

Question d'Europe
n°280
27 mai 2013

L' « Union politique » : du slogan à la réalité

Thierry Chopin

Résumé :

Avec la crise, des débats essentiels pour l'avenir de l'intégration européenne sont posés et notamment la question de l' « union politique ». Ce débat, engagé depuis plusieurs mois au plus haut niveau en Allemagne, vient de rencontrer un écho il y a quelques jours avec la volonté exprimée par le Président de la République française François Hollande de prendre l'initiative en matière européenne, notamment sur les questions relatives au « gouvernement économique européen » et à l'« union politique ». Or, engager le débat sur des bases claires suppose de sortir de l'imprécision et du flou des termes et des intentions. Au-delà, le projet d'« Union politique » européenne exige des avancées concrètes qui sont possibles dès lors que la volonté politique est réelle. Depuis 20 ans, les dirigeants allemands (Karl Lamers et Wolfgang Schäuble en 1994 puis Joschka Fischer en 2000) ont fait des propositions à leurs partenaires d'outre-Rhin mais dans tous les cas sans réponses substantielles de la part des dirigeants français. Alors que les élections européennes de 2014 approchent, celles-ci constituent une véritable opportunité pour ouvrir enfin ce débat. Espérons que, cette fois-ci, une telle occasion ne sera pas gâchée.

Avec la crise, des débats essentiels pour l'avenir de l'intégration européenne sont posés : fédéralisme budgétaire, union bancaire, statut des pays hors de la zone euro et du Royaume-Uni en particulier. Pourtant, malgré la défiance croissante des citoyens à l'égard des institutions européennes, les réformes en cours évitent soigneusement des questions politiques fondamentales : comment simplifier le processus de décision européen pour qu'il soit plus transparent et compréhensible pour les citoyens ? Comment renforcer la légitimité démocratique de décisions qui sont pour l'instant essentiellement le résultat d'un processus technocratique et diplomatique [1] ? Ce débat est engagé depuis plusieurs mois au plus haut niveau en Allemagne [2]. Les propositions venant d'Outre-Rhin sur l'avenir de l'Union européenne se sont en effet multipliées ces derniers mois. Cette réflexion est également poussée en Pologne. Un tel débat doit trouver un écho dans l'ensemble de l'Union. Pourtant, tandis que de nombreux tabous sont en train de tomber concernant l'avenir de la construction européenne, un non-débat sur l'Europe est devenu une évidence dans maints pays membres de l'Union européenne et, jusqu'à une date récente, en France. A cet égard, il est remarquable que le président de la République française, François Hollande, ait annoncé

il y a quelques jours sa volonté de prendre l'initiative en matière européenne, notamment sur les questions relatives au « gouvernement économique européen » et à l'« union politique » [3], mais sans pour autant préciser leur contenu [4]. Or, la refondation de l'Union européenne suppose de sortir de l'imprécision et du flou des termes et des intentions afin que le débat puisse s'engager sur des bases claires.

FÉDÉRATION, EUROPE POLITIQUE, UNION POLITIQUE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

En quelques mois, sous l'effet de la crise de l'euro, la question de l' « Union politique » européenne est enfin passée du débat académique [5] à l'agenda politique [6]. Sous la pression de la crise, la question de l' « Europe politique » a été replacée au cœur du débat public sous la forme d'un appel à progresser vers le « fédéralisme budgétaire » ou encore vers des projets d' « union politique ». Un tel programme, s'il est souhaitable, suppose pourtant un certain nombre de précautions et de conditions afin d'éviter que l'incantation de slogans abstraits comme c'est le cas de l'Europe politique ou de l'Europe fédérale ne conduise à de nouvelles désillusions.

Quand Joschka Fischer a prononcé, le 12 mai 2000, son

1. Une première version de ce texte a été initialement publiée dans le Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2013, T Chopin et M. Foucher (dir.), Lignes de repères, 2013 - <http://www.robert-schuman.eu/ouvrage.php?num=148>

2. Angela Merkel a été très explicite dans un entretien accordé à plusieurs quotidiens européens le 19 janvier 2012 : « 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 un parlement fort. Le Conseil qui réunit les chefs de gouvernement formera pour ainsi dire la deuxième chambre. Pour finir, nous avons la Cour européenne de justice comme cour suprême. Cela pourrait être la configuration future de l'Union politique européenne (...) » - http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/01/25/angela-merkel-ma-vision-c-est-l-union-politique_1634107_3214.html#ens_id=1634127

3. François Hollande : "L'Allemagne, plusieurs fois, a dit qu'elle était prête à une Union politique, à une nouvelle étape d'intégration ». La France est également disposée à donner un contenu à cette Union politique (...). Ce n'est plus une affaire de sensibilité politique, c'est une affaire d'urgence », intervention liminaire du président de la République lors de la conférence de presse du 16 mai 2013.

4. On notera pour seule exception la proposition de créer « un véritable Président » à la tête de ce « gouvernement économique », « nommé pour une durée longue et qui serait affecté à cette seule tâche ».

5. Voir les travaux de S. Hix, dont *What's wrong with the European Union and How to Fix it ?* (Cambridge Polity Press, 2008) ; on pourra également se reporter à T. Chopin, « The Limits of the Functionalist Method : Politicisation as an Indispensable mean to Settle the EU's Legitimacy Deficit », in O. Cramme (ed.), *An EU "Fit for Purpose in the Global Age"*, Policy Network, Eliamep, London School of Economics, vol. 1, 2009 et, avec L. Macek, « Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne », in *Les Etudes du CERI*, n°165, CERI, Sciences Po, 2010.

discours à l'Université Humboldt sur l'avenir de l'Union européenne, il plaida la cause de la « fédération » européenne, que Robert Schuman appelait déjà de ses vœux dans les années 1950. De son côté, la formule de Jacques Delors définissant l'Europe comme une « fédération d'États-nations » [7] a connu un succès tel qu'elle a pu se transformer pendant un temps en slogan politique ou bien, à l'inverse, en mot tabou faisant office de repoussoir.

Pourtant, il ne s'agit pas d'avoir une approche « idéologique » de la fédération mais bien plutôt de démystifier et considérer simplement le fédéralisme comme un système d'organisation des pouvoirs reposant sur un principe de répartition des compétences entre différents niveaux de gouvernement. Le problème est que la doctrine dominante suppose, mais de manière abusive, l'assimilation du fédéralisme à l'Etat fédéral [8]. Or, le concept d'Etat est problématique et n'est donc pas d'un grand secours, bien au contraire, dans les affaires européennes : l'Union n'est pas un Etat et les compétences respectives des Etats et des autres échelons administratifs font l'objet de conflits de répartition. L'Union européenne s'est construite dans le refus de confier à l'Union les missions régaliennes - dès 1954, la France refuse avec le rejet de la Communauté européenne de défense la constitution d'une défense européenne - en raison de la protection par les Etats de leur souveraineté. L'Union s'est dès lors consacrée à des missions de redistribution (PAC, politique de cohésion) qui génèrent des conflits d'appropriation.

Pourtant, sur un registre moins théorique et plus empirique, il est aisé de constater que, d'ores et déjà, l'Union européenne dispose d'instruments de nature fédérale : une monnaie, une Banque centrale, un budget, un Parlement élu au suffrage universel direct, pour n'en citer que quelques-uns. Par ailleurs, et en dépit de l'échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui avait dans un premier temps conduit à une volonté évidente de la part des élites politiques nationales d'abandonner toute référence à un quelconque avenir « fédéral » de la construction européenne, par une sorte de ruse de l'histoire, la crise actuelle est en train de pousser à une fédéralisation de la politique économique européenne : mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES) ; renforcement de la Banque centrale européenne (BCE), institution fédérale

par excellence ; renforcement des mécanismes de gouvernance économique (« six-pack », « pacte budgétaire », « two pack ») sont autant d'éléments qui esquissent un authentique « fédéralisme » budgétaire, indispensable afin de surmonter la crise [9]. Dans une telle perspective, on perçoit aisément le double inconvénient présenté par l'expression malheureuse de « saut fédéral » : son caractère anxiogène (laissant penser au « saut dans l'inconnu », jamais très rassurant) et son décalage avec la réalité de l'Union européenne qui présente des caractéristiques de nature fédérale [10].

Pourtant, si la notion de fédération peut-être appliquée, dans une certaine mesure, à l'Union [11], il faut prendre acte du fait que le choix du mot même est loin d'être partagé par l'ensemble des Etats membres et s'avère plus ou moins audible et même acceptable. Certains Etats membres - comme l'Allemagne ou la Belgique - se sentent à l'aise avec cette notion politique tant leur culture politique et juridique contemporaine repose sur un système de partage des compétences au cœur de l'idée fédérale ; à l'inverse, également pour des raisons d'ordre culturel, il s'agit en France d'un terme souvent considéré comme tabou incompatible avec l' « obsession de l'unité » du pouvoir si caractéristique de la centralisation politique et administrative hexagonale [12] ; au Royaume-Uni, le terme même est une injure (« f-word ») ; dans d'autres Etats membres, notamment en Europe centrale et orientale, cette notion fait écho à l'expérience de soumission à l'Union soviétique, qui se présentait comme une fédération (alors que sa forme politique se rapprochait davantage naturellement de l'Empire). Pour maints pays des Balkans occidentaux, l'utilisation du mot est problématique et renvoie à l'histoire de la fédération yougoslave.

De son côté, l'expression d'« Europe politique » est minée par une ambiguïté, voire une contradiction intrinsèque [13]. D'un côté, l'Europe politique renvoie à un idéal « fédéraliste » visant le dépassement des souverainetés nationales au profit des institutions communautaires censées être garantes d'un intérêt européen commun et, au premier chef, la Commission européenne. De l'autre, elle renvoie à la volonté de certains Etats - notamment la France - d'entretenir et de consolider une présence mondiale marquée par une stratégie de différenciation, voire parfois d'oppo-

6. Voir S. Goulard et M. Monti, *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Flammarion, 2012

7. Cf. G. Ricard-Nihoul, *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, éditions Larcier, coll. « Essais », 2012.

8. *Contre cette thèse dominante, on lira avec profit l'ouvrage d'O. Beaud, Théorie de la Fédération*, Presses universitaires de France, 2007.

9. Cf. J. Pisani-Ferry, *Le réveil des démons. La crise de l'euro et comment nous en sortir*, Paris, Fayard, 2011 ; v. aussi, P. Artus et I. Gravet, *La crise de l'euro. Comprendre les causes. En sortir par de nouvelles institutions*, Armand Colin, 2012, chap. 3.

10. Y. Bertoncini, « Saut fédéral ou unions politiques ? », *Le Mot de Notre Europe*, 22 juin 2012.

11. Voir O. Beaud, « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération ? », in F. Esposito et N. Levrat (eds), *Europe : de l'intégration à la fédération*, Institut européen de l'Université de Genève, Bruylant, 2010, p. 71-103.

12. De manière paradoxale, l'enquête Eurobaromètre 78 de l'automne 2012 indique que les Français sont en majorité (55%) favorable à une « fédération d'États nations », loin devant les Allemands par exemple (46%), contrairement aux idées reçues. Cela s'explique peut-être par l'ambiguïté de cette expression. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb78/eb78_en.htm

13. On doit à N. Gnesotto d'avoir mis en lumière cette contradiction, in « L'Europe politique a-t-elle un avenir ? », in N. Gnesotto et M. Rocard, (dir.), *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008.

sition, vis-à-vis des Etats-Unis, et qui est assortie d'un discours sur l'exception nationale. Dans cette seconde perspective, les Etats - et plus spécifiquement les « grandes capitales » (Berlin, Londres et Paris) - doivent jouer un rôle de premier plan ce qui conduit au primat de la logique intergouvernementale et à la prééminence du Conseil sur la Commission.

Cette confusion du vocabulaire politique en matière européenne peut conduire à des malentendus dommageables. Dans le domaine économique, et pour ne prendre qu'un seul exemple au cœur de l'actualité, elle affecte la réflexion autour de la réforme de la gouvernance économique de l'Union. La proposition d'un « gouvernement économique » [14] est beaucoup moins consensuelle qu'il n'y paraît alors qu'elle pose le vrai problème : le besoin de clarification, de simplification et de légitimation de la politique économique européenne. Or, les lignes de fracture que ce débat fait naître sont les mêmes que celles qui traversent les cultures politiques nationales en Europe. « Gouvernement » est synonyme de politisation et d'interventionnisme en France, renvoie au souhait de règles mises en œuvre de façon indépendante en Allemagne et fait surgir le spectre d'un Etat fédéral au Royaume-Uni ou en Europe centrale. Ne sachant pas s'accorder sur une conception commune de leur système politique et économique, c'est-à-dire en réalité du fédéralisme, les Etats membres ne peuvent s'entendre sur un gouvernement commun et in fine sur une gestion collective des biens publics européens (politique de stabilisation macro économique, climat et énergie, défense européenne, etc.) [15]. Pourtant, un tel accord est dorénavant non seulement une nécessité mais relève de l'urgence !

L'UNION POLITIQUE : UN ENJEU PRIORITAIRE

Depuis plus de quatre ans, la priorité a été donnée à la résolution de la crise économique, et c'était dans un premier temps compréhensible. Pour retrouver leur souveraineté face aux marchés et ainsi la capacité de décider de leur avenir, les Etats européens - notamment ceux qui sont membres de la zone euro - ont compris qu'ils devaient former un ensemble plus cohérent. De fait, des règles communes plus strictes ont

été adoptées en matière budgétaire et le Mécanisme européen de stabilité (MES) est entré en vigueur ; par ailleurs, le projet d'union bancaire a progressé ces derniers mois.

A l'occasion du Conseil européen de décembre 2012, Herman van Rompuy a présenté une feuille de route pour la réalisation d'une réelle union économique et monétaire [16], rédigée en collaboration avec les présidents de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe. La stratégie économique a ainsi pu être clarifiée : d'une part, la supervision macroéconomique et financière doit être exercée au niveau européen avec les instruments correctifs nécessaires pour être crédible et efficace ; d'autre part, la zone euro doit se doter de moyens propres pour prévenir et résoudre les crises auxquelles un Etat seul ne saurait faire face. Cette clarification, qui s'est trop longtemps fait attendre, est bienvenue. Il faut désormais espérer que les Etats membres y souscriront et mettront rapidement en pratique les recommandations contenues dans ce rapport. On a en effet trop souvent vu les mesures annoncées à l'occasion des Conseils européens mettre des mois à être appliquées faute d'accord sur les modalités de leur mise en œuvre.

Face à cette fédéralisation croissante des décisions de politique économique, les citoyens européens restent néanmoins perplexes [17]. Les enquêtes d'opinion mettent en évidence de manière inquiétante un niveau de confiance systématiquement minoritaire des citoyens vis-à-vis des principales institutions européennes [18]. Ainsi, au moment même où les institutions européennes voient leurs compétences s'étendre et sont appelées à prendre des décisions dans des domaines sensibles touchant au cœur de la souveraineté démocratique, elles semblent ne pas disposer d'un capital de légitimité suffisant.

Compte tenu des transferts de compétences que ces dispositifs communs impliquent, la question de l'union politique ne peut plus être éludée. Les décisions européennes doivent bénéficier d'une légitimité suffisante aux yeux des citoyens et les mécanismes de décision doivent être suffisamment simples et clairs pour qu'ils soient efficaces et transparents. Sans cela, l'union économique ne rencontrera pas l'adhésion des citoyens et les interrogations se poursuivront quant à la vision

14. On se reportera sur cette question à J.-F. Jamet, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?*, La documentation française, 2e édition, 2012.

15. Voir les travaux de S. Collignon sur la « République européenne » et notamment *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, Beterismann Foundation, 2003 et (avec C. Paul), *Pour la République européenne*, Odile Jacob, 2008.

16. *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 5 décembre 2012 ; on se reportera également aux *Conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012* - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/134364.pdf

17. Cf. T. Chopin et J.-F. Jamet, « L'Europe sans les Européens », *Libération*, 14 décembre 2012.

18. *Eurobaromètre Standard 78 de l'automne 2012*, op. cit. -

politique qui justifie les décisions européennes et donc quant à leur légitimité. Plus aucun Etat membre ne connaît désormais une situation où ses citoyens font « aveuglement » confiance à leurs élites pour gérer au mieux leurs intérêts en matière européenne. Les citoyens souhaitent avoir leur mot à dire. C'était évident depuis plusieurs années, cela l'est encore davantage avec la crise.

La crise, la méfiance croissante des citoyens vis-à-vis des institutions européennes et les réformes en cours placent en réalité l'Union européenne face à un défi politique majeur. Soit les leaders européens sont capables de s'entendre sur des avancées suffisamment concrètes pour répondre aux critiques formulées à l'égard de son déficit de légitimité et de son déficit exécutif et, au travers de ces avancées, ils contribueront à faire émerger un *demos* européen et à donner du sens à la citoyenneté européenne ; soit ils prennent le risque de voir l'eurosepticisme se renforcer dès lors que les progrès dans l'intégration ne s'accompagneront pas d'un contrôle démocratique et d'une capacité de décision suffisants. Beaucoeur d'Européens risquent de se replier sur leur appartenance nationale, dont ils auront le sentiment qu'elle est la seule qui garantit leurs droits politiques.

A ignorer la nécessité d'un contrat politique clair, c'est l'intégration économique dans son ensemble qui se trouverait ainsi à terme affaiblie, voire menacée.

D'ailleurs, aucun décideur européen ne le conteste. Le débat existe dans plusieurs Etats membres – il est notamment engagé au plus haut niveau en Allemagne [19]. Il convient de souligner également l'importance politique de la contribution signée en septembre 2012 par les ministres des Affaires étrangères de onze Etats membres de l'Union européenne [20]. Elle peut être considérée comme la première tentative de formalisation d'un projet d' « union politique ». La réflexion a été lancée au niveau européen dans le cadre de la mission qui a été confiée au « Groupe des 4 » (réunissant les Présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne) mais l'union politique est pour le moment le parent pauvre de cette réflexion et fait l'objet de peu de propositions détaillées. Une exception notable néanmoins, quoique sans précision de calendrier : la recommandation par la Commission européenne d'une

représentation extérieure commune de la zone euro. La zone euro s'exprimerait ainsi d'une seule voix dans les enceintes internationales comme le FMI [21].

Par ailleurs, la réflexion sur ce sujet paraît peu structurée. Angela Merkel a semblé exprimer le souhait de réunir une nouvelle Convention [22] et Mario Draghi, président de la BCE, a estimé que « ceux qui affirment que seule une véritable fédération pourrait être durable placent la barre trop haut » [23] tandis qu'à l'inverse José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, s'est prononcé en faveur d'une « fédération démocratique d'Etats-nations » [24]. En outre, tandis que de nombreux tabous sont en train de tomber concernant l'avenir de la construction européenne, le débat sur la dimension politique et démocratique de la réforme des institutions européennes est absent dans de nombreux Etats membres. Au-delà des discours, rien ne se passe. Angela Merkel et Michel Barnier se sont prononcés pour l'élection du président de la Commission européenne au suffrage universel, Jean-Claude Trichet a recommandé la création d'un poste de ministre des finances de la zone euro [25] mais tous renvoient ces innovations à un demain, voire à un après-demain, qui n'engage pas [26].

Les leaders européens ne peuvent plus gérer l'urgence tout en renvoyant leurs idées les plus ambitieuses à plus tard. C'est particulièrement vrai en France qui vit dans le traumatisme de 2005, chaque parti craignant de se diviser sur la réforme des institutions européennes. C'est un contresens car les partisans du « oui » et du « non » partageaient pour un grand nombre le désir de rendre l'Europe plus démocratique.

Au-delà du seul cas français, certaines personnalités politiques brandissent en effet le souvenir cuisant des référendums négatifs sur le projet de traité constitutionnel européen. C'est pourtant ce scénario même qu'ils risquent de reproduire en ne renforçant pas la dimension politique et démocratique du projet européen. En effet, une démarche consistant en un transfert vers l'échelon européen de compétences économiques majeures sans procéder au transfert de légitimité correspondant, exposerait le premier à un rejet par des citoyens dont beaucoup auraient le sentiment de perdre leur pouvoir de décision. Les nouveaux pouvoirs européens seraient considérés par ceux-ci comme une construction technocratique et diplomatique échappant à l'influence des citoyens. L'erreur de 2005 risquerait

19. Voir U. Guérot, "The Euro Debate in Germany : Towards Political Union?", European Council on Foreign Relations, ECFR, 5 septembre 2012.

20. Cf. Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers (Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, The Netherlands, Poland, Portugal and Spain) 17 September 2012 - <http://www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf>

21. Cf. A blueprint for a deep and Genuine EMU. Launching an European Debate, Commission européenne, 28 novembre 2012.

22. Cf. « The Future of Europe : Merkel Pushes for Convention to Draft New EU Treaty », Spiegel Online International, 27 août 2012.

23. Die Zeit, 29 août 2012.

24. Discours sur l'état de l'Union 2012 devant le Parlement européen, 12 septembre 2012.

25. Cf. Discours de J-C. Trichet, alors Président de la Banque centrale européenne, à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne 2011 à Aix-la-Chapelle le 2 juin 2011.

26. François Hollande avait d'ailleurs déclaré : « L'Union politique c'est après, c'est l'étape qui suivra l'union budgétaire, l'union bancaire, l'union sociale », entretien accordé au journal Le Monde, 18 octobre 2012.

alors de se reproduire. La meilleure façon de l'éviter est de lancer un débat public sur les moyens concrets de renforcer la légitimité des décisions européennes. Alors que les élections européennes de 2014 approchent, il est temps d'ouvrir ce débat, d'ailleurs sans le conditionner au contenu même des politiques. C'est l'erreur du rapport van Rompuy. L'Europe ne doit pas être plus démocratique et plus lisible parce qu'elle va plus loin dans l'intégration. Elle doit être plus démocratique et plus lisible parce que c'est souhaitable pour l'Union et la zone euro quel que soit le périmètre de ses compétences. Le seul effet de l'élargissement des compétences est de rendre les déficits actuels de légitimité et de lisibilité plus criants. Il n'est plus temps d'attendre.

L' « UNION POLITIQUE » : LA QUESTION N'EST PLUS QUAND MAIS COMMENT

Au-delà, le projet d'« Union politique » européenne exige des avancées concrètes qui sont possibles dès lors que la volonté politique est réelle. C'est pourquoi a été présenté à la présidence du Conseil européen un rapport, intitulé « Une Union politique pour l'Europe », qui détaille ces pistes et leurs conditions de mise en œuvre [27].

Le 10 décembre 2012, le Prix Nobel de la Paix a été formellement remis aux trois dirigeants de l'Union européenne : les présidents du Conseil européen, de la Commission européenne et du Parlement européen. Cette polyarchie à la tête de l'Union symbolise à elle seule la complexité politique dont souffre l'Europe tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Dans une situation de crise qui impose une grande réactivité décisionnelle, les Européens découvrent avec frustration les limites de la gouvernance de l'Union et son « déficit exécutif » [28].

Une mesure simple permettrait, à traité constant, de créer un leadership plus clair et plus légitime. Il suffirait pour cela de créer un poste de président de l'Union dont le titulaire serait élu par le Parlement européen après avoir mené la campagne du parti remportant les élections européennes. Ce président de l'Union exercerait les fonctions des actuels présidents de la Commission et du Conseil européen. On comprend qu'Herman van Rompuy et José-Manuel Barroso, qui sont directe-

ment concernés par cette mesure, ne l'aient pas proposée dans leur rapport. Mais ce devrait être l'objet d'un débat à l'occasion du scrutin européen de 2014. Une seconde proposition consisterait à redéfinir la composition de la Commission européenne. Plusieurs pistes sont envisageables, dans la perspective de rompre avec le système actuel dans lequel la composition du collège des commissaires est fondée sur le principe de la « représentation » égalitaire des Etats membres. Ce système tend en effet à reproduire au sein du collège l'équilibre diplomatique qui prévaut au Conseil et fait en outre dépendre la nomination des commissaires de tractations entre les Etats membres. Il conviendrait de reconnaître au président de la Commission – ou au nouveau président de l'Union dans le cas d'une fusion des présidences de la Commission et du Conseil européen – la possibilité de choisir les portefeuilles attribués aux commissaires (sans que cela résulte d'une négociation entre Etats), ce qui est possible à traité constant. Il faudrait d'autre part qu'il puisse hiérarchiser ces portefeuilles avec la création de « commissaires délégués » et qu'il puisse décider lui-même de la taille du collège des commissaires, comme c'est le cas pour la composition d'un gouvernement. Ceci suppose néanmoins une révision des traités selon la procédure ordinaire.

Au-delà de la possibilité (à traités constants) de fusionner la présidence de la Commission avec celle du Conseil européen afin de renforcer la lisibilité politique et la légitimité démocratique de l'Union européenne, il est indispensable de placer l'Eurogroupe sous le contrôle du Parlement européen en créant un vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'euro et des affaires économiques, de façon à créer le ministre des Finances européen souhaité par Pierre Moscovici et Wolfgang Schäuble. Cette personnalité assurerait conjointement le rôle de Commissaire aux affaires économiques et monétaires et de président de l'Eurogroupe – qui serait dès lors responsable devant le Parlement européen. Il aurait statut de vice-président de la Commission et du Conseil. Il s'appuierait sur le travail de l'Eurogroupe pour la préparation et le suivi des réunions en format zone euro, et sur le Comité économique et financier en vue des réunions concernant l'ensemble des Etats membres. Il aurait sous son autorité un secrétariat général du Trésor de la zone

27. T. Chopin, J.-F. Jamet, F.-X. Priollaud, "Une Union politique pour l'Europe", Question d'Europe, Fondation Robert Schuman, septembre 2012 - http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qa-252-fr.pdf. Pour des contributions récentes, S. Dullian et J.-I. Torreblanca, « What is Political Union ? », Policy Brief, ECFR, December 2012 et P.de Schoutheete et S. Micossi, « On Political Union in Europe ; the changing landscape of decision-making and political accountability », CEPS Essay, n°4, 21 February 2013.

28. Nous empruntons cette expression à N. Véron « The Political Redefinition of Europe », Opening Remarks at the Financial Markets Committee (FMK)'s Conference on « The European Parliament and the Financial Market », Stockholm, juin 2012; traduction française, in Commentaire, n°141, printemps 2013; v. également T. Chopin, "Vers un véritable pouvoir exécutif européen : de la gouvernance au gouvernement", Question d'Europe, Fondation Robert Schuman, n°274, avril 2013 http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qa-274-fr.pdf et « How the EU could overcome its Executive Deficit », Policy Network, 16 May 2013 - http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4400&title=How-the-EU-could-overcome-its-%E2%80%99Executive-Deficit%E2%80%9D

euro dont l'étendue des missions serait fonction des objectifs de l'union budgétaire en cours de constitution (notamment au travers des mécanismes d'assurance et des instruments budgétaires déjà existant).

Le vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'euro et des affaires économiques serait le visage et la voix politique de l'euro. Il serait chargé de la communication des décisions de l'Eurogroupe et de la représentation externe de la zone euro au sein des institutions financières internationales. Il aurait la charge d'expliquer dans quelle mesure les politiques budgétaires ou structurelles des Etats membres de la zone euro forment avec la politique monétaire de la BCE un *policy mix* cohérent. Enfin, il devrait s'exprimer régulièrement au sein des parlements nationaux ou au sein de la conférence qui réunira (dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 13 du pacte budgétaire [29]) les représentants des commissions économiques du Parlement européen et des parlements nationaux.

Au-delà de son déficit exécutif, l'Union européenne souffre d'un déficit de légitimité. La montée en puissance des extrémismes et des populismes en constitue un symptôme. De la Suède à la Hongrie en passant par la France, le Danemark, la Belgique, la Norvège ou la Grèce, les différentes élections législatives confirment la force des partis d'extrême droite ou d'extrême gauche et des populismes qui imposent dans le débat public un discours dont le cœur est constitué par un protectionnisme économique, culturel, voire identitaire. Par ailleurs, ces extrémismes et populismes antieuropéens dénoncent classiquement le pouvoir des élites nationales et européennes. Ils s'appuient sur la contestation de la légitimité politique et démocratique des institutions européennes.

En matière de renforcement de la légitimité démocratique, les parlements nationaux [30] et le Parlement européen ont un rôle décisif à jouer. La concrétisation de l'article 13 du traité de stabilité permettrait d'accroître l'association des parlements nationaux aux décisions prises au niveau européen en matière de contrôle budgétaire [31]. Cette concrétisation pourrait se faire dans un premier temps sur la base de la réunion au sein d'un Comité économique et budgétaire de la zone euro des membres de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen (à l'exclusion de ceux qui sont issus d'Etats

membres n'ayant pas ratifié le traité de stabilité) ainsi que des présidents des commissions des finances et des commissions aux affaires économiques des parlements des Etats membres. Le Comité pourrait adopter des rapports d'initiative, émettre des avis ou des résolutions. Les modalités de mise en œuvre de l'article 13 pourraient être fixées dans le cadre d'un accord interinstitutionnel.

Mais la question de la création d'une assemblée spécifique à la zone euro doit aussi être posée sans tabou. Le Parlement européen préfère à l'évidence que cette assemblée ne lui fasse pas concurrence et qu'elle soit donc une de ses sous-formations [32], comme l'Eurogroupe est une sous-formation du Conseil Ecofin et le sommet de la zone euro est une sous-formation du Conseil européen. Dans ce cas, l'assemblée de la zone euro réunirait les parlementaires européens des Etats membres de la zone euro. Alternativement, cette assemblée pourrait constituer le prolongement de l'expérimentation permise par la mise en œuvre de l'article 13. Son existence ne serait toutefois que politique et une modification des traités serait nécessaire pour doter ses prises de position d'une existence juridique.

Quelle que soit la solution retenue, la légitimité du Parlement européen devrait être renforcée. A l'heure actuelle, sa composition n'est pas en phase avec le principe d'équité démocratique [33]. Le nombre de députés par habitant est, par exemple, plus de deux fois plus élevé en Finlande qu'en France. Or, compte tenu de l'accroissement substantiel des pouvoirs du Parlement européen au fil des traités, renforcer la légitimité démocratique de cette institution, par ailleurs la seule à être élue au suffrage universel direct, constitue un véritable enjeu. C'est ce que rappelle régulièrement la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande [34] qui considère que, dans l'état actuel, le Parlement européen n'a pas la légitimité démocratique suffisante pour adopter des législations ayant un impact significatif sur le budget allemand sans l'approbation préalable du Bundestag. Une solution simple consisterait à ce qu'il ait un député pour X (par exemple 1) million d'habitants avec un minimum d'un ou deux députés par Etat membre. Ceci supposerait néanmoins une révision des traités selon la procédure ordinaire.

29. L'article 13 du TSCG prévoit que « le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes détermineront ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et de représentants des commissions compétentes du Parlement européen pour débattre des politiques budgétaires et d'autres sujets couverts par ce traité ».

30. On pourra se reporter sur ce point à Y. Bertoincini, « Les parlements de l'UE et la gouvernance de l'UEM. Quelle dimension parlementaire pour l' « Union politique » ? », Notre Europe - Institut Jacques Delors, 11 avril 2013.

31. L'article 13 du traité prévoit que « le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes détermineront ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et de représentants des commissions compétentes du Parlement européen pour débattre des politiques budgétaires et d'autres sujets couverts par ce traité ».

32. Cette idée est non seulement défendue par le président du Parlement européen, M. Schulz, mais également portée par la Commission européenne ; cf. A blueprint for a deep and Genuine EMU. Launching an European Debate, op. cit.

33. Cf. T. Chopin et J.-F. Jamet, "La répartition des sièges de député au Parlement européen entre les Etats membres: un enjeu démocratique autant que diplomatique", in Questions d'Europe - Policy papers de la Fondation Robert Schuman, n°71, 2007.

CONCLUSION

En quelques mois, sous l'effet de la crise de l'euro, la question de l'Union politique européenne est enfin passée du débat académique à l'agenda politique. Mais les dirigeants européens sont désormais au pied du mur car les déclarations d'intention ne suffisent plus. Des avancées concrètes sont possibles, dont certaines à traité constant, dès lors que la volonté politique est réelle. L'Europe est face à un défi existentiel et l'approfondissement en cours de l'intégration économique sera fragile tant que le fonctionnement des institutions européennes souffrira d'un déficit de lisibilité, de légitimité et de capacité à prendre des décisions [35]. Si les marchés ne le rappellent pas, ce pourrait être les citoyens. Et le réveil serait douloureux.

Depuis 20 ans, les dirigeants allemands (Karl Lamers et Wolfgang Schäuble en 1994 puis Joschka Fischer en 2000) ont fait des propositions à leurs partenaires d'outre-Rhin mais dans tous les cas sans réponses

substantielles de la part des dirigeants français. Alors que les élections européennes de 2014 approchent, celles-ci constituent une véritable opportunité pour ouvrir enfin ce débat. Espérons que, cette fois-ci, une telle occasion ne sera pas gâchée.

Thierry Chopin

Docteur en sciences politiques de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

Directeur des études de la Fondation Robert Schuman, il est Professeur associé au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM). Visiting Professor au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) ainsi qu'à Mines ParisTech. Il est expert associé au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur les questions européennes, dont L'Europe d'après. En finir avec le pessimisme (avec Jean-François Jamet et Christian Lequesne, Lignes de Repères, 2012).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

34. L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe sur le traité de Lisbonne souligne que le principe démocratique, appliqué à un Etat, impose de respecter certaines conditions que l'Union ne remplit pas, et notamment le fait que les élections européennes ne s'effectuent pas selon le principe « un homme, une voix ».

35. L'unification politique de l'UE est également essentielle si elle veut exister dans le monde. P. Lamy l'a formulé avec netteté : « Dans le monde tel qu'il est devenu, je ne vois pas d'avenir à l'Europe en tant que civilisation, pour ce qu'elle représente de valeurs, sans davantage d'intégration. Je ne vois pas de place pour ce qui fait la spécificité de l'Europe - un savant dosage de liberté, de sécurité, de social, de marché, d'efficacité - sans union politique. Il y va de l'intérêt des Européens », in discours au Collège universitaire de Sciences Po, 31 août 2012, publié sous le titre « Leçon sur les perspectives mondiales », in Commentaire, n°141, printemps 2013.