratique s'éloigne de cette belle simplicité. Dans les temps modernes, les propositions fiscales sont élaborées au sein des administrations des impôts, sans contact avec la population ou le

monde extérieur. Lorsqu'elles sont débattues en séance au Parlement, devant un hémicycle clairsemé, elles sont compliquées par des amendements inspirés par des lobbys dont les intérêts sont souvent limités à des groupes de quelques personnes. Puis la difficulté finale est tranchée par le vote bloqué du budget. S'il s'agit de protéger la souveraineté nationale, celle-ci apparaît davantage comme un alibi que comme un argument. D'ailleurs, une enquête de l'IFOP conduite en novembre 2013 fait apparaître que 66 % des Français seraient favorables à la création d'un poste de **ministre de l'Économie et des finances de la zone euro**.

Et le résultat de cette apparente souveraineté est l'existence, dans plusieurs pays, dont la France, de taux manifestement excessifs, et d'une instabilité permanente, qui handicapent la croissance de l'économie.

Même en retenant ce principe de souveraineté, les gouvernements sont libres de choisir et de conduire une « politique fiscale » visant à atteindre certains objectifs. Quels objectifs ? Comme nous le proposons ici, l'objectif annoncé serait que, dans la zone européenne intégrée, **le montant de l'impôt « national » à acquitter par les individus et par les entreprises soit exactement le même** quel que soit le lieu où ils exercent leurs activités. Ce prin-

cipe soulève plusieurs questions : Quels impôts ? Administrés par qui ? Et qui les décide ?

Quels impôts ? Si l'on veut aboutir à une égalité, c'est-à-dire une « neutralité fiscale géographique », cela concerne **tous les impôts frappant les revenus et le patrimoine, à l'exclusion de la fiscalité régionale ou locale** : l'impôt sur le revenu, la taxation de la valeur ajoutée, l'impôt sur les sociétés, l'impôt dit « de solidarité », et la fiscalité sur les successions. L'objectif n'est pas de les supprimer, mais de faire en sorte qu'ils soient acquittés pour un même montant par les contribuables de la zone, quelle que soit leur localisation. Cela suppose une évolution régulière des taux et des assiettes en direction d'une valeur identique. On aperçoit alors la démarche à suivre : elle consisterait d'abord à établir la liste des impôts qui devraient être harmonisés, et faire en sorte que leur assiette soit identique ; puis à fixer le « taux d'objectif » qui devrait être atteint au terme de la période d'ajustement. Ce taux serait fixé par le Directoire, selon les règles de prise de décisions sur lesquelles nous allons revenir.

On pourrait imaginer deux périodes pour atteindre cette égalité fiscale : une « première période » de dix ans par exemple, qui durerait jusqu'en 2025, où les États réduiraient par

tranches égales l'écart de leurs taux par rapport au taux d'objectif, suivie d'une « période finale » de cinq ans, où ces États arrêteraient les « taux européens » des impôts sur le niveau desquels tous les taux « nationaux » viendraient s'aligner en 2030.

Parallèlement, il conviendra d'harmoniser les conditions de perception et de contentieux de ces impôts dans l'ensemble de la zone. Ceux-ci continueront, en effet, d'être perçus par les administrations fiscales nationales, dont les pratiques et la culture sont aujourd'hui très différentes. Les ajustements nécessaires seront recherchés pendant la période intérimaire par des échanges directs entre les administrations fiscales sous de nombreuses formes : colloques, stages, actions croisées sur les formations.

Nous rappelons l'objectif final du projet : faire en sorte que le lieu du travail, de l'activité, et de l'habitation dans la zone ne crée plus de différence dans le montant des impôts d'État à acquitter – autres que les impôts régionaux et locaux –, ce qui permettra de vivre dans un espace de neutralité et d'égalité fiscale, comme dans tous les grands États, qu'ils soient fédéraux ou centralisés. D'où le sentiment exaltant d'une liberté nouvelle pour entreprendre, créer et produire.

Lorsque je présente ce projet à des personnes à l'esprit ouvert, et acquises à l'idée de l'intégration européenne, la plupart d'entre elles ont la même réaction: «Votre objectif est séduisant, mais il est totalement irréaliste, surtout en matière fiscale! Il est impossible de rapprocher, et encore moins de fusionner, des systèmes aussi complexes, et ancrés dans l'identité politique et administrative de chaque État.» La réplique est vigoureuse. Je ne crois pas qu'elle soit exacte!

Si l'on pense aux innombrables amendements, réfections, abattements, évaluations forfaitaires, et autres, qui encombrant nos législations fiscales, il semble en effet au-dessus des forces humaines d'aligner entre une douzaine d'États la totalité de leurs dispositions fiscales. Mais peut-être pourrait-on recourir à une démarche plus innovante: elle consisterait, après avoir établi la liste des impôts à unifier, à définir la nature de chaque impôt européen, en cherchant à se rapprocher des critères de simplicité, d'efficacité et de justice. Une fois établi **le modèle de l'impôt européen**, il reviendrait à chaque État le soin de définir le parcours permettant de le mettre en place en temps voulu.

Qu'on veuille bien ne pas me taxer (le mot est malheureux!) de rêverie. C'est la méthode que nous avons suivie en France dans les années 1960,

lorsqu'il s'est agi – à la suite des travaux de Maurice Lauré – de remplacer l'impôt sur les ventes au détail, avec son fourmillement de dispositions particulières, par la taxe à la valeur ajoutée, devenue désormais une référence fiscale mondiale.

Et ne sous-estimons pas non plus le soutien de l'opinion publique lorsqu'il lui sera proposé d'adopter le principe de l'impôt identique dans l'espace intégré européen. Les lobbyistes les plus acharnés à maintenir la complication et la diversité fiscales y perdront ce qui leur reste de latin !

Un aspect important de la démarche est son impact sur l'équilibre des finances publiques. La durée prévue pour sa mise en place – une quinzaine d'années – permettra de conduire les ajustements nécessaires.

★

★ ★

Le cours de la réflexion amène à s'interroger sur le point de savoir si un raisonnement identique devrait s'appliquer au cas des **prélèvements sociaux**. Il semble que dans une première phase, cela ne soit pas souhaitable. Si les grandeurs macroéconomiques de caractère social, telles que l'âge du départ à la retraite, ou la durée

hebdomadaire maximale du travail devraient être coordonnées, les prélèvements sociaux présentent des caractères qui les éloignent des impôts. Ils alimentent des politiques qui font le plus souvent l'objet de négociations contractuelles, parfois même au sein de l'entreprise. Ces politiques peuvent être mises en œuvre par des institutions différentes, et expriment la variété des conditions de vie. Une harmonisation forcée serait trop contraignante par rapport aux procédures qui forment le tissu social. Aussi serait-il préférable d'adopter une attitude de rapprochement progressive, assortie de délais suffisants.

4. La remise en ordre des finances publiques de la zone euro conduit naturellement à aborder la question des dettes publiques des États de la zone. Les divergences de taux d'intérêt et de conditions d'émission de ces dettes ont largement alimenté la crise spéculative des années 2009 à 2012. Les mesures judicieuses d'achat de titres publics prises par la Banque centrale européenne à l'initiative de Mario Draghi ont apaisé les marchés en faisant douter les spéculateurs de leurs chances d'encaisser des profits à court terme. Cependant l'endettement a continué d'augmenter en 2013 dans la zone euro, atteignant 160,5 % du PIB en Grèce, 130 % en Italie et, hélas, 91,9 % en France ! Malgré

ces hausses, les taux d'emprunt à dix ans sont redevenus plus modérés, aux alentours de 2,4 % pour la France, et de 4,4 % pour l'Italie et l'Espagne en décembre 2013, témoignant d'un certain retour de la confiance, et d'un repli de la spéculation !

Durant cette tornade financière, une proposition prématurée, et donc absurde, a été avancée : celle de **mutualiser immédiatement la dette, en émettant des emprunts communs aux pays à taux d'intérêt élevés et aux pays à taux d'intérêt faibles**. Qui paierait en définitive les intérêts de ces étranges titres bâtards, et quelle confiance inspireraient-ils aux investisseurs par rapport aux émissions classiques ? Ce projet, totalement inadapté dans les circonstances actuelles, a été heureusement remis au placard.

En revanche, on voit mûrir une réflexion plus judicieuse : si les équilibres des finances publiques et les besoins d'endettement se rapprochent, il deviendra possible **d'émettre des emprunts publics communs de la zone euro**, rassemblant et alimentant les besoins de ressources des États tels que ceux-ci seront déterminés dans les budgets normalisés. Cela marquerait une nouvelle étape de l'intégration financière de la zone euro, comportant la création d'un **Trésor public d'Europa**, gérant les besoins d'emprunt des États de la zone.

C'est d'ailleurs par un cheminement semblable que les États-Unis d'Amérique ont rétabli l'ordre des finances des États fédérés, sous l'énergique impulsion d'Alexander Hamilton, à la fin du XVIII^e siècle.

La mise en place des émissions de bons de la zone euro, puis du « Trésor public d'Europa » devra être soigneusement préparée. Les compétences des jeunes Européens, qui font merveille dans les places financières du monde, pourront être mises à contribution. Il s'agira de déterminer le montant des bons à émettre, plafonné au niveau des déficits approuvés lors de la procédure d'adoption des budgets, de fixer le calendrier des émissions, et la grille de prise en charge des intérêts. Les directeurs du Trésor des États de la zone seraient chargés de préparer ce projet, qui ferait usage de décisions prises à la majorité qualifiée, et, dans des cas exceptionnels, à l'unanimité.

Il est vraisemblable que des bons émis dans de telles conditions feront prime sur le marché international ! Quelle revanche...

Les États conserveraient leur droit d'emprunter sous leur seule signature, mais ces opérations seraient alors dénuées de toute référence européenne, et ne sauraient faire appel à la solidarité des ressources de la zone.

Même si cette mesure reste technique, ce serait un jalon important sur le chemin qui mène à la gestion fédérative de la zone euro.

5. Dans cette démarche vers une « Union économique, budgétaire et fiscale », on doit s'interroger sur l'opportunité d'introduire un **mécanisme de solidarité financière** entre les États à l'image du dispositif qui figure dans la Loi fondamentale allemande de 1949.

Il existe, en effet, une inégalité de richesse financière entre les États de la zone euro, comme d'ailleurs entre les provinces des grands États, aux États-Unis ou en Chine. Ces inégalités ne tiennent pas à la différence des efforts fournis par la population, ou à la mauvaise gestion des politiques industrielles ou sociales régionales, mais à des données structurelles nombreuses imposées par la nature du territoire, son potentiel, sa fertilité, les ressources de son sol et de son sous-sol, ses facilités de communication, ses différences d'altitude, et le niveau de ses équipements éducatifs et sociaux, si bien qu'une même législation fiscale appliquée à ces territoires peut fournir des ressources différentes. Une certaine péréquation peut alors apparaître justifiée. C'est l'objectif qui apparaît dans la Loi fondamentale allemande lorsqu'elle fixe « un

objectif d'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral ».

Un tel objectif ne peut pas être proposé immédiatement dans la zone euro, qui n'a pas encore acquis un caractère fédéral, et dont la gestion de la politique économique reste éclatée entre dix-huit États différents et leurs collectivités régionales, mais une première approche est sans doute possible.

Au fur et à mesure de l'unification de la fiscalité, c'est-à-dire celle de ses taux et de son assiette, on constatera qu'elle donne des ressources différentes selon les États : elle produira davantage dans les États « riches » que dans les États « pauvres ». Le mécanisme à envisager serait celui d'un transfert entre les États contributeurs et les États bénéficiaires, afin que ces derniers disposent d'une capacité financière d'au moins 75 %, par exemple, des ressources dont ils auraient bénéficié s'ils avaient reçu des rentrées fiscales proportionnelles au nombre de leurs habitants.

Certes une telle solidarité financière devrait être étudiée avec grand soin, mais elle s'inscrirait dans la logique de l'Union économique et monétaire. L'alternative, utilisée par les États fédéraux, consiste en effet à prendre en charge des pans entiers

des dépenses publiques, tels que l'éducation, les infrastructures de transport, ou les équipements sanitaires et sociaux. Par ce moyen, ils réalisent un certain alignement des ressources entre les provinces riches et les provinces pauvres.

Dans l'Union économique et monétaire Europa, où de telles dépenses resteront à la charge des États membres, il paraîtrait préférable de poser le principe d'une solidarité financière, entraînant un certain transfert de ressources, non certes pour combler les déficits d'États imprudemment gérés, mais pour tendre à créer une homogénéité croissante des conditions de vie sur le territoire de l'Union.

Chapitre X

Le parcours. La structure institutionnelle d'Europa et le Directoire

La proposition de franchir une nouvelle étape sur la voie de l'intégration européenne doit être simple, et s'adresser au grand public.

Elle ne concerne pas les institutions existantes qui gèrent l'Union à vingt-huit, qui n'a pas vocation à l'intégration. Elle n'a pas non plus à se préoccuper à l'excès du résultat des élections européennes, très décevant, où s'exprimait la frustration des citoyens devant une crise que le dispositif européen n'avait pas réussi à maîtriser.

Le grand projet est un acte neuf, destiné à préparer une situation différente. Comme la proposition de Robert Schuman qui visait à établir une « impos-

sibilité de guerre », le projet tend à inscrire Europa dans le futur de la compétition mondiale : installer sur le territoire où coulent la Seine, le Rhin et le Danube une puissance économique contemporaine, capable de rivaliser avec les plus grandes puissances du XXI^e siècle, existantes ou émergentes. À l'ombre de cet objectif figurent pour les uns l'emploi, et la hausse du niveau de vie, et pour d'autres le prolongement du rayonnement culturel et humaniste qui émane de la civilisation européenne.

« Achever l'intégration économique et monétaire de la zone euro pour en faire une puissance du XXI^e siècle. » Tel est bien l'objectif que nous recommandons de fixer, et qui est compréhensible par chaque citoyen de la zone euro, du plus influent au plus modeste.

Qui peut, qui doit le proposer ? Ce sont évidemment les responsables politiques, c'est-à-dire les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, en premier lieu ceux des six États fondateurs¹ puisque le projet s'inscrit dans le droit fil de la perspective ouverte par les grands fondateurs, mais aussi ceux qui souhaiteront se joindre à eux pour lancer l'appel de l'Europe unie.

1. L'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg.

Cet appel ne s'adressera évidemment qu'à ceux qui sont décidés à franchir une nouvelle étape de l'intégration européenne. Pour être clair, il s'agit des États qui ont accepté de participer à la création de la monnaie européenne, qui sont acquis à l'idée de lui donner son complément d'intégration économique, et qui connaissent un niveau de développement économique et social, et une fiabilité de leurs institutions juridiques, qui rendent cette option vraisemblable¹.

Sans verser dans la prétention et la grandiloquence, voici un **avant-projet imaginaire** que pourraient adopter les six chefs d'État et de gouvernement des États membres fondateurs de l'Union européenne et qu'ils adresseraient à leurs collègues de la zone euro :

« Avec le XXI^e siècle nous vivons dans un monde nouveau. L'explosion démographique a fait naître de nouvelles puissances. Les innovations technolo-

1. Rappelons la liste des pays: les six États fondateurs – Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg –, auxquels pourraient se joindre l'Espagne, le Portugal, l'Autriche et, le moment venu, la Pologne. L'Irlande a vocation à en faire partie, mais elle peut en être empêchée par son attachement à une fiscalité très particulière, et la complexité de ses décisions prises par référendum. La Finlande pourrait également participer au dispositif. On retrouverait ainsi la dimension de l'Europe à douze, comme lors du traité de Maastricht.

giques ont ébranlé les pratiques traditionnelles de nos sociétés, et bouleversé les données de la concurrence. Simultanément de nouvelles solidarités apparaissent entre des peuples voisins qui souhaitent se conforter mutuellement. Tels sont les motifs pour lesquels certains États européens ont décidé de se doter d'une monnaie commune. La crise, encore en cours, a démontré de manière évidente que ce dispositif n'était pas suffisant par lui-même, et qu'il devait être complété par une nouvelle étape d'intégration.

« C'est pourquoi nous vous proposons d'établir une Union monétaire, budgétaire et fiscale, manifestant la solidarité entre les États de la zone euro qui souhaiteront y participer. Dans l'espace de cette zone, les éléments monétaires, budgétaires et fiscaux, à l'exception de la fiscalité locale, seront identiques, donnant à la population l'occasion de vivre dans une économie sociale de marché, libre et homogène.

« Nous vous demandons d'en faire un projet commun, partagé par toutes nos populations, et leur offrant de meilleures chances d'emploi, d'éducation, de progrès scientifiques et technologiques, et d'amélioration des dispositifs sociaux.

« Nous serions heureux d'en débattre avec vous, et nous vous proposons de nous réunir, accompagnés d'un dispositif administratif léger, limité à cinq personnes, pour discuter de la manière de franchir cette nouvelle étape d'intégration, qui conduira l'euro zone à devenir une **fédération d'États-nations**, adaptée à notre nouvelle époque. »



Cette invitation, évidemment imaginaire, devrait aboutir à une réunion à Strasbourg. Pourquoi Strasbourg? Parce que c'est une ville qui dispose des équipements nécessaires, et parce que cela permettrait de clarifier, aux yeux de l'opinion, les perceptions actuellement confuses entre les travaux de l'Europe à vingt-huit et ceux de la zone euro. Bruxelles resterait la capitale de l'Union européenne à vingt-huit et y conserverait ses institutions, et le couple Strasbourg-Francfort deviendrait le siège des activités d'**Europa**.

Au cours de cette première réunion de l'Euro-conseil d'Europa, ses membres aborderont les problèmes d'organisation et de fonctionnement, ainsi que la désignation du **secrétaire général de l'Euro-conseil**, décision qui est impérativement nécessaire, et dont on s'étonne qu'elle ait tant tardé! Nous

allons y revenir. Mais ils auront aussi deux problèmes à traiter : la suite donnée aux obligations du traité sur la mise en ordre des finances publiques, et la mise en route du processus de convergence fiscale.

Ce dernier suppose un haut degré d'expertise, mais aussi un niveau suffisant de liberté pour échapper à l'« enroutinement » traditionnel des administrations chargées de gérer l'impôt. La tâche de préparer le programme pluriannuel de rapprochement des conditions d'imposition serait confiée à un **Comité composé exclusivement des directeurs généraux des administrations fiscales**, sans participation extérieure. Leur projet serait communiqué pour avis au Conseil des ministres des Finances de la zone euro, puis transmis tel quel à l'Euro-conseil d'Europa qui déciderait, selon ses règles, du programme de convergence et de son calendrier.

Pour conforter la crédibilité du système aux yeux de l'opinion et de la communauté économique, il conviendrait que le rapprochement des taux soit effectué à date fixe, par exemple le 1^{er} juillet de chaque année, et que le premier mouvement de réduction d'un quinzième de l'écart par rapport au « taux objectif » intervienne dès la première année, c'est-à-dire en 2015. L'opinion publique retrouverait alors la confiance, qui est un des piliers psychologiques de la croissance. Lorsqu'un

impôt n'existe que dans un seul État membre, ce qui est le cas de l'impôt de solidarité sur la fortune français (ISF), il serait appelé à disparaître à terme. L'approche la mieux adaptée serait de réduire son taux maximal, fixé aujourd'hui à 1,5 %, de 0,1 % par an. Cela éviterait toute secousse budgétaire, et ferait apparaître clairement l'objectif.

Cela nous conduit à réfléchir à la structure institutionnelle d'Europa. Chacun des commentateurs a dans l'esprit le schéma traditionnel élaboré par les philosophes et les légistes français du XVIII^e siècle et les révolutionnaires américains : un pouvoir exécutif, un pouvoir législatif, et une institution judiciaire, chacun exerçant librement ses attributions définies par la Constitution. Le système imaginé par Jean Monnet pour gérer le *pool* charbon-acier était légèrement différent : le droit de décider restait réservé au Conseil, mais comme il était difficile d'imaginer une Assemblée à même de délibérer exclusivement sur le charbon et l'acier, le pouvoir de « proposer » était confié à une Commission spécialisée. Une Assemblée strictement consultative complétait alors le dispositif.

Le cours des événements a modifié les choses. Le passage du *pool* charbon-acier au « Marché commun » du traité de Rome a infléchi le rôle des institutions.

Le Conseil des ministres, composé initialement des ministres des Affaires étrangères, a vu ceux-ci s'en éloigner graduellement devant la fréquence des réunions et la complexité des sujets, et se faire représenter par des adjoints qui en ont affaibli le poids politique.

La Commission européenne n'a pas cessé de son côté, en interprétant habilement deux articles ambigus du traité de Rome, de chercher à étendre son domaine d'action, et à intervenir dans la gestion des politiques qu'elle proposait. Ainsi imaginait-elle de devenir progressivement « le gouvernement de l'Europe ». Cette perspective ravissait de plaisir les institutions européennes de Bruxelles, qui se sentaient proches du pouvoir suprême. Malheureusement cette vue n'était pas réaliste, car le traité de Rome confiait le « pouvoir de décision » au Conseil des ministres. Et la Commission européenne, dont les membres étaient nommés par les gouvernements nationaux après des tractations le plus souvent obscures, n'avait ni la légitimité démocratique ni, à de notables exceptions près, les compétences nécessaires pour gouverner.

Cette dérive a été interrompue par la création du Conseil européen en 1974 qui a remis le pouvoir éventuel de gouverner entre les mains de ce

Conseil, élevé cette fois au niveau des chefs d'État et de gouvernement.

La conséquence de cette évolution a été de laisser s'interposer, sous la forme de la Commission élargie, un niveau de responsabilité qui sépare le Conseil européen des administrations nationales, et qui, en cherchant à leur imposer ses vues – souvent au-delà des compétences énumérées dans les traités –, développe chez ces dernières une réaction défensive alimentant leur sentiment antieuropéen.

Ce long détour devrait être évité dans la gestion d'Europa. Si l'on considère que la structure finale sera celle d'une « fédération d'États-nations », conservant leur identité mais gérant des compétences communes, il n'est pas nécessaire d'établir une lourde administration horizontale, placée entre les membres de l'Euro-conseil, devenu le **Directoire** du système, et les administrations centrales des États membres. C'est à ces dernières, en effet, que reviendra le soin de préparer et de proposer les réponses aux questions que leur posera le Directoire, et que celui-ci tranchera en dernier ressort. Il suffirait qu'un secrétariat général, créé sur le modèle utilisé dans les années 1950 par l'OECE, soit mis en place pour assurer cette tâche.

La nomination du secrétaire général d'Europa serait la première décision à prendre. Il est inexplicable qu'elle ne soit pas intervenue au sein de la zone euro au cours de ces années de crise !

L'Euro-conseil devenu le **Directoire d'Europa** (le nom de « Directoire » ayant pour objet de faciliter la distinction avec les institutions de Bruxelles, peuplées de plusieurs Conseils) déciderait de la fréquence de ses réunions. Il y aurait intérêt qu'elles se tiennent à date fixe, par exemple le premier jeudi de chaque mois. Les gouvernements nationaux se réunissent, en effet, chaque semaine. La zone euro, en raison de sa dimension et de l'importance de ses problèmes intérieurs (la croissance et l'emploi) et extérieurs (le taux de change, et la réglementation bancaire notamment), aurait besoin d'un échange de vues régulier, écartant les excès de communication des « sommets », et assurant à l'opinion et aux décideurs un pilotage plus précis.

Le Directoire élirait un **président et un vice-président**, l'un venant des grands pays, en raison de l'expérience dont il doit être doté, et l'autre des pays moyens et petits. Le président se déchargerait de sa responsabilité nationale, pour un mandat qui pourrait être de quatre ans, renouvelable une fois.

La gestion du Directoire devrait être menée comme un travail d'équipe, visant à assurer des résultats pour l'ensemble, et non comme un affrontement d'intérêts nationaux, désormais dépassé.

Cela se refléterait dans le mécanisme de prise de décision, qui s'inspirerait du principe de la **double majorité**. Le droit de *veto* disparaîtrait, et une décision serait acquise si elle recueillait l'approbation d'un nombre d'États membres, dont la population représenterait une majorité suffisante (60 %) de la population des États participants, et une proportion à définir du nombre des États approuvant la décision, pour tenir compte de l'existence des petits États et éviter qu'ils ne se sentent marginalisés.

★

★ ★

Rien de ce qui précède n'exige la négociation d'un traité: la régularité des réunions, l'élection du président, la désignation du secrétaire général, les observations faites sur la conformité des équilibres budgétaires, la mise en place d'une structure préparant la convergence des fiscalités, tout cela est de la compétence des gouvernements et peut être décidé par eux. Ils peuvent convenir d'une « **charte d'intégration économique** », qu'ils présenteront à leur Parlement respectif.

Recourir à la procédure d'un traité présente en effet plusieurs inconvénients, comme on l'a constaté lors de la négociation du traité de Lisbonne. L'objectif politique est étouffé par le vocabulaire juridique. Le débat s'éloigne de la clarté et de la simplicité pour se tourner vers des arguties, et des règlements de comptes entre des vanités contraires. Et le résultat final n'est plus compréhensible, ni même lisible par le citoyen. De plus, la méthode de la négociation diplomatique ravive les postures nationales, puisque la nature même de la fonction diplomatique est de représenter et de faire triompher les intérêts nationaux.

La fixation d'un objectif à long terme – « l'émergence d'une puissance jaillissant de l'intégration économique et monétaire des États d'Europa » – invite à un changement de posture, nous dirons même de « culture ». Il faut cesser de regarder de côté vers ses partenaires pour se comparer à eux, et se tourner vers l'objectif commun, loin devant, pour l'atteindre ensemble.

Si des précisions juridiques apparaissent nécessaires sur un point particulier, elles pourraient faire l'objet d'un traité, limité à ce seul sujet.

Chapitre XI

Le pouvoir et le peuple européen

Pour réussir ce grand projet, il nous semble indispensable de lui ajouter une description claire de la manière dont il sera piloté, et dont le peuple européen sera associé à son évolution.

Vers quelle forme de pouvoir allons-nous? La réponse est donnée par l'appellation même du système : une **fédération d'États-nations**, conservant leurs identités, et gérant sur le mode fédéral les compétences qu'ils lui attribuent.

Europa, intégrée économiquement et monétairement, entre exactement dans cette définition.

Il sera important que l'opinion publique prenne une conscience précise du projet, et se l'approprie. Cela lui permettra d'éviter les pièges que

lui tendent en permanence ceux qui se baptisent « eurosceptiques » pour ne pas avouer qu'ils sont antieuropéens. Le premier de ces pièges est d'affirmer que l'intégration européenne dépouillera chaque citoyen de ce qui constitue son identité nationale. Au contraire, chaque citoyen ajoutera à son identité nationale une identité européenne.

Il suffit de relire la définition : « les compétences qu'ils lui attribuent ». Il n'est aucunement question, dans l'Union économique et monétaire, d'attribuer des compétences en matière de santé, d'éducation, de logement, de sécurité publique, de protection sociale, de culture, bref de tout ce qui fait le particularisme de notre mode de vie.

En revanche, il serait essentiel que les citoyens aperçoivent les buts recherchés, et se persuadent du bien-être d'appartenir à un ensemble puissant, prospère et libre, au lieu de languir dans des structures morcelées, et vouées inexorablement au déclin. C'est d'ailleurs ce qui nous est arrivé, à Helmut et à moi-même, qui nous sommes sentis européens lorsque nous nous retrouvions aux États-Unis d'Amérique ou en Chine, bien que nous demeurions profondément allemand et français.

Pour que le peuple européen se considère comme partenaire du projet, il ne suffit pas de le consulter,

il faut l'associer. À cette fin, on doit impliquer les structures dont il pense qu'elles le représentent le plus directement, et dont font généralement partie les *leaders* politiques, c'est-à-dire les Parlements nationaux.

Dans la corbeille de naissance de l'Europe figure un trésor, qui est l'invention de la démocratie.

Ce trésor est aujourd'hui malmené. Imaginé à l'origine, et perfectionné au XVIII^e siècle, il avait pour objet de permettre au peuple de choisir lui-même les dirigeants les plus aptes à le conduire. Il était tourné vers le haut. De nos jours, sous l'effet de l'égoïsme individuel, et de l'appétit famélique développé par la société de consommation, il a connu un saut brusque et son dispositif s'est inversé vers le bas : il cherche aujourd'hui à désigner ceux dont on imagine qu'ils serviront le mieux ses demandes individuelles, sans se soucier de l'intérêt commun.

Même malmenée, la pratique démocratique reste le seul instrument qui fasse communiquer le peuple et le pouvoir, aussi doit-elle être présente dans le fonctionnement d'Europa, et y retrouver sa vraie nature, qui n'est pas d'élaborer des solutions complexes, mais de soumettre à la discussion et à la critique les actes du pouvoir. À cette fin, il conviendrait de réunir un « **congrès des peuples d'Europa** ».

Ce congrès serait composé pour un tiers des députés européens élus dans Europa, et pour deux tiers de parlementaires nationaux, selon les mêmes grilles de représentation. Ce congrès, qui utiliserait les installations existant à Strasbourg, se réunirait chaque année, à date fixe, pour entendre une communication du président du Directoire sur l'état d'Europa, et les avancées de son intégration. Ses débats seraient publics et transparents et ils devraient, en raison de sa composition où figureraient les *leaders* politiques nationaux, bénéficier d'une large couverture médiatique. Ils contribueraient ainsi à l'émergence d'une « société politique européenne », qui fait cruellement défaut aujourd'hui.

Il pourrait être imaginé de lui transférer, après une période expérimentale, **le droit d'élire le président et le vice-président du Directoire**, qui se démettraient alors de leurs fonctions nationales.

Nous pouvons faire confiance à l'ingéniosité des parlementaires pour organiser au mieux les travaux du congrès des peuples.

★

★ ★

Les lecteurs qui auront la patience de parcourir ce livre estimeront peut-être que ces propositions

devraient entrer davantage dans le détail, mais nous souhaitons que ce soit le Directoire des chefs d'État et de gouvernement qui leur apporte les réponses appropriées.

Insistons seulement sur un point essentiel : l'étape d'intégration que nous recommandons ne doit pas avoir pour résultat de « cantonner » l'esprit européen dans des institutions spécialisées, mais au contraire d'en imprégner les couches des administrations nationales concernées, ainsi que les Parlements nationaux eux-mêmes, pour en faire des acteurs de l'intégration.

Ce livre ne vise pas à être un manuel de droit public, mais une tentative pour inciter le lecteur à écrire l'histoire du futur, vers laquelle il pourra alors avancer les yeux ouverts.