



## INSTITUT EUROPÉEN DES RELATIONS INTERNATIONALES

### L'EURO ET L'UNION POLITIQUE

**Christian FRANCK**

Professeur ém.

Université Catholique de Louvain

Professeur invité

Diplomatische Akademie Wien et Collège d'Europe

**Article paru dans la « Revue générale », n° 11/12, décembre 2012**

Republié par l'IERI, le 18 janvier 2013

La scène se passe au Royal Castle de Dublin le 28 avril 1990. Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Europe des Douze sont réunis pour un Conseil européen extraordinaire. A l'ordre du jour : la perspective de la réunification allemande et la question de l'inclusion de l'Allemagne de l'Est dans la Communauté, mais aussi l'union politique et son parallélisme avec l'union économique et monétaire. Il s'agit d'une idée allemande, avancée par le chancelier allemand depuis novembre 1989 et soutenue, depuis peu, par le président français.

Suivant d'un mois un *memorandum* belge sur le même sujet<sup>1</sup>, la lettre Kohl-Mitterrand du 19 avril préconisait l'ouverture d'une conférence intergouvernementale sur l'union politique qui serait concomitante avec celle sur l'union économique et monétaire, dont le principe avait été accepté le 8 décembre au Conseil européen de Strasbourg. Qu'est-ce que l'union politique ? Dans ses mémoires<sup>2</sup>, Margaret Thatcher raconte qu'elle a préparé pour la circonstance un discours qui mettrait blanc sur noir ce que celle-ci ne peut être : « *I would go to Dublin with a speech which would set out what political union was not and should never be* ».

---

<sup>1</sup> Memorandum belge du 20 mars en faveur « d'une impulsion nouvelle à la Communauté européenne dans la direction d'une union politique »

<sup>2</sup> Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Harper Collins Publish., 1993, pp. 760-763

A Dublin, la dame de fer se lance dans une anaphore : l'union politique ne peut altérer l'identité nationale, mettre en cause la monarchie britannique, affaiblir les parlements nationaux, porter atteinte à l'Otan ni empêcher les Etats de mener leur propre politique étrangère...; elle ne peut renforcer une centralisation européenne des pouvoirs au détriment des gouvernements et parlements nationaux. Bref, l'union politique est acceptable à la condition qu'elle ne touche à rien de fondamental.

De la discussion qui suivit, la dame de fer retint que ses collègues ne purent ou ne voulurent expliquer ce qu'ils entendaient par union politique : « ...*heads of government were either unable- or perhaps at this stage unwilling- to spell out what political union meant for them* ». Et de donner la palme de l'ambiguïté au président du Conseil italien G. Andreotti qui estimait dangereux de la définir puisqu'une négociation allait avoir lieu sur le sujet.

L'épisode de Dublin mérite doublement d'être évoqué à l'heure où le thème de l'union politique est de retour comme complément au renforcement de la gouvernance économique de l'Eurozone. Il rappelle d'abord que la notion d'union politique n'a pas de contenu déterminé. On l'évoque de façon allusive mais elle ne fait pas l'objet d'un entendement commun: on présuppose sa signification plus qu'on ne la définit. En fait, le terme est polysémique. Il peut désigner des compétences matérielles aussi bien que des pouvoirs institutionnels, voire, plus largement encore, l'appartenance à une communauté de destin.

La seconde raison d'évoquer l'épisode de Dublin réside précisément dans la liaison qui fut établie par le sommet d'avril 1990 entre la programmation de l'union économique et monétaire (UEM) et l'avancée vers l'union politique (UP). Celle-ci était une exigence du chancelier Kohl, qui n'était pas sans rapport avec l'échéance électorale allemande de fin d'année. Il fallait faire valoir que l'abandon du *Deutsche Mark*, qui résulterait du passage à la monnaie unique, était justifié par l'étroitesse du lien politique entre Européens. Par analogie, c'est aujourd'hui le renforcement de la gouvernance économique de l'Eurozone qui relance le débat sur l'union politique. « En définitive, déclarait le président de la Commission devant le Parlement européen le 12 septembre, la crédibilité et le caractère durable de l'union économique et monétaire dépendent des institutions et de la construction politique qui la sous-tendent »<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> José Manuel D. Barroso, président de la Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union*, Session plénière du Parlement européen Strasbourg, le 12 septembre 2012, Press Releases, SPEECH/12/596

## UNE NOTION VAGUE ET POLYSÉMIQUE

La notion d'union politique est enveloppée d'une aura brumeuse. On l'évoque comme s'il s'agissait d'une évidence mais «le concept reste flou », souligne Jean Pisani-Ferry : « Quand ils sont pressés de questions par leurs partenaires, les Allemands évoquent une architecture fédérale sans trop donner de précision... L'essentiel tient aux liens unissant les peuples qui partagent la même monnaie »<sup>4</sup>. Le fédéralisme dispose d'une doctrine, d'un principe constitutionnel de séparation verticale des pouvoirs ; il incarne la dialectique de l'unité dans la diversité. L'union politique est dépourvue d'éléments structurants. Chacun de ses deux termes est polysémique, ce qui génère une pluralité d'interprétations. Qu'est ce qu'une « union » ? Qu'est-ce qui est « politique » ?

Une « union » peut être fédérale : c'est le cas des États-Unis d'Amérique à partir de 1787 ; mais elle peut aussi prendre la forme d'une union d'États, comme l'aurait été celle proposée en 1961 par le plan Fouchet. Longtemps d'ailleurs l'unionisme a-t-il été rattaché à la coopération entre les gouvernements. Quant au vocable « politique », sa polysémie est notamment déclinée par les variations sémantiques de la langue anglaise: *Policy*, *Polity* et *Politics*. Le terme *Policy* désigne des compétences matérielles, des politiques publiques. Une politique étrangère et de défense apparaît comme la principale matière d'union politique, mais l'on pourra y retrouver aussi, parce qu'elles sont non-économiques des compétences comme la coopération dans les affaires intérieures et de justice, la culture, l'éducation, les sciences... *Polity* a prend une double acception : il s'applique aux règles d'accès et d'exercice du pouvoir- c'est le régime politique- mais le vocable recouvre aussi l'idée communauté de destin que constitue une entité politique. C'est d'ailleurs à ce dernier aspect que se référait la chancelière allemande dans son discours à Leipzig le 14 novembre 2011 où elle évoquait la construction européenne comme « une communauté de destin dans le monde globalisé (*eine Schicksalsgemeinschaft in der globalen Welt*) »<sup>5</sup>. Quant au terme *Politics*, il évoque les luttes autour de la conquête du pouvoir et des options des politiques publiques. Les tensions entre les États et les institutions de l'Union comme la compétition entre institutions elles-mêmes sur la répartition des pouvoirs illustrent ces *Politics* de la construction européenne.

Loin de l'idée platonicienne dont l'essence serait complète et immuable, l'union politique procède de l'invention pratique : elle résulte du débat et de la négociation qui lui donnent un contenu

---

<sup>4</sup> Jean Pisani-Ferry, *Le réveil des démons*, Fayard, 2011, p.52

<sup>5</sup> *Bericht der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel*, 24. Parteitag der CDU Deutschlands, Stenografische Mitschrift, 13-15/11/2011, Leipziger Messe, CDU . Dans le même sens, le préambule du projet de traité constitutionnel de 2004 mentionne que « les peuples d'Europe, tout en restant fiers de leur identité et de leur histoire nationale sont résolus... à forger leur destin commun ».

provisoire et circonstancié. Dans l'histoire de la construction européenne, ce processus délibératoire et diplomatique a été récurrent : projet de Communauté européenne dite politique de 1953, plan Fouchet en 1961 et traité de Maastricht en 1992, ce dernier étant révisé par les traités d'Amsterdam, Nice et Lisbonne, ont constitué les principales variations européennes sur l'union politique. Celles-ci ont tourné autour de la politique étrangère et de sécurité et de l'approfondissement des pouvoirs conférés aux institutions.

« Il est convenu, écrit J.Cl. Masclat, de désigner par Europe politique l'union en matière de politique étrangère et de défense, par opposition aux commencements d'unification intervenus dans le domaine de l'économie » ; le juriste français ajoute que « la distinction est cependant artificielle. On doit en effet tenir pour politiques les progrès accomplis ainsi que les développements institutionnels qui les ont accompagnés, parce qu'ils s'ouvrent en vue d'un avenir commun des nations autrefois séparées »<sup>6</sup>. Bref, la politique étrangère et de sécurité comme principale compétence matérielle et un développement du système institutionnel, tels sont les thématiques majeures des variations européennes sur l'union politique. Elles complètent l'intégration économique en vue « d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »<sup>7</sup>.

## **VARIATIONS EUROPÉENNES SUR L'UNION POLITIQUE**

Après la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la signature d'un traité sur la Communauté européenne de défense (CED), un projet de « Statut de Communauté européenne », dite politique, fut présentée en 1953 par l'Assemblée parlementaire ad hoc (préfigurant la composition de l'Assemblée CED). Il s'agissait de flanquer la défense européenne en gestation d'une politique étrangère en même temps que l'on ajoutait le marché commun à l'intégration sectorielle de la CECA. Au plan institutionnel, un « Conseil exécutif européen (qui assure le gouvernement de la Communauté » et un Parlement bicaméral conféraient à la Communauté son « caractère supranational ». Le rejet du traité CED par la France condamna la tentative de 1953 dont seul le volet d'intégration économique, le marché commun, fut repris dans le traité CEE de 1957.

Sous l'impulsion du général de Gaulle, soutenu par le chancelier K. Adenauer, l'idée d'union politique resurgit début des années 1960. Le 18 juillet 1961, le sommet de Bonn décide de « donner

---

<sup>6</sup> Jean-Claude Masclat, *L'union politique de l'Europe*, P.U.F., coll. Que Sais-je, n°1527 9<sup>e</sup> édition, 2001, p. 7

<sup>7</sup> Préambule du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE)

forme à la volonté d'union politique déjà implicite dans les traités qui ont institué les Communautés européennes ». Du nom du diplomate français qui préside les travaux préparatoires, le plan Fouchet propose une « Union d'États », de type strictement intergouvernementale ou confédérale, dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, à quoi s'ajoutent la coopération en matière de sciences et de culture ainsi que la sauvegarde des droits de l'homme et de la démocratie. Pour de Gaulle, il s'agissait d'aller au-delà de la seule intégration économique. Le plan Fouchet butte toutefois sur un différend entre le président français et les gouvernements hollandais et belge quant à la participation du Royaume-Uni, candidat mais pas encore membre de la CEE, à la négociation du traité. Il sera abandonné. Il faut attendre la fin de la décennie, en l'occurrence le sommet de La Haye du 2 décembre 1969, pour que les chefs d'État et de gouvernement reprennent l'idée de « réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique ». Préparé au premier semestre 1970, alors que la Belgique préside le Conseil des Communautés, le rapport Davignon préconise une coopération en matière de politique étrangère. A partir de 1970, celle-ci sera menée de manière ad hoc, sans base juridique, en dehors du cadre institutionnel communautaire et ne portera pas sur les aspects militaires de la sécurité. Cette coopération politique européenne (CPE) dans le domaine de la politique étrangère trouvera sa formalisation juridique à l'art.30 de l'Acte unique européen signé en 1986, qui traduit donc la principale manifestation d'union politique jusqu'au traité de Maastricht.

## **MAASTRICHT ET LA LIAISON EXTRINSÈQUE UP-UE**

C'est le traité de Maastricht qui donne sa consistance à la dimension d'union politique de l'Union européenne. Il résulte de deux conférences intergouvernementales concomitantes. Le 8 décembre 1989, sous l'impulsion de François Mitterrand, le Conseil européen de Strasbourg décide de convoquer une conférence intergouvernementale (CIG) qui doit programmer l'union économique et monétaire (UEM). Le chancelier allemand Helmut Kohl se rallie à la décision non sans savoir plaidé que l'union politique (UP) devrait précéder ou, à tout le moins accompagner, un processus d'intégration monétaire qui mène à la disparition du *Deutsche Mark*. Les liens d'UP devaient rendre acceptable et légitime l'abandon de souveraineté monétaire. Le Conseil européen de Strasbourg ne retient pas la proposition allemande. Dans les premiers mois de 1990 H. Kohl revient sur l'idée de conjointre marche à l'UEM et avancée d'union politique. Le président français finit par s'y associer. Le 19 avril, le couple franco-allemand rédige la lettre qui demande au Conseil européen « de lancer les travaux préparatoires à une conférence intergouvernementale sur l'union politique », qui serait parallèle à la CIG sur l'union économique et monétaire. Les deux CIG s'ouvrent

simultanément à Rome, la seconde le 14, la première le 15 décembre. Les travaux sur l'UEM bénéficient du travail préparatoire du comité présidé par J. Delors, président de la Commission et comprenant les gouverneurs des Banques centrales nationales. Le champ de négociation sur l'union politique reste plus indéterminé. Comme l'écrit Michael J. Baun, la CIG sur l'union politique commença sans un agenda clair ni un plan. Elle allait couvrir un large éventail de sujets et d'enjeux (*a wide array of topics and issues*)<sup>8</sup>.

C'est d'ailleurs pour fixer un périmètre à la négociation que le couple franco-allemand rédige le 6 décembre 1990 une seconde lettre qui expose « les objectifs et les éléments essentiels de l'union politique ». Il s'agirait, pour les compétences matérielles, de doter l'Union européenne d'une politique étrangère et de sécurité commune, qui inclue la défense commune, de développer une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et d'ajouter aux compétences communautaires des matières non-économiques, telles la santé, la politique sociale, l'énergie... Quant au système institutionnel, il faut en renforcer à la fois la légitimité et l'efficacité.

Au chapitre de la légitimité démocratique figurent les droits de citoyenneté européenne, les pouvoirs du Parlement européen, qui doit devenir co-législateur avec le Conseil et donner son approbation à la nomination des membres de la Commission européenne. Un rôle pour les parlements nationaux et les régions est également évoqué. Quant à l'efficacité décisionnelle, elle tient à la confirmation du rôle dirigeant du Conseil européen, où siègent les chefs d'État et de gouvernement. Celui-ci « arrête les orientations et les lignes directrices dans les principaux domaines d'action de l'Union » Le recours régulier au vote à la majorité qualifiée au Conseil (des ministres) est l'autre voie de progrès vers plus d'efficacité.

Les propositions franco-allemandes du 6 décembre préfigurent les éléments qui, dans le traité de Maastricht, donnent à l'UE sa dimension d'union politique. Mais entre celle-ci et l'union économique et monétaire, la liaison apparaît bien extrinsèque. Les dispositions singulières de l'union politique n'ont pas prise directe sur la mise en œuvre de l'UEM. Certes, le Conseil européen jouera un rôle déterminant dans les décisions menant à l'entrée en vigueur de la monnaie unique, mais il ne pourra empiéter sur l'action menée en toute indépendance par la Banque centrale européenne (BCE). Si le Parlement européen devient co-législateur avec le Conseil, c'est dans le domaine du marché intérieur mais il est seulement informé des grandes orientations de politique

---

<sup>8</sup> Michael J. Baun, *An Imperfect Union*, Westview Press, 1996, p. 79

économiques (GOPE) arrêtées par le Conseil et de la politique monétaire menée par la BCE. C'est dire que la liaison UP-UEM voulue par Helmut Kohl ne s'applique guère aux dispositions mêmes de l'UEM mais réside dans l'effet de légitimation globale que les liens politiques tissés par l'UP apportent au passage à la monnaie unique. Il semble que ce soit la même liaison extrinsèque qu'établit aujourd'hui la chancelière allemande quand elle explique que la solidarité face à l'endettement nécessite un degré plus élevé d'union politique.

Les traités qui suivent celui de Maastricht - Amsterdam, Nice et Lisbonne, signés en 1997, 2001 et 2007- seront, pour l'essentiel, voués à l'approfondissement de la dimension d'UP : accroissement des pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle politique du Parlement européen, présidence de longue durée pour le Conseil européen qui devient une institution à part entière, généralisation du vote majoritaire au Conseil, renforcement de la politique étrangère et de sécurité, y compris de la politique de défense. Le dispositif de l'UEM est resté pour sa part quasi-inchangé. La Convention qui a préparé en 2002-2003 le projet de constitution s'est peu préoccupée de la gouvernance économique de l'Eurozone. Tout au plus le traité de Lisbonne a-t-il prévu aux art.136 à 138 TFUE quelques « dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'Euro ».

A partir de 2008, les crises du système bancaire et de l'endettement remettent cependant le volet économique de l'UEM au plus haut sur l'agenda européen. C'est désormais le triple impératif d'union budgétaire, bancaire et de politique économique qui ramène la question de l'union politique. La liaison entre l'UEM et le renforcement du lien politique européen revient à l'ordre du jour, ainsi que l'annonce le président de la Commission J.M. Barroso le 12 septembre dernier devant le Parlement européen: « L'union économique et monétaire soulève la question d'une union politique et de la démocratie européenne sur laquelle elle doit être fondée. Si nous voulons faire de l'UEM une réussite...nous devons prendre des mesures concrètes, avec l'union politique comme ligne d'horizon »<sup>9</sup>.

## **LES QUATRE SOCLES DE LA STABILITÉ**

La crise bancaire ouverte aux États-Unis en 2008 s'étant propagée à l'Europe, les États ont dû se porter aux secours de leurs banques, ce qui a aggravé leur déficit et leur endettement. Début 2010 l'emballement des endettements grecs, irlandais et portugais, derrière lesquels se profilent ceux de l'Espagne et de l'Italie, menace la stabilité de l'Eurozone. Réunissant un Conseil européen

---

<sup>9</sup> José Manuel Durão Barroso, Discours sur l'état de l'Union, Session plénière du Parlement européen/ Strasbourg, le 12 septembre 2012

extraordinaire le 11 février, son nouveau président H. Van Rompuy met à l'ordre du jour le renforcement de la gouvernance économique de l'Eurozone. C'est à ce sommet que le premier ministre G. Papandreou fait part du risque d'insolvabilité d'une Grèce dont le déficit et la dette atteignent 12,7 et 121%. Va s'ensuivre jusqu'au Conseil européen de juin 2012 une succession de mesures qui sont autant de coupe-feux pour arrêter les incendies mais qui donnent l'impression d'une gestion tâtonnante de crise procédant au coup par coup.

Dès 2011, l'on organise l'exercice du « semestre européen » qui voit les États soumettre leur projet de budget à examen et recommandations par les instances européennes avant d'en débattre au sein de leur parlement. Six dispositions législatives, appelées communément *Six Pack*, renforcent la prévention et la correction des déficits, endettement et déséquilibres économiques excessifs : elles entrent en vigueur le 1er décembre 2011. Adopté en codécision législative par le Conseil et le Parlement, ce paquet législatif sera redoublé d'un « traité de stabilité, de coordination et de gouvernance dans l'UEM » (TSCG), signé le 1<sup>er</sup> mars 2012, qui contient la « règle d'or » de l'équilibre budgétaire structurel que chaque État doit incorporer dans son ordre constitutionnel. L'on a entre-temps révisé un article du traité de Lisbonne (l'art.136 TFUE) pour permettre aux Dix-Sept de l'Eurozone d'instaurer un mécanisme de soutien à l'endettement, à la suite de quoi sera signé le 11 juillet 2011 le traité établissant un « Mécanisme européen de stabilité » (MES) de 700 milliards €. A partir du 1er octobre 2012, ce MES pourra acheter de la dette dès son émission sur le marché primaire, racheter des obligations mises sur le marché secondaire, prêter aux États et recapitaliser les banques, ce dernier aspect intéressant particulièrement l'Espagne. De son côté, la Banque centrale européenne est largement sortie du champ traditionnel de ses activités tournées vers le contrôle de l'inflation : elle a prêté aux banques à court de liquidités, racheté de la dette des États sur le marché secondaire ; le 6 septembre 2012, elle annonce que ces rachats se feront « en quantité illimitée » pour les obligations des États dont le refinancement sur les marchés est soumis à des pressions intenable<sup>10</sup>, à la condition toutefois que ces États en fassent la demande et se soumettent à une conditionnalité fixée par la Banque centrale.

Faute d'une solution radicale qu'eut été la mutualisation de la dette à travers l'émission d'euro-obligations, refusée par l'Allemagne, l'enfilade des ripostes à la crise peut apparaître comme un catalogue de demi-mesures<sup>11</sup>. Reste qu'elle a fini par produire, de façon sans doute disparate, les

---

<sup>10</sup> Il s'agit d'un taux d'intérêt de 5% et plus que les marchés financiers exigent pour refinancer des pays comme la Grèce, l'Italie et l'Espagne alors que l'Allemagne emprunte à moins de 1%

<sup>11</sup> «...depuis 2009, on n'a pris que des demi-mesures, mais on n'est jamais allé au fond des choses. Il ne s'agit pas seulement d'une crise de la dette, c'est aussi une crise politique » : propos de Guy Verhostadt dans *Le Soir*, 8/02/2012

éléments d'une « nouvelle architecture de l'UEM » qui reposera sur les socles (*building blocks*) d'une union budgétaire, d'une union bancaire, d'une union des politiques économiques et... d'un renforcement de légitimité démocratique. Tel est le programme que propose le rapport « *Towards a genuine economic and monetary Union* »<sup>12</sup>. Rédigé par le président du Conseil européen H. Van Rompuy, et cosigné par les présidents de la Commission, de la BCE et de l'Eurogroupe J.M. Barroso, M. Draghi et J.C. Juncker, il est remis au Conseil européen des 28-29 juin 2012. Le document invite les dirigeants européens à établir « une architecture forte et stable dans les domaines bancaire, budgétaire et économique et ...politique, qui sous-tende l'emploi et une stratégie de croissance ». Des décisions doivent être prises à ce sujet au Conseil européen de fin de cette année.

L'union budgétaire doit discipliner les finances publiques des États membres et assurer un soutien au refinancement des dettes publiques ; l'union bancaire devrait donner à la BCE la supervision sur les comportements de quelque six mille banques, et garantir les dépôts des épargnants européens ; un cadre intégré pour les politiques économiques et sociales réduirait aussi les divergences de compétitivité entre les États de l'Eurozone. Ces trois socles, ou *building blocks*, comme les nomme le rapport Van Rompuy, concourent à une intégration économique qui soit à la hauteur de l'intégration monétaire. Il s'agit en somme, explique Mario Draghi dans un article à *Die Zeit* de passer de la coordination économique -méthode qui, selon Jean Monnet, favorise la discussion mais ne conduit pas à la décision- à une vraie capacité décisionnelle, (*Entscheidungsstärke*) en matière économique qui est nécessaire et urgente (*dringend nötig*) pour la deuxième monnaie du monde<sup>13</sup>.

Une union budgétaire, bancaire et économique : à ces trois socles de l'intégration économique et monétaire, le rapport Van Rompuy en ajoute un quatrième : la légitimation et la responsabilité politique. « Aller vers une prise de décision budgétaire et économique plus intégrée va requérir de forts mécanismes de légitimation et de responsabilisation du processus décisionnel conjoint (*strong mechanisms for legitimate and accountable joint decision-making*) ». S'agit-il du retour à l'union politique ? En mode mineur seulement car le président du Conseil européen n'est pas favorable à la reprise d'un grand débat sur les institutions : « Je ne considère pas actuellement le débat sur les institutions comme une priorité. Nous devons gérer la crise à court terme. Nous ne sommes pas encore au bout du chemin que nous pouvons parcourir dans le cadre des traités ; vouloir changer les traités, c'est ouvrir des débats de toutes sortes pour des années »<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> *Report by President of the European Council, Herman Van Rompuy, 26 June 2012, EUCO 120/12, Presse 296*. Ce rapport est annexé en version anglaise seulement aux conclusions du Conseil européen des 28-29 juin 2012

<sup>13</sup> Dans un article du président de la BCE : *So bleibt der Euro Stabil !*, paru dans *Die Zeit*, 30 août 2012

<sup>14</sup> Cité par *Le Soir*, 24 juin 2012

Le complément de légitimation qu'appelle la nouvelle architecture de l'UEM doit provenir de l'implication (*close involvement*) d'une instance parlementaire. Laquelle ? Celle prévue à l'art. 13 du traité d'union budgétaire (le TSCG, voir supra) qui préconise la mise en place d'une conférence réunissant représentants du Parlement européen (PE) et membres des parlements nationaux « afin de discuter les politiques budgétaires et d'autres sujets couverts par ce traité ». L'objectif n'est pas de rouvrir le débat général sur l'union politique mais d'instaurer un mécanisme consultatif mixte PE-parlements nationaux qui accompagne la prise de décision en matière de gouvernance économique. Ici, le lien UP-UEM est intrinsèque : il apporte un complément, de légitimité démocratique aux nouveaux pouvoirs d'ordre budgétaire, bancaire et de politique économique et concourt avec ceux-ci à la réalisation l'objectif majeur : le rétablissement de la stabilité à long terme et la prospérité dans l'UEM. Reste que cette instance parlementaire est limitée à un rôle consultatif. Sa mise en place soulève cependant la question d'une représentation parlementaire spécifique à l'Eurozone, soit sous la forme d'un comité mixte d'eurodéputés et de parlementaires nationaux, soit par la création d'une enceinte pour les eurodéputés provenant des seuls « États-membres qui ont la monnaie unique en partage ».

Si le rapport Van Rompuy n'évoque qu'un aspect limité d'union politique, en revanche une salve de déclarations, venant surtout d'Allemagne, lie le renforcement de l'UEM à une avancée substantielle et générale d'union politique. L'on en revient à la liaison extrinsèque UEM-UP réclamée par H. Kohl en 1990 : le passage de la coordination à l'intégration des politiques économiques requiert un lien politique plus étroit entre Européens. Certains réclament à nouveau le saut fédéral ; d'autres envisagent des ajustements plus limités.

### **SAUT FÉDÉRAL OU « PILOTAGE POLITIQUE » ?**

Une décision européenne plus contraignante en matière d'intégration économique doit trouver sa légitimation dans le cadre d'une union politique renforcée : telle est la thèse de la chancelière allemande. Au congrès de son parti, la CDU, à Leipzig, le 14 novembre 2011, Angela Merkel rappelle le lien entre l'Euro et l'union politique : « La décision de l'Euro fut une décision de longue portée. Mais ce ne fut pas pour rien que l'on a alors plaidé que nous avons besoin d'une union politique. Qu'est-ce à dire aujourd'hui ? Pour nous cela veut dire que nous devons développer plus avant (*weiterentwickeln*) la structure de l'Union européenne ; cela veut dire non pas moins mais plus d'Europe »<sup>15</sup>. Plus d'Europe parce que notre Europe est « une communauté de destin

<sup>15</sup> *Bericht des Vorsitzenden der CDU Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel*, 14-11-2012, discours cité. C'est nous qui traduisons

(*Schicksalsgemeinschaft*) » et que « nous sommes tous part d'une politique européenne intérieure »  
Mais quelle serait la configuration ultime de l'union politique ?

Dans un entretien au *Monde*, la chancelière envisage qu'« au fil d'un long processus, nous transférerons davantage de compétences à la Commission qui fonctionnera alors comme un gouvernement européen pour les compétences européennes ; Cela implique aussi un parlement fort. Le Conseil ... formera pour ainsi dire la deuxième chambre. Pour finir, nous avons la Cour européenne de justice comme cour suprême »<sup>16</sup>. A entendre la chancelière allemande, l'union politique finirait par ressembler au système fédéral allemand où le chancelier est élu par le *Bundestag*, représentant le peuple, sans que le *Bundesrat* où siègent les États fédérés, les *Länder*, n'intervienne dans la formation du gouvernement.

« Debout l'Europe », le manifeste fédéraliste de D. Cohn-Bendit et G. Verhofstadt, va dans la même direction, mais plus vite : « une victoire écrasante des pro-européens aux élections de 2014 serait le signal et le point de départ pour une grande Assemblée constituante. Afin de lancer le chantier historique d'une Europe fédérale. Une Europe fédérale qui ne serait plus paralysée par l'unanimité de ses États membres, mais dirigée par un véritable gouvernement européen, le successeur de la Commission européenne actuelle. Une Europe qui ne serait pas dirigée par un homme de main des États membres (*la formule n'est pas élogieuse pour H. Van Rompuy !*) mais par un fédéraliste convaincu qui réanimera le droit d'initiative de la Commission. Un président élu directement par les citoyens ou par le Parlement européen. Une Europe contrôlée démocratiquement et légitimée par un Parlement qui ne rend compte qu'aux citoyens européens. Parallèlement à un Sénat européen se composant des représentants des États membres »<sup>17</sup>. G. Verhofstadt et D. Cohn-Bendit donnent l'impression de vouloir relancer, pour aller beaucoup plus loin, le processus constitutionnel de 2001-2004 auquel les référendums français et néerlandais de 2005 ont pourtant fait le sort que l'on sait...

Le modèle fédéral allemand transparaît encore en filigrane du Rapport du *Groupe sur le futur de l'Europe*, rédigé par onze ministres des affaires étrangères à l'initiative de leur collègue allemand Guido Westerwelle et rendu public le 17 septembre. Son dernier paragraphe vise « l'amélioration du fonctionnement général à long terme de l'UE ». Il préconise « un système profilé (*streamlined*) et efficace de séparation des pouvoirs en Europe qui ait une légitimité démocratique entière ... ce qui inclurait les éléments suivants : un président de la Commission élu directement, qui nomme lui-

---

<sup>16</sup> « Ma vision, c'est l'union politique », entretien d' Angela Merkel avec *Le Monde*, 26-01-2012

<sup>17</sup> Cohn-Bendit-Verhofstadt, *Debout l'Europe*, Actes Sud, André Versaille éditeur, 2012, p.65

même les membres de son ‘gouvernement européen’, un Parlement européen disposant du pouvoir d’initiative législative et d’une seconde chambre pour les États membres »<sup>18</sup>. A titre personnel, la vice-présidente de la Commission Viviane Reding propose également après les élections européennes, « un traité sur l’union politique qui devrait prévoir que le Parlement européen devienne un véritable corps législatif européen, doté d’un droit d’initiative législatif et du droit exclusif d’élire la Commission »<sup>19</sup>.

L’on observe que ces diverses esquisses d’un système fédéral européen font abstraction du Conseil européen. Le *club* des chefs d’État et de gouvernement, dont le traité de Lisbonne fait une institution à part entière, est pourtant la haute autorité politique de fait. Mais le schéma fédéral le contourne, faute de pouvoir l’intégrer. Il relègue aussi au rang de seconde chambre le Conseil où siègent les représentants des États membres, assimilant ainsi le poids politique de l’Allemagne elle-même, de la France, du Royaume-Uni, de l’Italie et des autres États à celui du Bade-Wurtemberg, de la Bavière, de la Basse Saxe, de la Thuringe et autres *Länder* siégeant au *Bundesrat*. Il est des analogies plus convaincantes...

Déjà en 2001, les sociaux-démocrates allemands du SPD avaient suggéré pour l’UE une construction fortement inspirée du système politique d’Outre-Rhin. Premier ministre français à l’époque, Lionel Jospin avait fait la mise au point : « Fédération... Pour certains, le terme signifie un exécutif européen qui tirerait sa légitimité du seul Parlement européen... Dans ce nouvel ensemble, les États actuels auraient le statut des *Länder* allemands ou des États fédérés américains. La France ne saurait accepter un tel statut ni cette conception de la fédération »<sup>20</sup>. C’était dire que la perspective du saut fédéral était loin d’être dégalée. Hubert Vedrine, ancien ministre français des affaires étrangères la considère aujourd’hui comme une fuite en avant : « c’est une expression fétiche qui revient régulièrement à certains moments de crise comme la panacée à tous les maux »<sup>21</sup>.

Président de la BCE, Mario Draghi estime pour sa part que ceux qui ceux qui « réclament une fédéralisation complète (*eine Vollständige Föderalisierung*) placent la barre trop haut ». L’impératif

---

<sup>18</sup> *Final Report of the Future of Europe Group, of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, 17 September 2012; c’est nous qui traduisons. Le Rapport souligne que le paragraphe cite n’engage que « certains membres du Groupe ». Il est notoire que le ministre français des affaires étrangères L. Fabius n’est pas de ceux-ci.

<sup>19</sup> « *Ma vision pour l’Europe au sortir de la crise : vers une union politique* », discours de la vice-présidente de la Commission européenne Viviane Reding, à la conférence du New Policy Forum et de l’institut d’études européennes et internationales du Luxembourg, « *Europe in the 21st. Century : Challenges and Opportunities* », 18-19 mai 2012, Luxembourg

<sup>20</sup> Discours du premier ministre Lionel Jospin à l’Assemblée nationale française, 28-05-2001

<sup>21</sup> Propos rapportés par Libération, 23/24-06-2012

est d'exercer un contrôle commun sur les budgets nationaux et le comportement des banques pour assurer la stabilité de l'Eurozone, mais l'union politique, « qui a déjà atteint un niveau significatif en soixante ans de construction européenne », n'est pas prioritaire même si une légitimation démocratique devra accompagner les nouvelles procédures d'intégration économique<sup>22</sup>. Le ministre français des affaires européennes B. Cazeneuve est sur la même longueur d'onde: «l'intégration politique ne peut être le préalable aux mesures urgentes de redressement. Mais le renforcement d'outils monétaires et financiers existants et la mutualisation de moyens peuvent justifier un pilotage politique plus intégré»<sup>23</sup>. Position confirmée par le président F. Hollande : « l'union politique, c'est après, c'est l'étape qui suivra... Elle viendra donner un cadre démocratique à ce que nous aurons réussi de l'Europe solidaire »<sup>24</sup>.

Que penser de la résurgence du débat sur l'union politique trois ans à peine après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ? La fatigue généralisée qui résultait alors d'une décennie de négociation sur les institutions est-elle déjà surmontée ? Il est vraisemblable que les prochaines élections européennes de 2014 feront rebondir la question institutionnelle. Mais l'ampleur de ce rebond ne devrait pas modifier fondamentalement l'équilibre institutionnel existant même s'il est susceptible d'apporter des innovations. Le changement tiendra plus d'un « pilotage politique » impliquant davantage de représentation parlementaire que de l'avènement d'une Europe fédérale sur le modèle allemand.

En fait, s'il fallait emprunter à un système fédéral existant, c'est de la Confédération Helvétique que devrait venir l'inspiration. Le Conseil fédéral –le gouvernement- y est élu par une assemblée mixte rassemblant les députés du Conseil national -expression de la nation helvétique- et du Conseil des États, qui représente les Cantons. L'apparition d'un gouvernement européen serait plus facilement acceptée si elle procédait, non d'une élection par le seul Parlement européen, mais du vote d'un congrès réunissant des eurodéputés et des délégations des parlements nationaux. Cette double légitimation apparaît aussi incontournable si l'on veut - innovation volontiers évoquée ces temps-ci- fusionner les fonctions de président de la Commission et de président du Conseil européen, ce qui peut se faire à traité constant<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Mario Draghi , *So bleibt der Euro stabil !*, *Die Zeit*, article cité

<sup>23</sup> *Le Monde*, 27 -06-2012, Entretien avec Bernard Cazeneuve, ministre délégué aux affaires européennes

<sup>24</sup> Propos du président François Hollande dans *Le Monde* , 17-10-2012

<sup>25</sup> L'art. 15 du TUE prévoit que « le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national », ce qui rend en effet possible la fusion de cette présidence avec elle de la Commission, qui n'est pas un mandat national

Le plus souvent, ceux qui préconisent cette fusion envisagent que la double fonction serait exercée par le président de la Commission élu par le seul Parlement européen. C'est ignorer le court-circuit de légitimité qu'ils vont déclencher. Imagine-t-on le Conseil européen, club des chefs d'État et de gouvernement, se voir imposer un président élu par le seul Parlement européen sans intervenir lui-même dans le choix ? La présidence du Conseil européen ne peut se passer d'une légitimation venant des peuples des États. Seul un congrès mixte associant Parlement européen et parlements nationaux pourrait dès lors assurer l'élection d'une présidence unique pour le Conseil européen et la Commission<sup>26</sup>. La légitimation démocratique est plus complexe dans l'UE que dans les démocraties nationales.

---

<sup>26</sup> Cette formule nécessiterait pourtant une révision de cet art. 15, puisque celui-ci prévoit que « le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois ».