

# Etapes vers l'Union politique

## Fédération européenne ou Fédération des Etats européens

*Dusan Sidjanski*

La stratégie de Jean Monnet d'intégration secteur après secteur devant aboutir à l'union politique a atteint ses limites. La crise a renversé le processus en provoquant un mouvement d'engrenage négatif (effet de dominos et contagion). Le *spill-over* a basculé du côté du *spill-down*.

De plus en plus l'évidence s'impose aux dirigeants, aux Etats membres et aux peuples européens : l'euro, la Zone euro, voire l'Union européenne sont confrontés à la question de leur survie. Sans souveraineté politique, on ne connaît pas de cas dans l'histoire d'une monnaie qui aurait survécu. Pour ne pas disparaître, l'euro a urgent besoin d'un cadre politique, d'une armature politique, soit d'une Fédération européenne. La marche vers cet objectif doit être engagée au plus vite.

### Première étape<sup>1</sup>

#### I. Retour de la Zone euro à la méthode communautaire.

Il est paradoxal de constater que la Zone euro qui constitue un *noyau fédérateur pionnier* fonctionne à l'intergouvernemental. Sur ce plan, l'avant-garde est en retard sur le Traité de Lisbonne. D'où la nécessité pressante du retour de la Zone euro au sein des mécanismes et des processus de l'Union européenne aménagés pour l'accueillir.

Ce retour peut s'accomplir de la façon suivante :

- a. Par les *conclusions du Conseil européen* à l'exemple de celles qui ont instauré le Sommet de la Zone euro.<sup>2</sup>
- b. Si cette démarche de retour devait prévoir des éléments avancés dépassant le cadre de l'Union européenne, il serait souhaitable dans ce cas de recourir à la *coopération renforcée*.

---

<sup>1</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>2</sup> Réf. EUCO 23/13, Conclusions du Conseil européen du 14-15 mars 2013.

Pour l'heure on peut s'en tenir à l'esquisse de « La structure et le fonctionnement de la Zone euro », telle qu'elle a été proposée dans la note du 22 avril 2013.

## **Deuxième étape**

### **II. La progression vers l'Union politique fédérale (Fédération européenne ou Fédération des Etats européens).**

Dans les circonstances actuelles la voie vers l'Europe politique passe par la Zone euro. C'est au sein de ce noyau fédérateur qu'existe aujourd'hui une nécessité urgente d'une structure fédérale. Il revient par conséquent à la Zone euro d'entamer dès que possible les travaux préparatoires et d'ouvrir des négociations entre ses Etats membres, tout en laissant la porte ouverte à tous les Etats membres de l'Union européenne.

Cette opinion et cette recommandation reposent dans l'immédiat sur l'analyse des positions et des propositions de principaux acteurs de la Zone euro, à savoir de la Chancelière Merkel, du Président Hollande et du Président du gouvernement italien Letta. Il en résulte une certaine convergence de positions non exemptes de nuances et de degrés d'engagement vers une Union politique fédérale. Un vocabulaire diversifié est utilisé par ces dirigeants politiques : union politique, Fédération européenne, Fédération des Etats européens, Etats-Unis d'Europe et dans certains cas, Gouvernement européen.

### **Bref rappel des positions du Président Hollande**

Dans son discours devant le Parlement européen du 5 février 2013 le Président français s'est adressé aux parlementaires européens<sup>3</sup> « comme le représentant d'une Nation, qui a lié son destin à celui de l'Europe, et qui porte, encore aujourd'hui, une responsabilité particulière. Je m'adresse à vous comme un homme politique dont la conviction européenne a guidé son engagement. Je m'adresse à vous comme un chef d'Etat qui a placé la réorientation de l'Europe au cœur de son action... ».

Après s'être référé au Prix Nobel de la paix, le Président Hollande a mis l'accent sur la lenteur des décisions majeures que l'Europe doit prendre : « ...elle met trop de temps à prendre des

---

<sup>3</sup> Intervention du Président de la République de France devant le Parlement européen, Strasbourg, le 5 Février 2013.

décisions majeures, celles qui sont attendues, espérées, et *elle met trop peu de temps à réfléchir à ses orientations et à son architecture d'ensemble*. L'Europe s'honore d'être un grand marché, mais elle le défend mal, face aux concurrences déloyales. Elle laisse sa monnaie, l'euro, vulnérable, à des évolutions irrationnelles, dans un sens ou dans un autre. Enfin, l'Europe est un continent où la croissance est trop faible, où un chômage de masse révèle la profondeur de la crise, qui n'est pas seulement, comme on l'a dit, une transition passagère, mais une mutation profonde. »

Tout en reconnaissant des progrès accomplis (discipline budgétaire, le *six-pack* et le *two-pack*, ainsi que la création du Mécanisme européen de stabilité et le rôle élargi de la Banque centrale européenne), il appelle à une prochaine étape de la coordination des politiques économiques nationales : « Le moment est venu de lancer le grand chantier de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, la France y est prête. Elle a deux principes, l'intégration et la solidarité. L'intégration, c'est la définition d'objectifs partagés, c'est l'harmonisation des politiques fiscales, l'intégration ce sont des réformes structurelles pour rendre nos économies plus fortes, mais également des politiques communes en matière d'infrastructures, de recherche. L'intégration, ce sont nos nouveaux instruments financiers, pour lancer des projets innovants, en matière de nouvelles technologies, en matière d'énergies renouvelables, en matière de transition énergétique et écologique. Et puisque nous sommes pour l'intégration, nous sommes pour la solidarité, car l'une ne va pas sans l'autre. [...] Le Parlement européen, de ce point de vue, a ouvert la voie. Vous avez, au-delà des sensibilités politiques, lancé l'idée d'emprunts communs, je n'ose pas dire d'Eurobonds, mais vous avez imaginé ce que pouvait être le terme même de l'intégration, et de la solidarité ».

« Notre position, celle de la France, se décline en quatre principes. Premier principe, un niveau de dépenses qui préserve les politiques communes, d'abord la politique de cohésion, qui finance les investissements indispensables, non pas seulement pour les pays bénéficiaires, mais pour l'ensemble de l'Europe, qui y tire avantage en termes de croissance. [...] Mon deuxième principe, c'est que le budget, le cadre financier qui doit être proposé, doit prolonger le pacte de croissance adopté en juin dernier [...] Mon troisième principe, c'est que le budget doit soutenir les Européens les plus fragiles, et les plus exposés à la crise. Enfin, le dernier principe que je défendrai dans la négociation qui s'ouvre, c'est un système de ressources qui soit plus juste et plus lisible. [...] L'Europe ne peut se contenter d'être un marché, un budget, une monnaie, aussi précieux soient ces instruments, elle ne peut pas non plus être une somme

de traités, un ensemble de règles, nécessaires, pour vivre ensemble. [...] Je considère légitime de travailler à une nouvelle architecture de l'Union. Je plaide pour une Europe différenciée, selon l'expression de Jacques DELORS, ça ne serait pas une Europe à deux vitesses, qui deviendrait d'ailleurs vite une Europe inégale, ou une Europe divisée, ce n'est pas davantage une Europe à la carte. Non, l'Europe différenciée c'est une Europe où des Etats, pas toujours les mêmes, décident d'aller de l'avant, d'engager de nouveaux projets, de dégager des financements, d'harmoniser leurs politiques, au-delà du socle substantiel, qui doit demeurer, des compétences communes. C'est cette démarche qui a permis de dépasser les frontières avec Schengen, de créer une monnaie unique avec l'euro, d'instituer la taxe sur les transactions financières. Cette démarche, c'est la voie des *coopérations renforcées*, ouverte à tous, à tous ceux qui veulent les rejoindre, et un jour, pouvant nous rassembler tous autour de ces principes. Dans cette Europe, le Parlement européen aura un rôle majeur à jouer, parce que, par son contrôle, il assurera la cohérence d'ensemble.

Je veux également rendre l'Europe plus lisible, j'ai plaidé pour une intégration budgétaire, fiscale, sociale, elle est là. Elle appelle une *union politique plus forte*, sinon elle est hémiplegique, ce qui veut dire un *gouvernement de la zone euro*, de nouveaux instruments financiers, pour agir, et un *budget*, sous certaines conditions, de la zone euro, s'articulant au budget de l'Union européenne. Tout cela sous le contrôle du Parlement européen et des Parlements nationaux. »

Ce paragraphe est significatif : il se réfère à une *union politique plus forte* et à un gouvernement de la Zone euro qui n'est pas uniquement économique. C'est le point le plus fort du discours du Président Hollande qui pourra être précisé au cours des échanges préparatoires et confirmé au cours des négociations.

« Nous devons aussi dans cette redistribution des cartes de la puissance à l'échelle du monde ne laisser aucun doute sur la détermination de l'Europe à porter ces valeurs. Mais nous devons en tirer là encore les conséquences, avoir la lucidité indispensable pour élaborer une stratégie pour conduire une *véritable politique extérieure commune*, pour avoir une défense européenne. La France y est prête. Il est temps là encore d'en finir avec la dispersion des initiatives de rassembler nos forces et nos moyens, de rapprocher nos industries, d'harmoniser aussi nos positions dans les instances internationales où l'Europe doit parler d'une voix, d'agir pour résoudre les conflits qui heurtent les consciences humaines. »

## Bref rappel des positions de la Chancelière Merkel<sup>4</sup>

Tout en insistant sur le renforcement de la discipline budgétaire et l'approfondissement de l'intégration économique, la Chancelière a infléchi sa position jugée trop rigide au début de la crise et a insisté sur la nécessité de l'union politique : « Ma vision est *l'union politique*, car l'Europe doit suivre sa propre voie. Nous devons nous rapprocher *pas-à-pas* dans tous les domaines politiques. » Elle a décrit la nouvelle architecture d'une nouvelle Europe, où les institutions ont le dernier mot sur les Etats membres (*quid* de la Cour de Karlsruhe).

Elle a estimé que « 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, dans un certains temps et après de nombreuses étapes. »

Il ressort de ces quelques citations que la Chancelière est favorable à l'union politique européenne. Logiquement, cette union et ses institutions auront la primauté sur les Etats membres. Il est même significatif qu'à l'instar du programme proposé par Lammers et Schäuble en 1994, la Chancelière est favorable au transfert de compétences à la Commission, qui aura le rôle d'un gouvernement européen. En revanche, il est peu logique de transformer les Chefs d'Etat ou de gouvernement, c'est-à-dire le Conseil européen, en une Deuxième Chambre. C'est plutôt le Conseil des ministres recomposé qui pourrait devenir un Sénat européen, introduisant la séparation entre le Conseil législatif et le Conseil gouvernemental. Cette idée improvisée par la Chancelière mériterait une attention particulière.

Par ailleurs, dans le même entretien, elle admet que la crise avait forcé les 17 pays qui partagent la monnaie unique à tisser des liens politiques et économiques plus forts. C'est l'application du principe de la coopération renforcée.

---

<sup>4</sup> Entretien de la Chancelière allemande avec six grands journaux européens, le 25 janvier 2012 : <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/25/angela-merkel-greece-financial-meltdown> .

Quant aux *euro-obligations*, l'idée à laquelle elle a été dès le début catégoriquement opposée, elle a admis qu'elle restait cependant ouverte à cette éventualité sur le long terme à l'issue d'un processus d'intégration économique et politique approfondi : « Les euro-obligations ne sont pas une solution pour régler la crise momentanée. On ne pourra réfléchir à une plus grande responsabilité commune que lorsque nous aurons atteint un niveau d'intégration bien plus approfondie en Europe. ». Autrement dit, elle pose comme préalable à la possibilité de recours aux euro-obligations une intégration bien plus approfondie. L'Union politique de la Zone euro est une condition préalable à l'adoption d'éventuelles euro-obligations.

### **Bref rappel des positions du Président du gouvernement italien Enrico Letta<sup>5</sup>**

Un premier point ressort de son discours, à savoir la volonté de son gouvernement de poursuivre l'assainissement des finances publiques tout en le liant à une stratégie de croissance. L'Europe doit redevenir le moteur du développement durable. Comme dans le discours du Président Hollande, il affirme que le sort de l'Italie est intimement lié à celui de l'Union européenne. Deux destins qui s'unissent. Dès son entrée en fonction, il a visité Bruxelles, Berlin et Paris pour signifier sans délai que son gouvernement est « un gouvernement européen et européiste ». La réponse à la crise est donc une *plus grande intégration, orientée vers une Europe fédérale*. Autrement, le coût de la non-Europe, le poids d'une intégration manquée, comme le risque d'une union monétaire sans union politique et union bancaire, deviendrait insupportable.

En revenant dans la dernière partie de son discours sur la « nouvelle Europe », il rappelle l'apport de l'UE sous la forme de la création d'un *espace de paix*. Pour lui, le Nobel n'est pas pour la mémoire. « L'Europe n'est pas le passé, mais un voyage où nous nous sommes tous embarqués sur la voie de l'avenir. L'Europe est *l'espace politique* qui permet de relancer l'espoir qui a animé notre société lors de la reconstruction d'après-guerre. C'est aussi l'espace politique qui conduit à mettre fin à la guerre des stéréotypes, des méfiances et des timidités. L'Europe est notre voyage. Son histoire n'est pas écrite malgré nous. Elle est écrite par nous. L'horizon est européen. Penser l'Italie sans l'Europe, c'est la vraie limitation de notre souveraineté. »

---

<sup>5</sup> Le discours devant la Chambre des députés, 29 avril 2013 (traduit par moi).

Aujourd'hui on ne doit pas séparer les demandes italiennes et les réponses européennes dans la lutte contre le chômage et l'inégalité, ainsi que dans la défense et la promotion de tous les droits. Et de citer la nécessité d'abattre le mur entre le Nord et le Sud du continent, de même que celui entre le Nord et le Sud de l'Italie.

Il affirme que le port vers lequel nous conduit notre voyage est celui des *Etats-Unis d'Europe*. Notre navire s'appelle « Démocratie ». Nous avons le droit de rêver à l'Union politique et nous avons l'obligation de rendre ce rêve plus clair. Nous pourrions avoir plus d'Europe à condition d'avoir plus de démocratie : avec les partis européens, avec l'élection directe du Président de la Commission, ainsi qu'avec un bilan courageux et un bilan concret, ces rêves doivent devenir la réalité.

Le Président Letta, à l'instar du Président Hollande insiste sur le *défi extérieur*. L'Italie vit dans un monde toujours plus grand, caractérisé par l'arrivée sur la scène de nouvelles puissances émergentes qui sont en train de modifier les équilibres mondiaux. De front aux géants tels que la Chine, l'Inde et le Brésil, les Etats européens ne peuvent que développer une politique commune pour obtenir la masse critique nécessaire pour interagir avec ces nouveaux acteurs et pour influencer sur les processus globaux. Ce qui implique une tâche nouvelle pour la PESC et la PESD.

### **Remarques**

Il est impressionnant de voir que plusieurs des hauts dirigeants européens proposent des élections directes d'un Président de l'Europe ou, dans le cas précis du Président Letta, d'un Président de la Commission européenne. Nous retrouvons les propositions d'élection directe d'un Président de l'UE dans le discours de Wolfgang Schäuble, prononcé au moment où il a reçu le prix Charlemagne, ou dans les discours de certains commissaires, tels que Viviane Reding et Michel Barnier. Cette idée qui nous revient de loin et qu'a soutenue autrefois François Bayrou, ne devrait pas rester à l'état d'improvisation, mais mériterait d'être analysée à fond<sup>6</sup>. Cela suppose aussi que ceux qui la proposent aient auparavant réfléchi aux

---

<sup>6</sup> Cette idée a été évoquée au début des années 2000 par le Président de l'UDF François Bayrou. Cf. Dusan Sidjanski. *L'Avenir fédéraliste de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, Avant-propos de Jacques Delors, Notre Europe, 2001, p.63.

conséquences de l'élection d'un Président de l'Union européenne ou d'un Président de la Commission européenne<sup>7</sup>.

### **Quelles conclusions tirer de cet aperçu ?**

L'idée d'une Fédération européenne ou d'une Fédération des Etats européens est avancée par le Président de la Commission. En revanche, sans faire sienne une élection directe d'un Président de l'Europe ou de la Commission, José Manuel Barroso reprend la proposition selon laquelle les candidats à la présidence de la Commission devront être choisis en fonction des résultats des élections européennes.

A l'exception du Président français qui ne s'avance pas jusqu'à proposer les Etats-Unis d'Europe ou une Fédération européenne, les positions plus claires sur ce point se dégagent des discours des trois autres hauts responsables politiques.

La première démarche devrait consister à élaborer des *projets plus structurés* d'une Fédération des Etats européens. Projets qui devraient être à la fois clairs et lisibles pour faire l'objet d'un débat public européen lors de la campagne des élections européennes de 2014. C'est la promesse du Président Barroso.

Une future négociation s'appuyant sur le noyau fédérateur qu'est la Zone euro devrait s'inspirer de l'expérience de la *négociation par synergie*, telle qu'elle a été vécue avant l'adoption de l'Acte unique européen. Cette négociation a donné lieu à un engrenage à la fois dynamique et positif : les propositions positives de tel ou tel Etat ont permis de ne pas aboutir à un dénominateur commun le plus bas, mais au contraire, d'enrichir substantiellement le projet par ces apports. Tel a été le cas notamment de la proposition du Danemark qui a abouti à l'adjonction d'un chapitre sur la politique sociale. Contrairement au « package deal » ou les « paquets » qui correspondent à un nivellement par le bas, animé par une synergie cette démarche déclenche un *processus cumulatif*, un *processus d'escalade* en vue d'aboutir au résultat maximal dans tous les secteurs concernés.

Un autre exemple significatif est fourni par l'acceptation de tous les membres, y compris la Grande Bretagne et le Danemark, des réformes institutionnelles exigées par les pays du

---

<sup>7</sup> Vous trouverez en annexe mon opinion sur cette question.

Benelux, en contrepartie du marché intérieur qui avait la nette préférence de ces deux Etats membres.

En cherchant des cas parallèles à la négociation par synergie et par compensation positive, on pourrait citer en exemple les positions de la France sur les euro-obligations et le préalable d'une intégration approfondie, voire une union politique avancée par l'Allemagne. En acceptant l'union politique, plus approfondie aux compétences élargies, la France pourrait obtenir l'instauration des euro-obligations. Une forte solidarité générale, c'est-à-dire politique au sein d'une Fédération des Etats européens rendrait plus facile l'adoption des mesures et des instruments plus efficaces<sup>8</sup>.

Faut-il ajouter que Emile Noël, Secrétaire générale de la Commission à cette époque était son représentant à la conférence intergouvernementale, présidée par Jean Dondelinger alors Secrétaire général du Ministère des affaires étrangères du Luxembourg. Il ne reste qu'à souhaiter que la négociation sur la future union politique fédérale se déroule avec la participation active de la Commission européenne. A l'évidence, le rôle de leader de la Commission dans tout ce processus dépendra de sa capacité à proposer et à négocier un projet bien pensé et bien structuré d'une *Fédération européenne*.

DS2013/TextesDS/ Etapes vers l'Union politique\_fédérale\_15.05.2013/DS/md

---

<sup>8</sup> Ce commentaire ne prend pas en considération d'éventuels changements de gouvernements et de coalitions.