

Ce livre est né d'une conviction : l'Union européenne a besoin d'un pouvoir politique, mais les conditions d'un accord unanime à 27 pour le créer ne sont pas aujourd'hui réunies, ce qui signifie qu'il faut favoriser la constitution d'un noyau dynamique doté d'une capacité fédératrice. La première partie propose un tour d'horizon de divers thèmes concernant l'aspect politique de la construction européenne qui ont pu être évoqués ces dernières années, que ce soit par Emmanuel Macron, par le nouveau gouvernement allemand, par les régions européennes, ou tout dernièrement par la Conférence sur l'avenir de l'Europe. La deuxième partie examine les positions à ce sujet des partis politiques européens et d'un grand nombre de partis politiques nationaux de tous bords. La troisième et dernière partie éclaire la question de l'Union politique et du noyau politique européen à l'aide d'éléments originaux d'enquête par questionnaire et interviews auprès d'un nombre significatif de personnalités européennes. Il en ressort une discordance sur l'urgence ou non d'effectuer un saut politique au sein de l'UE, de même que sur l'apport et les inconvénients éventuels que représenteraient la création d'un noyau dynamique rassemblant un nombre restreint de pays. L'ouvrage est un premier jalon d'une recherche qui se poursuit sur les voies et moyens de se diriger vers l'objectif d'une Union politique européenne.

Inauguré en octobre 2016 dans le cadre du Global Studies Institute de l'Université de Genève, le *Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes* a pour mission d'effectuer des recherches académiques sur des thèmes de pointe liés à la construction européenne. Son Comité directeur est composé des Prof. Nicolas Levrat (Président), Dusan Sidjanski, René Schwok, et du Secrétaire général de l'Université Dr Didier Raboud. Le Conseil consultatif est composé de : Prof. Micheline Calmy-Rey, Prof. Christine Kaddous, Viviane Reding, Dimitris Avramopoulos, Dr Antoine Firmenich, Dr John Latsis, Prof. Fausto de Quadros, Jean Russotto, Jean-Pierre Roth, Prof. Paul Taylor, Jacques de Watteville, Prof. Charles Wyplosz. Chercheurs affiliés : Dr Frédéric Esposito, Dr Miroslav Jovanović, Dr Georges Kolyvas, Dr François Saint-Ouen. Le professeur invité en 2022-2023 est Dr Sandro Gozi. Le Centre de compétences remercie ses principaux donateurs, Dr Spiro et Mme Margarita Latsis, Dr Antoine et M. Patrick Firmenich.

ISBN 978-2-8399-3716-0

VERS UNE UNION POLITIQUE EUROPÉENNE  
LE RÔLE D'UN NOYAU FÉDÉRATEUR

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

## VERS UNE UNION POLITIQUE EUROPÉENNE LE RÔLE D'UN NOYAU FÉDÉRATEUR

DUSAN SIDJANSKI  
FRANÇOIS SAINT-OUEN  
Avec la participation de  
Sabrya Hamidi



CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI  
EN ÉTUDES EUROPÉENNES

GLOBAL STUDIES  
INSTITUTE



UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE



*Impressum*  
*Centre d'impression*  
*de l'Université de Genève*  
*novembre 2022*

***VERS UNE UNION POLITIQUE EUROPÉENNE  
LE RÔLE D'UN NOYAU FÉDÉRATEUR***

**PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES**

**Titres déjà parus dans cette collection**

1. **Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne (2018)**  
**Union of Values ? Implementing the values and principles of the European Union (2018)**  
Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Constantin Stephanou (ed.)
2. **Europe's Existential Crisis (2018)**  
Dusan Sidjanski
3. **L'avenir de l'Union Européenne, défis et initiatives (2018)**  
Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
4. **L'avenir de la Zone euro (2019)**  
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
5. **Suisse-Union européenne, les débats autour de l'accord institutionnel (2019)**  
Blaise Fontanellaz, François Saint-Ouen
6. **L'Union européenne et les nationalismes régionaux (2020)**  
Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
- 7-8. **Pour une Europe-puissance, souveraine et démocratique (2021)**  
**Promoting Europe as a sovereign and democratic power (2021)**  
Sandro Gozi
9. **La finance au service de la transition écologique en Europe (2021)**  
**Financing the Green Transition in Europe (2021)**  
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
10. **La Conférence sur l'avenir de l'Europe : et après ? (2022)**  
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

11

DUSAN SIDJANSKI  
FRANÇOIS SAINT-OUEN

Avec la participation de Sabrya Hamidi

**VERS UNE UNION POLITIQUE EUROPÉENNE**

*Le rôle d'un noyau fédérateur*



## Introduction

On veut croire que l'Europe avance...

C'est du moins ce que répète à l'envi l'Union européenne, *doxa* répercutée en écho par quantité de responsables politiques de tous bords, soit pour s'en réjouir, soit pour s'en inquiéter.

Ce livre est né de la sensation que nous avons du contraire : que l'Union stagne, ce qui signifie dans le monde actuel qu'elle recule. Les petits progrès qu'on nous présente chaque fois comme autant d'avancées historiques ne sont en fait que des sauts de puces, consentis après maintes discussions. Et pendant ce temps l'Europe qui a découvert le monde, l'a colonisé, y a exporté ses manières de penser, de vivre, de concevoir la démocratie et l'exercice du pouvoir, cette Europe se trouve reléguée chaque décennie davantage au second rang, et laisse son ancien rôle à d'autres : les États-Unis hier et aujourd'hui, la Chine peut-être demain, et qui sait après-demain ?

Résumons-nous. Peut-on se contenter, comme le fait *Le courrier international* de juillet-août 2022, de citer pêle-mêle le *Brexit*, la pandémie et la guerre en Ukraine pour titrer sur la « relance » et le « retour en force de l'Europe » ? Est-ce que la perte d'un État membre, l'acceptation de la candidature de pays qui ne remplissent pas les critères, la lutte ardue contre un malin virus, l'octroi d'armes à un État tiers, des sanctions dont l'efficacité reste à prouver contre son agresseur, sont des victoires, des titres de gloire, des preuves de bonne santé ?

On se contente de peu, du moindre signe qui passe. Et depuis quelques années, on interprète systématiquement selon la méthode Coué<sup>1</sup> cette phrase tirée des *Mémoires* de Jean Monnet : « J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises et qu'elle serait la somme des solutions apportées à ces crises. »<sup>2</sup> Elle ne dit à l'évidence pas ce qu'on lui fait dire – que l'Europe se renforce dans les crises – mais simplement qu'elle est le résultat de « la somme des solutions » qu'elle élabore à grand peine pour surmonter des crises, ce qui est différent et ne fait qu'énoncer une tautologie.

---

<sup>1</sup> Le docteur Émile Coué de la Châtaigneraie (1857-1926), pharmacien de l'Est de la France, était connu pour soigner ses malades en les persuadant qu'ils allaient guérir.

<sup>2</sup> Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 488.

Le présent ouvrage se situe, il est bon de le rappeler, dans le prolongement de deux livres précédents : *The Federal Future of Europe* (2000)<sup>3</sup> et *L'avenir fédéraliste de l'Europe II* (2011)<sup>4</sup>. Nous sommes partis de l'hypothèse qu'un *saut politique* est nécessaire pour donner à l'Union la capacité suffisante d'affronter le siècle.

Il nous importait de la "tester" en jetant d'abord un regard sur les initiatives qui ont pu être lancées récemment à propos d'une Europe politique, que ce soit par Emmanuel Macron et son idée d'« Europe souveraine », par le nouveau gouvernement allemand en place depuis fin 2021, ou par la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui a achevé ses travaux le 9 mai 2022. Nous avons ajouté les régions qui, selon nous, doivent avoir leur mot à dire dans cette affaire.

Et puis nous sommes allés voir du côté des partis politiques. Que disent-ils sur la question ? Comment dessinent-ils les contours d'une Europe politique ? Tiennent-ils un discours à ce propos, ou collent-ils tellement à la réalité actuelle de l'Union européenne qu'ils ont peine à la voir ?

Enfin, nous avons mené nos propres enquêtes par questionnaires et par interviews pour affiner, voire corriger ou relativiser, les premières conclusions dérivant des analyses documentaires (rapports, discours, programmes, propositions...) auxquelles nous avons procédé.

Le sujet est difficile à saisir, mais il est exaltant. Son enjeu est considérable.

Faisant également l'hypothèse qu'on ne pourrait pas réaliser rapidement une Union politique à 27, nous avons par ailleurs testé la réceptivité d'une formule qui nous tient à cœur : celle de *noyau dynamique*. Son importance dans les processus d'intégration des ensembles complexes a été mise en lumière par une équipe de l'Université de Princeton dirigée par Karl W. Deutsch dans les années 1950<sup>5</sup>. La postface de cet ouvrage, qui lui est consacrée, permet d'entrer plus dans le détail de leurs conceptions. Contentons-nous de dire ici qu'au terme d'une analyse des différents processus d'intégration qui avaient réussi ou échoué depuis le Moyen Âge, un facteur déterminant, repérable dans tous les cas de succès, a été le rôle d'*amalgamation* (pour reprendre leur terme) joué par un noyau dynamique

---

<sup>3</sup> Dusan Sidjanski, *The Federal Future of Europe: from the European Community to the European Union*, Avant-propos de Jacques Delors, Préface de Harold K. Jakobson, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.

<sup>4</sup> François Saint-Ouen, *L'avenir fédéraliste de l'Europe II : du traité de Maastricht au traité de Lisbonne*, préface et postface de Dusan Sidjanski, Bruxelles, Bruylant, 2011.

<sup>5</sup> Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957, 228 p.

qu'ils appellent *core area*<sup>6</sup>, ou encore, dans le domaine plus spécifiquement politique, *core of strength*<sup>7</sup>. Après tout, qu'aurait été l'Union actuelle sans le noyau dynamique initial de l'Europe des Six ? On peut légitimement se poser la question, et souligner encore une fois l'intérêt de développer une réflexion dans ce domaine, sans préjuger nécessairement de la forme que pourrait revêtir un tel noyau en tant qu'étape vers une Union politique.

Le livre se divise en trois parties. Dans la première, nous analysons l'idée d'Europe souveraine émise par le Président Macron en 2017 (chapitre I), puis la conception du nouveau gouvernement allemand qui, rompant avec l'ère Merkel, introduit de plain-pied le fédéralisme dans le débat européen (chapitre II). Et qui dit fédéralisme dit aussi subsidiarité et rôle spécifique reconnu aux régions, avec l'idée – déjà ancienne – de Sénat des régions (chapitre III). C'est ce que nous examinons en troisième lieu, avant de nous tourner vers l'analyse d'une possible dynamique enclenchée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe (chapitre IV) à laquelle nous venons de consacrer un ouvrage dans cette même collection<sup>8</sup>.

Dans la deuxième partie, le lecteur trouvera une analyse des programmes des partis politiques. D'abord de quatre partis européens (chapitre V) sur le thème de l'Europe politique : Parti Populaire Européen, *Renew Europe*, Socialistes, Verts européens. Puis (chapitre VI) de 45 partis politiques de 11 pays de l'Union, tous bords confondus, à l'occasion de diverses échéances et notamment des dernières élections européennes de 2019. Il s'agit, dans ces deux chapitres, d'extraire, parmi les dizaines de pages qui composent généralement ces programmes, les quelques fragments où la question d'une Europe politique est plus ou moins abordée, et en quels termes elle peut l'être.

La troisième partie reprend les données déjà recueillies et les éclaire à l'aide des résultats de nos propres enquêtes, d'abord par questionnaire en ligne, puis par interviews de 27 personnalités actives dans le débat européen, avec notamment une majorité de parlementaires siégeant à Strasbourg, là aussi tous groupes politiques confondus<sup>9</sup>. Cette recherche a pu être entamée grâce à un soutien initial de la *Fondazione Compagnia di San Paolo* (Turin), que nous remercions, entre mars et août 2021.

---

<sup>6</sup> *Id.*, p. 72, pp. 137-139.

<sup>7</sup> *Id.*, p. 28. Ils écrivent aussi (p. 38): "Political amalgamation, in particular, usually turned out to be a nuclear process".

<sup>8</sup> Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *La Conférence sur l'avenir de l'Europe : et après ?*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2022.

<sup>9</sup> La liste des personnes interviewées et la date des interviews figurent en Annexe.

Durant cette période, Sabrya Hamidi qui a été engagée spécialement comme assistante pour cette tâche, a contribué notamment à mettre au point les éléments d'enquêtes et a participé à la conduite et à la restitution de 18 interviews. Qu'elle en soit, elle aussi, vivement remerciée – cette recherche lui doit beaucoup !

Puis, à partir de septembre 2021, le Centre de compétences a continué seul jusqu'en juillet 2022, date à laquelle la dernière des 27 interviews a été effectuée. Les éléments de cette enquête nous ont permis d'approfondir d'abord l'idée d'Union politique elle-même (chapitre VII) : comment est-elle appréhendée, semble-t-il de manière différente, avec un certain nombre d'acteurs certes favorables à l'intégration européenne mais qui, en raison de l'approche qu'ils ont du processus, ne perçoivent pas immédiatement la nécessité d'un saut politique. Les résultats de l'enquête nous ont ensuite permis d'identifier les conceptions qui accompagnent l'idée de noyau politique et le type de réactions qu'une telle idée peut susciter (chapitre VIII) : comment est-ce perçu, positivement ou négativement, et quelles sont les principales objections soulevées par un tel projet ? Enfin, sans prétendre fournir un plan "clés en mains" qu'il faudrait se contenter de mettre en œuvre, nous nous appliquons dans le chapitre IX à essayer de montrer comment on pourrait concevoir un futur noyau politique européen et dans quel domaine il pourrait se créer, en insistant également sur les "pièges" à éviter.

Voilà. Il faut s'embarquer. L'Europe n'est pas un lieu de tout repos, le reste du monde non plus.

## **Éléments du débat**



## Chapitre I

### L'idée d'une « Europe souveraine »

*« La refondation d'une Europe souveraine, unie et démocratique » ... « L'Europe seule peut affirmer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel » ... « Construire ainsi six clés de la souveraineté » ... « Notre fragmentation n'est que superficielle, elle est en fait notre meilleure chance » ... « L'essence du projet européen, c'est la démocratie » ... « Souveraineté, unité et démocratie sont pour l'Europe indissociables » ... « Je souhaite que nous passions par des conventions démocratiques qui feront partie intégrante de la refondation européenne » ... « Des listes transnationales qui permettront aux Européens de voter pour un projet cohérent et commun » ... « Un horizon : 2024 » ... « Des différenciations plus grandes » ... « L'Europe est déjà à plusieurs vitesses » ... « Allons vers ces différenciations, cette avant-garde, ce cœur de l'Europe ! » ... « L'Europe avancera d'abord par la détermination de quelques-uns » ... « Vous vous êtes habitués à la résignation, pas moi ! » ... « Ne définissons pas le club fermé de celles et ceux qui pourraient y participer, définissons le chemin et la méthode ».*

Sous la fresque immense de Pierre Puvis de Chavannes ornant le grand amphithéâtre de la Sorbonne et intitulée *Le Bois sacré*<sup>1</sup>, le Président de la République française, élu quatre mois auparavant, s'exprime derrière un petit pupitre, une heure et demie durant. En cet après-midi nuageux du mardi 26 septembre 2017, il présente ce qu'il nomme une *Initiative européenne* devant un auditoire fourni et largement silencieux, applaudissant à quelques moments-clés, ou parfois lorsque l'orateur s'anime. Cette « initiative européenne » passera à la postérité sous le nom de « discours de la Sorbonne ». Les observateurs en retiendront surtout l'idée d'*Europe souveraine*.

Dans les fragments qui en sont donnés plus haut, on voit que cette initiative, qui se voulait principalement politique, s'inscrivait dans une réflexion, certes à peine ébauchée, d'un noyau politique, alors nommé « avant-garde » ou « cœur ».

Il nous importe d'y revenir, non seulement parce qu'elle eut un grand retentissement, mais aussi parce qu'elle constitue – en tout cas à ce niveau de renommée – la dernière tentative marquante de lier l'avenir politique de l'Europe, identifié à

---

<sup>1</sup> Allégorie des Arts et du Savoir, 1886-1889.

l'idée de « souveraineté », à la notion de noyau dynamique, d'avant-garde ou de groupe pionnier.

### **La souveraineté comme réponse à des défis multiples**

Projet ambitieux, terme ambitieux : souveraineté – et même : souveraineté « européenne ». Quelque chose qui, dans la terminologie au moins, se distingue donc de cette « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », que l'on connaît depuis 1993 sous le nom d'*Union européenne*...

On serait tenté de passer sans rien dire sur le fait que le Président utilise le mot « Europe » pour parler en fait de l'Union européenne. C'est après tout devenu ce qui se dit dans le langage courant, dans celui de la communication, dans les médias, dans les discours. Indéniablement, « Europe souveraine » sonne mieux qu'« Union européenne souveraine ».

Certains auteurs, issus des milieux académiques, entament à ce sujet un débat. C'est le cas, dernièrement, de Nicolas Levrat et Jenaro Talens<sup>2</sup> qui défendent la thèse suivant laquelle l'Europe communautaire, puis l'Union européenne, se sont construites au fil de 70 années en maintenant à distance l'idée de souveraineté, dans un effort de s'affranchir des nationalismes et de tout ce qui pourrait leur être associé.

Tel n'est pourtant pas le fond du discours de la Sorbonne. À l'évidence, son objet est autre. Nous l'interprétons pour notre part comme la volonté de trouver un mode de réponse proprement *politique* aux nombreuses crises que le continent doit se donner les moyens d'affronter en prenant, nous suggère le Président, de la hauteur par rapport aux problèmes sectoriels qui, mis bout à bout, ne sont qu'insuffisamment créateurs de vision et de prise de risque. « Vous vous êtes habitués à la résignation, pas moi ! » dit-il pour condamner un certain état d'esprit un peu somnolent qui lui semble régner sur l'intégration européenne. Le discours a des allures de "maintenant ou jamais". Appelant à un sursaut salvateur, il laisse entendre que demain, il sera trop tard. Et que si l'on ne fait rien, l'Europe sortira de l'Histoire. Il faut donc y prendre garde, car les défis à relever sont considérables. Dans son discours, il en énumère principalement six : la sécurité, les migrations, la relation avec l'Afrique et l'espace méditerranéen, le développement durable, la capacité d'innovation et d'adaptation au monde numérique, la zone euro comme facteur de puissance économique et monétaire.

---

<sup>2</sup> Nicolas Levrat y Jenaro Talens, *Quo vadis, Europa ?*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2021, pp. 51 et sv.

Nous avons nous-même, en son temps, déjà salué l'initiative du Président, non seulement pour ses vertus roboratives, mais aussi parce que nous pensons que la réponse à tous les défis qui nous assaillent doit être globale, ce qui signifie qu'il faudrait doter l'Union d'une capacité politique qui lui fait défaut actuellement. Dusan Sidjanski écrivait à ce propos en 2018 : « Dans la crise actuelle, face aux menaces, la méthode Jean Monnet d'intégration sectorielle qui devait conduire pas à pas à l'Union politique est arrivée à sa limite. D'où le dilemme : saut politique ou déclin de l'Union ». Et il estimait que, dans une telle perspective, « la seule réponse valable est celle proposée par le Président Macron d'une "Europe de la souveraineté". »<sup>3</sup>

Bien sûr, cela ne veut pas dire que les choses soient simples pour autant. Étymologiquement, rappelons que le latin *superanus-a-um*, d'où vient le mot « souverain », évoque ce qui est au-dessus de tout le reste, qui n'a pas de "supérieur" (même origine). De nos jours, le *Dictionnaire Robert* nous indique que, souvent employée comme synonyme d'indépendance, la souveraineté est le « caractère d'un État qui n'est soumis à aucun autre État ». Voilà ce qui constitue aujourd'hui le sens commun à cet égard. Or, l'UE est un ensemble complexe, et – contrairement à ses membres – elle n'est pas un État.

### **L'Union est complexe...**

Revenons brièvement aux deux universitaires dont nous avons mentionné l'approche critique. À la suite du politiste américain Andrew Moravcsik sur lequel ils s'appuient<sup>4</sup>, ils remarquent – constat que nous partageons – que ce sont les compétences législatives qui sont transférées à Bruxelles, pas les pouvoirs exécutifs qui restent pour l'essentiel au niveau national, l'UE reposant sur les administrations nationales pour mettre en application les normes qu'elle édicte, suivant un modèle proche de ce qu'on appelle le "fédéralisme d'exécution"<sup>5</sup>. Dans le type de fonctionnement qui s'est mis en place au fil des Traités successifs depuis 1957, les gouvernements nationaux n'y perdent pas (mais les parlements nationaux, si !), puisqu'en retour ils deviennent colégislateurs des normes européennes en interaction avec la Commission de Bruxelles et le Parlement de Strasbourg. On arrive ainsi à un « système complexe de gouvernance multiniveaux »<sup>6</sup> dans

---

<sup>3</sup> Dusan Sidjanski, « L'Europe de la souveraineté du Président Macron », *Revue de l'Union européenne*, 615, février 2018, pp. 122-124 (la citation est p. 123)

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 44. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, Routledge, 1998.

<sup>5</sup> Sur la question du fédéralisme relié au fonctionnement de l'Union européenne, voir Dusan Sidjanski, *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor Michigan University Press, 2000.

<sup>6</sup> Ils se réfèrent cette fois au politiste américano-britannique Gary Marks. *Op. cit.* p. 47.

lequel, d'après eux, l'idée de « souveraineté » mise en avant dans le discours de la Sorbonne serait d'un emploi malaisé.

Qu'il soit jugé bon, mauvais, imparfait ou perfectible à maints égards, il est vrai que ce système complexe s'affranchit des schémas aux lignes clairement dessinées des compétences tracées par les Constitutions nationales, de même qu'il n'a pas pour principe d'organisation la séparation des pouvoirs chère aux libéraux depuis Locke et Montesquieu, soit depuis trois siècles.

Allons plus loin. Dans l'esprit de nos universitaires critiques, le projet européen, initialement conçu pour empêcher la renaissance des nationalismes, est de ce fait fondamentalement a-national, voire post-national. Il ne saurait donc avoir pour finalité la construction d'une grande nation européenne pas plus que d'un grand État européen, fût-il fédéral comme certains l'ont imaginé (Spinelli notamment) en référence aux États-Unis d'Amérique. Ils dénoncent également – à juste titre selon nous – l'idée, qui est une contradiction dans les termes, de « Fédération d'États-nations » un temps popularisée par Jacques Delors<sup>7</sup>.

Évidemment, tout ceci peut paraître bien théorique à l'homme politique principalement soucieux d'action, de communication et si possible d'efficacité pratique. Il lui faut toucher certaines fibres, mobiliser les énergies, convaincre les homologues, s'adresser directement aux citoyens, toutes choses que les universitaires ne pratiquent pas à dose significative. Du reste, on avancera sans beaucoup de risques de se tromper que l'idée de "post-nationalité", outre le manque d'attrait du mot, est à peu près imprésentable à un électorat même bien disposé à l'égard de la construction européenne. Sur le plan politique et non plus académique, ce vocabulaire est loin d'avoir la force mobilisatrice de l'idée de souveraineté. Il faut le reconnaître.

Le discours politique, le discours grand public, celui des médias... tous travaillent peu ou prou sur des lieux communs qui ont l'avantage d'être compris du plus grand nombre, de capter l'attention, de répondre aux situations les plus diverses et de pouvoir fournir le matériau de base de l'argumentation. La rhétorique classique leur fait toute leur place. À l'extrême inverse, le discours académique vise pour sa part souvent à la critique des idées reçues, des "préjugés" largement admis sans examen approfondi, quitte à produire lui-même ses propres lieux communs et ses effets de mode. La notion de souveraineté n'est peut-être pas la plus

---

<sup>7</sup> Voir notamment le plaidoyer en ce sens de Gaétane Ricard-Nihoul, préfacé par Jacques Delors, *Pour une Fédération européenne d'États-nations*, Bruxelles, Larcier, 2012. Pour une critique de cette conception, voir Dusan Sidjanski, « La Fédération européenne est notre affaire », in François Saint-Ouen (éd.), *L'Europe de Denis de Rougemont*, Louvain-la-Neuve, Academia / L'Harmattan, 2014, pp. 148-150.

pertinente d'un point de vue analytique, mais elle est très certainement l'une des plus porteuses de sens, ou plus précisément d'imaginaire, d'un point de vue politique. Du reste, l'euro et la zone euro s'en rapprochent nettement. À chacun son métier, c'est Max Weber qui nous l'a enseigné<sup>8</sup>.

### **L'idée d'une Union « transnationale »**

Outre la charge symbolique du mot « souveraineté », on peut relever l'idée – qui a fait son chemin depuis – de listes transnationales aux élections européennes, en commençant par les sièges au Parlement européen laissés vacants par le *Brexit*. Pourquoi le proposer si l'on n'estime pas qu'il faille, par ce biais, faciliter l'émergence d'un embryon de nation européenne ? En tout cas, il faut constater que telles listes transnationales n'existent guère dans des États fédéraux établis de longue date, comme les USA ou la Suisse. Dans ce dernier pays, plurilingue comme l'Union européenne, on n'imagine pas qu'une telle chose puisse exister et nulle tentative pour l'introduire n'a été entreprise depuis 1848, date de création du régime actuel qui est une Fédération d'États (vingt-six au total).

Si l'on cherche dans d'autres Fédérations existantes, européennes de préférence, on pourrait trouver des éléments d'inspiration dans la manière dont les Allemands (Fédération dans laquelle la communication se fait en une seule langue, rappelons-le) élisent leur Parlement avec un double vote, l'un attaché à un territoire (*Land*), l'autre détaché d'un territoire et affecté à un parti politique. L'Allemagne fédérale a déjà servi récemment de modèle à la tentative d'introduction au niveau européen de « têtes de liste », significativement appelées *Spitzenkandidaten*.

Pour des raisons évidentes, cela n'a jamais donné les mêmes résultats qu'en Allemagne où les têtes de liste polarisent le débat, le vainqueur se voyant ensuite chargé de former le nouveau gouvernement – car nous sommes dans un système parlementaire, ce que n'est pas l'Union européenne – et cela en toute transparence et pleine compréhension du côté des électeurs. Par ailleurs, notons que les listes transnationales n'ont pas pu être mises en place en 2019, faute d'un *Brexit* conclu à temps permettant la mise à disposition préalable des sièges britanniques. On verra pour 2024. Toutefois, si l'on revient à notre argument, on ne peut s'empêcher de penser que l'une des raisons sous-jacentes à ce genre d'initiatives est une image de l'Union européenne se muant peu à peu en État continental, expression politique d'une vaste Nation qu'elles souhaiteraient – ne fût-ce que subconsciemment – voir peu à peu émerger.

---

<sup>8</sup> *Politik als Beruf... Wissenschaft als Beruf*, pour reprendre ses termes.

Comment le Président articule-t-il son idée d'« Europe souveraine » avec les pouvoirs – considérables – qu'il a reçus directement du peuple français, au titre de la République dont il est le garant ? On voit que l'idée de souveraineté n'est pas forcément la plus apte à y répondre, ni la plus facile à manier après l'avoir brandie.

À vrai dire, et sans réclamer que l'on parle ouvertement de fédéralisme, ce qu'il s'abstient de faire<sup>9</sup>, on ne perçoit pas de manière précise comment l'unité et la diversité entrent en relations : non seulement comme thèmes de discours mais dans le concret de la construction européenne. Un seul exemple. On a envie d'applaudir avec la salle lorsque le Président déclare que « notre fragmentation n'est que superficielle, elle est en fait notre meilleur chance ». C'est exactement ce que nous pensons, et comment ne pas le suivre lorsqu'il illustre son propos en parlant de la diversité des langues européennes et du plurilinguisme ? Oui, mais...d'un autre côté, quand on entend les élites de l'UE censées donner l'exemple, on mesure mieux l'écart qui existe entre les bonnes intentions des discours et la réalité des faits : le Président du Conseil européen et la Présidente de la Commission ont coutume de parler en anglais, le premier avec un accent français, la seconde avec un accent américain...

#### **Vers une Union différenciée ?**

Il faut mentionner un élément – souvent négligé – qui nous intéresse au premier chef dans le discours de la Sorbonne : il s'agit du plaidoyer, dans un passage aux accents volontaristes, en faveur de la « différenciation ». Le Président y reprend la vieille idée – déjà exprimée par Romano Prodi lorsqu'il était à la tête de la Commission il y a vingt ans – qu'on ne peut pas se contenter, contrainte de l'unanimité oblige, de voir la marche de l'Europe réglée sur le pas de ceux qui veulent avancer le moins loin et le plus lentement. Vue sous cet angle, l'unanimité apparaît comme un défaut de fabrication. Mais alors, que faire ?

« L'Europe avancera d'abord par la détermination de quelques-uns » affirme le Président. Sans doute, mais comment s'y prendre ? Il apparaît clair dans son esprit que ceux – quelques États – dans lesquels il voit une « avant-garde » ne constitueront pas un groupe fermé mais que le noyau de base aura vocation à s'étendre, et les minorités actives devenir un jour majorité. Rappelons qu'en septembre 1994, le groupe parlementaire CDU proposait, sous la houlette de Karl

---

<sup>9</sup> Il est vrai que depuis la Révolution et le triomphe des Jacobins, il est difficile dans l'Hexagone pour un responsable politique de parler de fédéralisme. *Les dieux ont soif* (1912) d'Anatole France, qui détaille les mécanismes de la Terreur, montre que les « fédéralistes » étaient simplement vus comme des ennemis de la République, méritant d'être guillotins.

Lamers et de Wolfgang Schäuble, l'idée de noyau européen (*Kerneuropa*)<sup>10</sup> traduit malencontreusement en français par « noyau dur » (l'adjectif fait un peu peur), constitué en priorité des pays jugés les plus avancés dans le passage à l'euro – France, Allemagne, Benelux – ce qui suscita d'emblée l'opposition de pays comme l'Italie ou l'Espagne qui se sentirent exclus<sup>11</sup>. De plus l'initiative fut superbement ignorée à l'époque par la France (Alain Juppé), peut-être parce qu'elle s'inscrivait ouvertement dans la perspective d'une « Europe fédérale ». Et elle se trouva pour le coup vite enterrée... sauf dans les mémoires.

En effet, elle inspira semble-t-il deux conceptions de Jacques Delors : celles d'« avant-garde » et de « cercles concentriques » qu'on retrouve dans la terminologie du discours de la Sorbonne. Au tournant du millénaire, le Président Jacques Chirac parlera pour sa part de « groupes pionniers » lors de son discours devant le *Bundestag*, le 27 juin 2000. À l'époque, on évoquait couramment, pour désigner toutes ces initiatives, l'idée d'Europe « à plusieurs vitesses » – ou « à deux vitesses » – qu'on s'efforçait de bien distinguer d'une « Europe à la carte » défendue par les Britanniques, en montrant que si tous ne progressaient pas forcément au même rythme, tous devaient avoir souscrit les mêmes obligations et endossé les mêmes responsabilités. Le Traité de Lisbonne recourut à la formule des « coopérations renforcées » – ou « structurées » dans le domaine de la défense – mais qui semble au cours du temps avoir été réservée à des usages moins ambitieux que les initiatives qui viennent d'être évoquées.

Certes, aucune de ces terminologies n'est pleinement satisfaisante, puisque l'une évoque plus facilement le noyau de pêche que le cœur de l'atome, tandis que les idées d'avant-garde et de groupe pionnier renvoient ironiquement aux catégories du discours bolchevique, si bien théorisé par Lénine, et qu'enfin l'idée de cercle s'applique mal aux sociétés humaines qui ne sont pas géométriques, comme le percevait très bien le vieux peintre Frenhofer, héros tragique du *Chef d'œuvre inconnu* de Balzac : « Il n'y a pas de ligne dans la nature où tout est plein »... Mais là n'est pas le plus important.

Le plus important est de se demander : où en est-on de l'Europe politique et de l'idée de noyau dynamique européen ? L'idée d'« Europe souveraine » a-t-elle fait

---

<sup>10</sup> Littéralement : Europe ayant la qualité d'un noyau – et non noyau d'Europe, puisqu'il faudrait inverser les termes en allemand et dire *Europakern* –, qu'on pourrait rendre par « Europe nodale » ou (mais cela prêterait à polémique) par « Europe nucléaire ».

<sup>11</sup> À la même époque, la Banque fédérale allemande souhaitait elle aussi la constitution d'un pouvoir politique pour donner assez de corps à la future zone euro et, disait-elle, assurer à terme la survie de la monnaie unique. Voir *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, February 1992.

son chemin dans les esprits, ou bien est-on passé à autre chose ? Nous avons donné plus haut un exemple d'approche universitaire ouvertement critique de ce concept appliqué à l'Union européenne<sup>12</sup>, mais qu'en est-il des acteurs de la politique européenne eux-mêmes ? Ces débats font-ils sens à leurs yeux ? Et si oui, quelle est leur position ? Il nous importait donc d'y voir plus clair en examinant d'une part les programmes des partis politiques, et en menant une enquête directe auprès de responsables et d'élus de tous bords et de divers pays. Cela forme la matière de plusieurs chapitres de cet ouvrage dans lesquels ces données sont approfondies, en particulier les chapitres V à IX.

Disons clairement que ce ne fut pas aisé, et qu'il fallut à plusieurs reprises remettre sur le métier l'ouvrage, un grand nombre de parlementaires européens étant visiblement trop pris par leur tâche pour seulement avoir le temps de répondre, même après plusieurs sollicitations. Après une telle expérience, on est sans le vouloir insensiblement amené à se demander s'ils en disposent davantage pour répondre au citoyen, ce qui relativise très concrètement l'idée que l'on peut se faire *a priori* de l'intensité du vécu démocratique au sein de l'Union européenne et de la contribution du Parlement européen dans ce domaine. Mais il est possible que des initiatives du type *Conférence sur l'avenir de l'Europe*, poussées par le Président français épris de "débat citoyens" qu'il a pratiqués lui-même – après la crise des "Gilets jaunes" notamment – visent inconsciemment à répondre à ce genre de lacunes. C'est ce que nous verrons aussi dans un prochain chapitre.

---

<sup>12</sup> Nicolas Levrat et Jenaro Talens sont par ailleurs critiques de l'idée de « noyau dur » car ils y voient un risque de fragmentation de l'Union européenne, notamment entre l'Est et l'Ouest (*op. cit.*, pp. 66-69). Rappelons que, s'il était prévisible à moyen terme, l'élargissement à l'Est n'avait pas encore eu lieu lors de la proposition Lamers-Schäuble, et que l'Union ne comptait que 12 pays et s'attendait à en avoir 16 dès l'année suivante – ils ne furent finalement que 15, après le refus de la Norvège – alors qu'ils sont 27 aujourd'hui.

## Chapitre II

### Vers l'envers de Merkel ?

À l'automne 2021, il s'est passé quelque chose d'important en Allemagne, mais aussi pour l'Europe, avec la fin de carrière d'Angela Merkel, seize ans Chancelière, et surtout son remplacement par une nouvelle coalition qui, souhaitant tourner le dos à ce qu'elle appelait sa méthode d'Union, a déployé pour ce faire un discours empruntant la terminologie du fédéralisme. On ne saurait non plus mésestimer le retentissement d'un ouvrage universitaire aux allures d'essai, publié il y a quelques années et centré sur l'idée de « République européenne », formule que l'on retrouve aujourd'hui chez certains responsables allemands.

Ne serait-ce que par l'influence qu'exerce l'Allemagne dans l'Union européenne, il nous importait d'essayer d'y voir un peu plus clair.

#### Angel Merkel et sa « méthode d'Union »

« Une position coordonnée sur l'Europe n'est pas nécessairement le résultat de l'application de la méthode communautaire. Cette position est parfois aussi le fruit de la méthode intergouvernementale. Et ce qui est fondamental ici, c'est tout simplement le fait d'avoir une position commune. » (Angela Merkel, Bruges, 2 novembre 2010)

Le Collège de Bruges n'est pas toujours le lieu de discours enflammés sur l'Europe<sup>1</sup>. Certes il y en eut, mais d'autres allant en sens inverse sont restés célèbres, dont celui de Margaret Thatcher en 1988 inspirant la formation d'un Groupe de Bruges de tendance souverainiste et dessinant volontiers un parallèle entre la Communauté européenne et l'Union soviétique d'alors, thème repoussoir repris depuis lors par certains des admirateurs de la Dame de fer, comme l'ancien président tchèque Vaclav Klaus.

Le 2 novembre 2010 donc, en pleine crise financière héritée de l'effondrement américain des *subprimes* en 2008, et alors que son ministre des Finances Wolfgang Schäuble pousse l'Union à chercher des remèdes dans l'adoption de politiques d'austérité, voilà l'occasion pour la Chancelière Angela Merkel de présenter sa vision de la construction européenne – une vision dégagée de tout lyrisme et

---

<sup>1</sup> Pour une approche des discours d'inauguration de l'année académique du Collège de Bruges et de leur évolution dans le temps, voir Philippe Perchoc, « Une tribune pour l'Europe. Pratiques et usages du discours européen au Collège de Bruges », *Histoire @ Politique*, Paris, Centre d'histoire de Sciences-Po, 2012/2, pp. 130-148.

faisant assaut de pragmatisme... bref, d'ambition limitée. Comme Baudelaire, elle hait le mouvement qui déplace les lignes.

L'essentiel de son discours consista à définir ce qu'elle appelait une *méthode d'Union*, distincte de la méthode communautaire, pour souligner que cette méthode dite "d'Union" était en réalité « une combinaison de la méthode communautaire et de l'action coordonnée des États membres ». Cette réhabilitation de la méthode intergouvernementale comme moyen non négligeable de faire progresser la construction européenne était assez inédite, surtout de la part d'un chef de gouvernement allemand. Mais elle entra en résonance (était-ce un hasard ?) avec la manière dont le Président de la Commission José Manuel Durão Barroso voulait mettre son institution à la disposition des États, et avec les vues du Président du Conseil européen, Hermann van Rompuy, qui quelques semaines auparavant, le 20 septembre 2010 dans le grand amphithéâtre de Sciences-Po Paris, disait exactement la même chose que la Chancelière, pour conclure : « Souvent le choix n'est pas entre la méthode communautaire et l'intergouvernemental, mais entre une position européenne coordonnée ou rien du tout. »<sup>2</sup>

Merkel-Barroso-Rompuy, trois PPE... donc une unité de vues assez logique, mais qui marquait un changement significatif d'approche au sein de cette famille politique, et à tout le moins au sein de la démocratie chrétienne qui en est une composante historique.

La Chancelière a conservé au long des années et de ses mandats successifs la même approche de la construction européenne. Le seul infléchissement notable est intervenu en 2020-2021, lorsque pour sortir de la crise du COVID, elle admit le principe d'une relance économique massive dans le cadre d'un plan baptisé *Next Generation EU*, de même qu'une mutualisation de la dette contractée afin de le financer, autorisant pour la première fois la Commission à emprunter au nom de l'UE sur les marchés des capitaux, une innovation qui a permis à certains observateurs un peu pressés de parler de « moment hamiltonien ».

Toutefois, en matière de conception strictement politique, il fallut attendre la toute fin du dernier mandat de Merkel, et la défaite de son parti aux élections du 26 septembre 2021, pour qu'un changement profond paraisse se dessiner en Allemagne. La nouvelle coalition, menée par le SPD et les Verts, avec l'appoint des libéraux du FDP, avait à cœur de rompre avec l'héritage de celle qui fut un temps la femme la plus puissante d'Europe, et donc aussi avec sa méthode dite

---

<sup>2</sup> Conférence intitulée « Non pas une renationalisation des politiques européennes, mais une européisation des politiques nationales », voir <https://www.consilium.europa.eu/media/27492/116622.pdf>

“d’Union”, mêlant le communautaire et l’intergouvernemental et se refusant à les opposer.

### **L’horizon de la coalition actuelle : à terme, un « État fédéral européen »**

Dans le contrat de gouvernement de la nouvelle coalition tripartite, rendu public le 24 novembre 2021, on peut lire la phrase suivante, dans la section (qui figure sous chapitre VI) « L’avenir de l’Union européenne »: « La Conférence sur l’avenir de l’Europe devrait déboucher sur une *convention constituante* et conduire à l’évolution de l’UE vers un *État fédéral européen*, organisé de manière décentralisée sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur la base de la Charte des droits fondamentaux »<sup>3</sup>.

Les trois partis de la nouvelle coalition allemande désirent par ailleurs conférer au Parlement européen le droit d’initiative<sup>4</sup> dont le seul détenteur jusqu’à présent est la Commission, ils défendent l’idée de listes transnationales pour les élections européennes et souhaitent rendre la formule du *Spitzenkandidat* « obligatoire ». Enfin ils voudraient étendre le recours à la majorité qualifiée comme mode de décision au sein du Conseil. En matière de politique extérieure et de sécurité commune, ils prônent là aussi un recours à des décisions à la majorité qualifiée au détriment de l’unanimité actuellement pratiquée, en prévoyant toutefois un mécanisme qui permettrait aux petits États de faire entendre leur voix, tandis qu’ils proposent que le Haut-Représentant porte à l’avenir le titre de « Ministre des affaires étrangères » de l’Union.

La formule, citée plus haut, qui se trouve dans le contrat de coalition, évoque beaucoup ce qui figurait dans la plateforme du FDP pour les élections fédérales de septembre 2021. On pouvait y lire : « Nous voulons que se réunisse une Convention constitutionnelle à l’issue de la Conférence sur l’avenir de l’Europe. Cette Convention devrait déboucher sur la Constitution d’une *Union décentralisée et organisée de manière fédérale* avec une énumération de droits fondamentaux et des institutions fortes » (nous soulignons). Mais, peut-être en raison de l’idéologie libérale qui anime ce parti, le mot « État » était soigneusement évité. Dans leur programme pour les élections européennes de 2019, les Verts se montraient plus flexibles dans la terminologie, puisqu’ils proposaient d’organiser avec l’opinion publique une « vaste discussion » autour de « modèles d’Union tels que les *États-*

---

<sup>3</sup> *Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Contrat de coalition SPD-Verts-Libéraux, Berlin, novembre 2021. C’est nous qui soulignons. L’expression employée est *föderaler europäischer Bundesstaat*.

<sup>4</sup> Soit en modifiant les Traités, soit par un accord interinstitutionnel.

*Unis d'Europe, l'État fédéral fédératif ou la République fédérale* » (nous soulignons là encore)<sup>5</sup>.

Pour sa part, le SPD défendait dans son programme pour les élections allemandes de septembre 2021 l'idée d'une *Europe souveraine dans le monde*, sans pour autant mentionner – c'est intéressant à noter – le Président de la République française, mais en renvoyant à la définition de la souveraineté donnée en 2020 par son groupe parlementaire au *Bundestag* : une définition présentée par ce dernier comme « moderne et inclusive » et précisant notamment que « le renforcement de la souveraineté européenne ne limite pas la capacité d'action des États membres, mais l'augmente grâce à une action européenne commune ». Le groupe parlementaire ajoutait : « Nous comprenons la souveraineté de manière globale comme la capacité autodéterminée d'agir et de s'affirmer en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi que dans les domaines économique, social, écologique et technologique. »

On relèvera que le vocabulaire fédéraliste est présent à la fois dans le contrat de coalition du nouveau gouvernement, mais aussi dans le discours programmatique du FDP et des Verts, alors que ce n'est pas le cas chez le Président de la République française. Il y a même une insistance particulière là-dessus dans le contrat de coalition et chez les Verts, mais avec une bizarrerie lorsqu'on traduit en français – comme on nous l'a appris de longue date – *Bundesstaat* par « État fédéral », car on constate alors des redoublements de notions, marquant ou bien une insistance ou bien une précaution particulières, qui méritent d'être soulignées : ainsi l'Etat fédéral européen est-il qualifié de... fédéral dans le contrat de coalition (*föderaler europäischer Bundesstaat*), et de fédératif chez les Verts (*föderativer Bundesstaat*) à la faveur de l'emploi de terminologies latines dérivées de *foedus* aux côtés de la notion germanique traditionnelle de *Bund* (qui connote l'union, le "lien").

Évidemment, il est tentant de voir dans ces conceptions appliquées à l'Europe un prolongement d'un contexte institutionnel allemand marqué par le fédéralisme et le parlementarisme : d'où la volonté unanime de ces partis de renforcer le rôle et la légitimité du Parlement européen, et de lui conférer notamment le droit d'initiative législative. On demeure de la sorte, semble-t-il, dans une appréhension étatique de la Fédération européenne, ainsi qu'en témoignent l'insistance sur le mot *Constitution* et l'utilisation de l'expression *État fédéral* dans le contrat de coalition. Cette appréhension étatique de la construction européenne fait ainsi, d'après nous, figure de ce que Bachelard appelait un « obstacle épistémologique »,

---

<sup>5</sup> Dans le texte : « breite Diskussion über Unionsmodelle wie die Vereinigten Staaten von Europa, den föderativen Bundesstaat oder die Europäische Republik ».

expression qu'il a popularisée dans le cadre de ses réflexions sur la « connaissance objective »<sup>6</sup>.

### **France / Allemagne : divorce sur le fédéralisme ?**

Mais comment ne pas voir une dissonance significative par rapport au discours de la Sorbonne, dans lequel le Président français évitait soigneusement toute référence explicite au fédéralisme pour son appel à une *Europe souveraine* ? Les traditions institutionnelles et les cultures politiques respectives des deux pays expliquent ces différences. Elles apparaissent clairement lorsqu'il s'agit d'envisager les contours d'une future Europe politique.

Deux autres différences importantes nous paraissent mériter d'être relevées. Alors que le Président français, comme il l'a redit le 19 janvier 2022 devant le Parlement européen en prenant la Présidence du Conseil de l'Union, relie l'idée d'Europe souveraine à l'objectif de faire de l'Union européenne une « puissance d'avenir » de rang mondial, le contrat de coalition en Allemagne évite le terme de « puissance » et préfère parler de « capacité d'action » de l'ensemble européen dans un contexte global (« *Handlungsfähigkeit im globalen Kontext* ») pour définir ce qu'il entend par « souveraineté stratégique de l'Europe » (*strategische Souveränität Europas*) qu'il s'agit de « renforcer ». Par ailleurs, il n'est plus question chez eux de « noyau » ou de *Kerneuropa* : on est exactement à fronts renversés par rapport à la situation du début des années 1990, puisque c'est maintenant le Président français qui en parle – fût-ce en employant d'autres mots – alors que le gouvernement allemand est désormais muet sur la question. Bien sûr, le « partenariat » (*Partnerschaft*)<sup>7</sup> franco-allemand est évoqué, mais sans lien précis avec toute idée de noyau ou d'avant-garde.

### **L'idée de « République européenne »**

Dans toute cette profusion de vocabulaire, il y a un terme que nous n'avons pas encore exploré, mais qui figure comme un des modèles envisagés par les Verts : celui de *République européenne*. Voilà qui paraît ambitieux, voire inquiétant pour l'esprit français qui va instinctivement remonter aux *Six Livres de la République* de Jean Bodin, théoricien de la souveraineté absolue de l'État. Or, il ne peut s'agir de cela, puisque la construction européenne est basée sur le refus des souverainetés absolues. Toutefois, là où le discours politique français peine, comme dans le discours de la Sorbonne, à envisager l'articulation de ce qu'il persiste à désigner

---

<sup>6</sup> Gaston Bachelard, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Vrin, 1938.

<sup>7</sup> Les Allemands parlent de « partenariat » là où les Français parlent de « couple ».

comme des « souverainetés », on trouve en Allemagne une tentative de cet ordre, entreprise sous le nom de République, hérité probablement de Kant.

Dans un essai présenté comme « utopie politique », la politologue allemande Ulrike Guérot développe le concept en expliquant *Pourquoi l'Europe devrait devenir une République !* Le livre eut un certain retentissement, allant au-delà des cercles académiques. Il nous permet de passer en revue certains des éléments que l'on peut voir figurer outre-Rhin derrière l'idée d'*europäische Republik*.<sup>8</sup>

Son point de départ est que l'Union européenne et les États qui la composent se dirigent tout droit vers des fonctionnements qu'elle qualifie de « post-démocratiques ». Dans un chapitre portant en exergue une citation de Thomas Piketty affirmant « Nous avons créé un monstre », elle détaille les nombreuses insuffisances démocratiques dont souffre selon elle, du point de vue des citoyens, l'Union européenne. « Vous pouvez voter, mais vous n'avez pas de choix. L'UE est constamment engagée dans l'approfondissement du Marché unique. Elle ne peut rien faire d'autre. Elle est amputée socialement et politiquement. Là où il n'y a pas de démocratie européenne, la démocratie nationale ne peut plus guère subsister face au diktat de Bruxelles, comme les Grecs l'ont appris à leurs dépens. »<sup>9</sup>.

Le constat est sévère... et le remède radical : il faut tout transformer de fond en comble si l'on veut conjurer ce glissement progressif vers une « post-démocratie » contraire aux valeurs affichées par l'Union européenne elle-même (article 2 du Traité de Lisbonne TUE).

Ainsi plaide-t-elle pour une démocratie « transnationale » à l'échelle de l'Union, permettant de dégager une vraie « volonté générale ». Voilà la substance de ce qu'elle appelle République européenne, qu'elle réorthographe « RéPublicque » (*European RePublic*). Cela signifie établir une vraie « démocratie postnationale » bâtie sur l'effacement des États-nations, car « l'eupéanisation – et ultimement la globalisation – veut fondamentalement dire démolition de toutes les frontières nationales »<sup>10</sup> et qu'il ne fait par conséquent plus sens de s'accrocher aux nations existantes comme sources de légitimité démocratique. Ce faisant, elle paraît – comme le faisait il y a soixante ans un Denis de Rougemont qu'elle ne cite pas –

---

<sup>8</sup> Ulrike Guérot, *Why Europe should become a Republic!, a Political Utopia*, Bonn, Verlag Dietz, 2019. L'original en allemand (*Warum Europa eine Republik werden muss*) date de 2016.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 40. Elle fait référence aux mesures d'austérité imposées au peuple grec à partir de 2010.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 135.

s'orienter vers l'idée de régions, en lieu et place des États-nations, en tant qu'unités constitutives de la République fédérale européenne.

Sur le plan institutionnel<sup>11</sup>, elle propose un Parlement bicaméral nommé Congrès, avec une chambre basse (le Parlement européen actuel) élu sur la base de circonscriptions transnationales de taille plus ou moins égale, et une chambre haute – appelée Sénat – composée de régions et provinces autonomes et représentées de manière égale, quelle que soit leur dimension, par deux élus chacune<sup>12</sup>. En toute logique, elle voit bien sûr des partis politiques transnationaux, et un Président de l'UE élu directement par les citoyens tandis que le nombre de Commissaires européens, qui deviendraient « Ministres », serait réduit. Elle se défend par ailleurs de vouloir créer une manière de « super-État »<sup>13</sup> et compte également beaucoup sur le numérique et les réseaux sociaux pour animer la démocratie européenne<sup>14</sup>.

Revenons à son point de départ. Pour elle, la prophétie néo-fonctionnaliste d'une intégration économique se transformant peu à peu en union politique ne s'est jamais réalisée et n'incorpore pas la démocratie dans le raisonnement, alors que l'idée même d'*États-Unis d'Europe* est simplement une impasse<sup>15</sup>. C'est pourquoi elle lui substitue son idée de *RéPublique* dans la stricte mesure où elle pense qu'on ne saurait avoir en même temps la globalisation, la souveraineté nationale, la démocratie ; avec le système actuel, on a les deux premières mais non la dernière, dit-elle ; et avec la *RéPublique*, on aurait la première et la dernière, mais non plus la souveraineté nationale.

---

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pp. 130-132.

<sup>12</sup> En 1963, Denis de Rougemont imaginait un Sénat composé de représentants des États, des régions « dotées d'une autonomie reconnue » et des métropoles (voir « Orientation vers une Europe fédérale », *Bulletin SEDEIS*, Paris, 853, 1963). En 2014, Dusan Sidjanski reprendra l'idée, en proposant un Sénat des Régions et des Métropoles, comme troisième chambre, distincte du Sénat chargé de représenter les États (« La fédération européenne est notre affaire », in *L'Europe de Denis de Rougemont*, Louvain-la-Neuve, Academia / L'Harmattan, 2014, pp. 137-169). À partir de 1967, Denis de Rougemont plaidera pour un Sénat uniquement composé de régions autoorganisées.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 144.

<sup>14</sup> Avec néanmoins un enthousiasme pour le numérique et les réseaux sociaux qui, aujourd'hui que l'on en connaît mieux la face sombre, paraît un peu naïf (voir par exemple pp. 136-137).

<sup>15</sup> Donc, pour répondre à Jacques Delors, selon elle, pas de *Fédération d'États-nations* possible !

### Vers un simili-État ?

Certes, on est loin de voir dans un proche avenir une unanimité se dessiner au sein du Conseil européen autour des thèses d'Ulrike Guérot, sinon pour les juger prématurées ou directement les refuser. Ce n'est pas une surprise : il y a souvent un fossé entre les universitaires et les décideurs politiques, comme on a pu le voir également lors de l'examen des propositions d'*Europe souveraine* par Emmanuel Macron. Mais il est intéressant de voir s'insinuer peu à peu certains éléments qui commencent à s'installer dans le discours politique, comme l'idée de listes et, à terme, de partis transnationaux, voire de l'élection directe d'un Président par les citoyens. L'idée d'État y conserve néanmoins une place centrale, sinon exclusive, comme unité politique de référence, et l'invocation de la notion de peuple (Levrat-Talens) ou de région (Guérot) ne semble pas la lui faire perdre.

D'où un certain désarroi dans le débat politique sur l'Europe qui doit affronter une réalité qu'à l'évidence on appréhende mal : l'Union européenne n'est aujourd'hui pas un État. Ainsi, la plupart des positions politiques aspirent, de manière plus moins explicite, soit à rapatrier des compétences au niveau des États membres, soit à appliquer en partie le modèle de l'État fédéral parlementaire – qui est celui qui existe en Allemagne – à l'échelon de l'Union européenne : création d'une deuxième chambre représentant les États à côté du Parlement européen (au besoin en transformant l'actuel Conseil de l'Union en chambre haute), accroissement des pouvoirs de ce dernier (par exemple avec le droit d'initiative législative), listes transnationales, partis transnationaux, Commission transformée en gouvernement de l'Union, etc... tel est aujourd'hui l'essentiel du discours qualifié de "fédéraliste européen" et souvent porté du reste par les fédéralistes européens, que ce soit au sein du Groupe Spinelli ou de l'Union des Fédéralistes Européens.

Ulrike Guérot montre enfin que l'on peut dérouler un programme comme le sien sans employer le mot de fédéralisme, soigneusement laissé de côté, et tout en se montrant assez critique de la notion de « gouvernance multiniveaux » forgée par les universitaires, qu'elle présente un peu comme un faux-fuyant du fait qu'elle « signifie que beaucoup de gens peuvent participer aux décisions européennes » (p. 66), y compris des ONG ou des lobbies, phénomène constaté de longue date dans l'UE mais dont elle souligne les limites démocratiques en même temps qu'elle affirme sa volonté de remettre le citoyen au cœur du processus.

En revanche, les responsables politiques allemands restent, pour leur part, fort attachés au fédéralisme, même s'ils l'interprètent surtout dans un cadre étatique et en référence à l'expérience de la République fédérale mise en place en 1949, et c'est ainsi qu'il faut à notre sens interpréter la notion de *föderaler europäischer Bundesstaat* contenue dans le contrat de la nouvelle coalition gouvernementale.

## Chapitre III

### Vers un Sénat des régions ?

« D'autant plus les frontières nationales seront dévalorisées [...] d'autant mieux se manifesteront les réalités régionales. La notion de "métropole" économique et culturelle prendra forme. Des reliefs nouveaux, comparables à des soulèvements de terrain révélant un jeu de forces profondes, modèleront une Europe réelle bien différente de celle de nos cartes politiques actuelles. »<sup>1</sup>

Voilà ce qu'écrivait Denis de Rougemont en 1963, dans un article pour une revue de prospective (*Futuribles*) lui demandant comment il verrait l'Europe en 1980. Dans une perspective explicitement fédéraliste – et absolument non centralisatrice – il voyait même, au sein d'un législatif européen bicaméral, un Sénat représentant « les États et les communautés dotées d'une autonomie reconnue »<sup>2</sup>. Et puis, quelques années plus tard, il allait encore plus loin, prônant un Sénat où ce seraient essentiellement les régions qui seraient représentées, et non plus les États. Avec un décalage de quelques décennies, on peut revisiter l'essentiel de son argumentation aujourd'hui.

Une approche telle que la sienne, intimement liée à un fédéralisme ascendant, c'est-à-dire partant du local (et parfois même de l'infra-local) pour atteindre par paliers le continental, s'est manifestée très tôt. La parution dès 1943 à Bâle d'un ouvrage d'Adolf Gasser (1903-1985), professeur d'histoire constitutionnelle, en est un jalon important. Intitulé *Gemeindefreiheit als Rettung Europas* ?<sup>3</sup>, publié en français en 1946 aux éditions de La Baconnière (Neuchâtel) sous le titre *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe*, réédité en allemand (sans le point d'interrogation du titre initial) avec succès en 1947, il a été à l'époque la référence d'une pensée "communaliste" faisant de l'autonomie des communes la garante des libertés en Europe, contre la centralisation jugée caractéristique des régimes autoritaires ou totalitaires.

Plusieurs mouvements pro-Européens à base communale se créèrent en Suisse, en France, en Allemagne et en Italie principalement, favorisant notamment la création à Genève en 1951 du *Conseil des communes d'Europe*, animé Umberto

---

<sup>1</sup> « Orientations vers une Europe fédérale », *Futuribles*, Paris, n° 853, 10 mai 1963, suppl. II, p. 24.

<sup>2</sup> *Id.* p. 28.

<sup>3</sup> *La liberté communale comme sauvegarde de l'Europe ?*

Serafini (1916-2005)<sup>4</sup>, tandis que son secrétaire général Jean Bareth (1912-1970) organisera tout un système de jumelages qui furent un grand succès de l'organisation, laquelle comptait dans ses rangs l'indéboulonnable Maire de Lyon Édouard Herriot, sans oublier le Maire de Bordeaux Jacques Chaban-Delmas appelé à présider en 1957 la Conférence des pouvoirs locaux instituée la même année au sein du Conseil de l'Europe, première reconnaissance officielle de l'importance du fait local par une institution interétatique.

### « L'Europe sous l'Europe »

Petit à petit, la construction européenne interétatique s'est doublée ainsi d'un foisonnement de réseaux d'initiatives locales puis régionales, phénomène que nous avons résumé de longue date par la formule « L'Europe sous l'Europe », celle que l'on ne voit pas, celle qui échappe à la plupart des observateurs... et bien souvent aux médias, celle qui nourrit le processus par en bas et lui donne chair ; alors que, d'en haut, de Bruxelles, de Strasbourg, on ne cesse de répéter qu'il faut « rapprocher l'Europe du citoyen » – c'est ce que l'on entend depuis le Traité de Maastricht, soit depuis trente ans<sup>5</sup>. Le contraste est souvent saisissant entre cette Europe de la lumière et cette Europe de l'ombre, tissant tout autant sa toile, les atouts comme les limites de l'une faisant pour l'essentiel défaut à l'autre et inversement.

Le but n'est pas de mentionner ici toutes ces initiatives, ce qui nécessiterait un livre entier tant elles sont nombreuses et diversifiées. Qu'on nous pardonne donc d'être incomplets dans l'aperçu que nous allons en donner maintenant, notre objectif étant moins de décrire en détail le phénomène que de le faire mieux ressentir à l'aide de quelques exemples concrets et significatifs.

Les initiatives locales, créatrices de réseaux et dans certains cas d'institutions spécifiques d'ampleur européenne, sont anciennes. Nous l'avons vu. Elles remontent aux premières années de l'après-guerre et n'ont cessé de se développer. Il est vrai que la commune est à côté de l'État le cadre d'expression politique et citoyenne que l'on retrouve invariablement dans tous les pays d'Europe, quels que soient leur histoire, leur mode d'organisation et leur degré de centralisation,

---

<sup>4</sup> Il joua un rôle important au sein de l'Association italienne des communes d'Europe, connue notamment pour son influente revue *Comuni d'Europa*. Pour une sélection de ses écrits couvrant les années 1954-2002, voir *Verso gli Stati Uniti d'Europa : comuni, regione et ragione per una Federazione europea*, Roma, Carocci editore, 2012.

<sup>5</sup> François Saint-Ouen, « De l'Europe des États à l'Europe des Régions ? », Genève/Paris, *Relations Internationales*, no 73, printemps 1993, pp. 81-94.

au point que toute démocratie un tant soit peu vivante ne saurait se passer de cet élément. C'est du moins ainsi que nous le percevons en Europe.

La démocratie européenne est du reste née véritablement au Moyen Âge dans les communes, et l'on peut même remonter plus loin, jusqu'à la *polis* grecque, pour établir une très longue filiation dont se sont emparés Adolf Gasser, le mouvement communaliste, sans oublier le Conseil des communes d'Europe au moment où se créait parallèlement la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. Le lien entre l'affranchissement des cadres nationaux et la libération des énergies locales a très vite été fait. Dans un contexte de lutte contre les nationalismes, il était logique que les États ne puissent garder pour eux le monopole de l'expression politique et que d'autres acteurs surgissent à leurs côtés – les acteurs socio-économiques bien sûr, mais aussi les acteurs locaux, puis régionaux, et jusqu'aux réseaux sociaux aujourd'hui...

### **Les organisations généralistes de pouvoirs locaux et régionaux**

Le Conseil des Communes d'Europe est devenu en 1984 le *Conseil des Communes et Régions d'Europe* (CCRE), la dimension locale y restant toutefois durablement dominante par rapport à la dimension régionale. Créé à Genève, s'étant ensuite installé à Paris pour finalement s'établir à Bruxelles, il est devenu un partenaire important de l'Union Européenne, rassemblant plus de 100'000 autorités locales dans les 27 pays membres et au-delà (Royaume-Uni, Suisse, Norvège, Balkans, Turquie, Ukraine par exemple).

En 1985, à l'initiative de l'ancien Premier Ministre français Edgar Faure était créé un *Conseil des Régions d'Europe* prenant en 1987 le nom d'*Assemblée des Régions d'Europe*, qui rassemble aujourd'hui 230 régions de taille et de statuts très divers – c'est un point faible – réparties dans pas moins de 35 pays. Présentée à l'origine comme la "voix" des régions en Europe, contribuant par là-même à freiner l'ambition du CCRE envers les régions, on la voit aujourd'hui semble-t-il marquer le pas au profit d'organismes plus spécialisés. Le Secrétariat général est à Strasbourg, avec une représentation à Bruxelles et deux antennes pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'une à Alba Iulia (Roumanie), l'autre à Dnepropetrovsk (Ukraine).

Si l'on en vient maintenant aux instances interétatiques, on s'aperçoit que la présence de la dimension locale et régionale s'y est renforcée au cours du temps, le phénomène allant de pair avec un effort de décentralisation dans un certain nombre de pays, notamment en Espagne après la chute de Franco (Communautés autonomes), en Belgique avec la fédéralisation du pays sur double base des Communautés et des Régions, en Italie avec un long processus qui part des

années 1970 pour aboutir à la réforme constitutionnelle de 2001, et dans une moindre mesure en France (lois de décentralisation de 1982).

Ainsi, au sein du *Conseil de l'Europe*, la Conférence des pouvoirs locaux de 1957 s'adjoint les régions en 1975 et acquiert un statut permanent en 1979. En 1994, elle est transformée pour devenir l'actuel *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux*. Au sein de ce qui allait devenir l'*Union européenne*, le moment-clé a été celui des discussions préliminaires au Traité de Maastricht, durant les années 1988-1991 plus particulièrement. Pour des raisons institutionnelles – car quelques-unes de leurs compétences pouvaient être concernées par l'approfondissement du processus d'intégration – et aussi pour des raisons de prestige<sup>6</sup>, certaines régions – notamment les Länder allemands, les régions belges et la Catalogne – ont souhaité disposer d'une instance politique les représentant spécifiquement à Bruxelles. Cette revendication fut appuyée par l'Assemblée des Régions d'Europe, ainsi que par le Conseil des Communes et Régions d'Europe qui ajouta la dimension locale présente dans tous les pays à la différence de la dimension régionale.

Par voie de conséquence naquit le *Comité des régions de l'Union européenne*, formé d'un nombre égal d'élus locaux et d'élus régionaux. Mais plutôt qu'un organe politique ayant pouvoir de décision, on eut au bout du compte un organe consultatif répondant à la logique traditionnelle de la représentation d'intérêt. Ainsi le Comité des régions, représentant les intérêts locaux et régionaux, fut-il curieusement conçu sur le modèle du Conseil économique et social représentant la société civile organisée, en plus des traditionnels partenaires économiques et sociaux. Les choses en restèrent là, en bonne partie parce que d'autres solutions – par le truchement du Conseil des ministres – furent trouvées, en particulier pour les Länder allemands et les régions et communautés belges, mais aussi parce que le mouvement régionaliste au sein de l'UE pâtit des élargissements successifs, la plupart des pays entrants étant strictement dépourvus de régions à contenu politique.

### **Quelques organisations spécialisées dans des domaines importants**

Alors que les organes ayant vocation à représenter les villes et régions sur une base généraliste plafonnaient à partir du milieu des années 1990, on vit en parallèle se développer l'influence d'associations et de groupements spécialisés dans tel ou tel aspect de la gestion locale ou régionale. Il est impossible de tous les citer ; sélectionnons-en simplement quelques-uns pour leur caractère significatif.

---

<sup>6</sup> Cela compte également.

Le domaine de l'environnement a par exemple généré un grand nombre d'initiatives locales reposant sur l'idée de mise en réseaux et d'échanges d'expériences sur la base d'engagements et d'objectifs communs. L'un des premiers jalons marquants a été la Charte signée à Aalborg le 27 mai 1994 qui concerne essentiellement la promotion de l'environnement en milieu urbain et la définition de ce que peut être une « ville durable ». Cette initiative a été largement portée par la section européenne, dont le secrétariat est en Allemagne, de l'association mondiale *ICLEI – Local Governments for Sustainability*, ainsi que par la ville d'Aalborg au Danemark. Elle s'est concrétisée récemment par la création, à la suite de la 7<sup>e</sup> Conférence des villes européennes durables organisées à Genève, d'une *Plateforme d'information des villes européennes durables* qui a été officiellement lancée en avril 2016 lors de la 8<sup>e</sup> Conférence organisée au Pays basque pour répondre à « la nécessité d'œuvrer pour une transformation technologique, socio-économique et socioculturelle de nos sociétés afin d'assurer une qualité de vie digne pour notre population tout en respectant les limites de nos écosystèmes locaux et mondiaux, et les ressources naturelles disponibles ». L'idée est de pouvoir peu à peu parvenir à une « culture de la durabilité », en référence aux 17 Objectifs du développement durable adoptés par l'Assemblée des Nations Unies en septembre 2015.

En symbiose locale avec l'action de l'Union européenne dans le domaine des économies d'énergie et de la promotion des énergies durables, il faut mentionner la *Convention des Maires* datant de 2008. La dernière version disponible de cette Convention commence par ces mots : « Nous, maires de toute l'Europe, nous engageons à renforcer nos ambitions climatiques et à agir dans un effort commun et au rythme imposé par l'évolution scientifique pour maintenir l'augmentation de la température mondiale en dessous de 1,5 °C, objectif le plus ambitieux de l'Accord de Paris. »

L'objectif de la Convention des Maires est, tout comme c'est le souhait de l'UE, de faire le maximum pour parvenir à la neutralité carbone dans les villes et communes signataires. Les autorités locales venant d'adhérer à la Convention doivent ensuite, dans un délai de deux ans, définir leurs objectifs et soumettre un Plan d'action régulièrement évalué par le réseau qui fonctionne également comme une plateforme d'échanges d'expériences et de « bonnes pratiques » entre les 11'000 municipalités membres. On trouve ici selon nous un exemple intéressant et très concret d'articulation des objectifs définis au niveau européen et des actions engagées au plan local visant à concourir à ces objectifs. Il est important de souligner que cela se fait sur une base volontaire, et non dans un rapport de subordination vertical, ce qui est une piste de réflexion encore trop peu mise en évidence dans le domaine du fédéralisme européen.

Quant au niveau régional, on s'aperçoit que les spécialisations se sont au départ opérées sur la base de caractéristiques géographiques plutôt que de domaines d'activités. Ainsi en est-il notamment des régions maritimes et des régions transfrontalières. En 1973, sous l'impulsion du breton Georges Pierret (1930-2010) fut créée la *Conférence des régions périphériques et maritimes* (CRPM), siégeant à Rennes, et qui rassemble aujourd'hui plus de 160 régions de 25 pays. En 1971 été créée en Allemagne l'*Association des régions frontalières d'Europe* (ARFE-AEBR-AGEG) qui regroupe aujourd'hui une centaine de ces régions dans l'Union et au dehors.

Il y a enfin le cas de ces régions qui, au regard de leur Constitution nationale, se sont vu reconnaître des compétences propres et garantir une autonomie de décision. C'est le cas dans les pays fédéraux (il y en a trois dans l'Union : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique), ainsi qu'en Espagne et en Italie ; il s'y ajoute les îles portugaises de Madère et des Açores, ainsi que l'île finlandaise d'Åland. Les Parlements de ces régions se sont unis en 1997 dans un organisme appelé *Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes* (CALRE). Après le départ des trois régions britanniques qui en faisaient partie (Écosse, Pays de Galle, Irlande du nord), il reste tout de même au sein de l'UE pas moins de 72 Parlements régionaux membres de cette Conférence, représentant une population de plus de 200 millions d'habitants, ce qui est évidemment loin d'être négligeable.

### **L'idée d'« Europe des régions »**

Dans un écrit daté de novembre 1974, qui explicitait les thèses qu'il défendra dans son livre *L'avenir est notre affaire* (1977), Denis de Rougemont insérait le concept d'« Europe des régions » (expression dont il est l'auteur en 1962) dans le cadre d'un fédéralisme de bas en haut, qui s'incarne au sommet non pas dans une forme d'État à l'ancienne, mais dans un système d'agences par domaine – qui sont autant de services publics – coordonnées au sommet par une instance politique européenne en charge de la vision globale (*politics*) et de la répartition des ressources par secteurs d'activités (*policies*).

« En admettant que chaque fonction régionale (écologique, économique, de recherches scientifiques, d'université, etc.) soit exercée par une agence régionale compétente, comment arbitrer et répartir les ressources fiscales de la région entre les différents domaines de l'industrie, de l'agriculture, de l'enseignement, et des transports ? Il y faudra une instance *politique*, au sens originel du terme, de compétences locales, mais agissant dans le cadre d'informations, d'options indicatives, et beaucoup plus rarement de directives, formées par des

instances fédérales de niveau supérieur, national, continental, voire dans certains cas mondial. Le schéma qui s'impose alors est celui d'une Fédération continentale, gérée par une série d'*Agences fédérales* pour l'économie (CEE, Bruxelles), la recherche nucléaire (CERN, Genève et Pays de Gex), l'écologie (quelque part en Suisse), les transports, l'énergie, les universités (Florence), etc., etc.

Les chefs de ces Agences fédérales (ou continentales) constituent l'Exécutif européen, sous le contrôle d'un Parlement bicaméral dont une chambre élue par le peuple européen, l'autre par les États et les Régions. Ce parlement peut très bien se constituer sans délai sur la base de délégations des régions en cours de formation, et se réunissant une ou deux fois par an. L'exécutif européen, élu par le Parlement, indépendamment de toute allégeance nationale, correspond très exactement au Conseil fédéral suisse, qui a fait ses preuves. »<sup>7</sup>

Cette idée d'un fédéralisme européen articulé sur des régions définies de manière fonctionnelle et à géométrie variable, n'a pas été reprise entièrement par les auteurs qui se rapprochent de ses thèses, puisqu'ils partent plutôt d'une définition institutionnelle des régions, comme c'était le cas du reste initialement pour Denis de Rougemont dans son texte de 1963 dans la revue *Futuribles*. Il s'agit principalement d'universitaires, ce qui est révélateur de la difficulté d'entraîner les milieux politiques – principalement les milieux politiques nationaux – sur un tel terrain : mentionnons Dusan Sidjanski qui demande la création d'un Sénat européen des régions participant au pouvoir législatif en tant que troisième chambre<sup>8</sup>, d'Ulrike Guérot<sup>9</sup> dans le but de dénationaliser les débats politiques, de « déconstruire » les États-nations au profit de l'expression de choix de société plutôt que de sensibilités nationales ; et tout récemment de Nicolas Levrat et Jenaro Talens<sup>10</sup> soucieux en particulier de conférer une immédiateté européenne aux "nations sans État", c'est-à-dire un accès direct aux instances de l'Union.

---

<sup>7</sup> Denis de Rougemont, « Hypothèses directrices pour la recherche d'un modèle de région transfrontalière », *Genève et l'Europe : un exemple de coopération transfrontalière*, Genève, Institut universitaire d'études européennes, 1979, p. 17-18. Daté du 15 novembre 1974, ce texte n'a été publié que cinq ans plus tard, dans un ouvrage collectif. La référence au Conseil fédéral suisse renvoie à un gouvernement collégial.

<sup>8</sup> « « La fédération européenne est notre affaire », art. cit.

<sup>9</sup> *Why should Europe to become a Republic!*, *op.cit.*, voir notamment pp. 159-184.

<sup>10</sup> *Quo vadis Europa ?*, *op.cit.*

## Vers un Sénat “virtuel” des régions européennes ?

Les régions se sont-elles fondues dans la masse de l'intégration européenne ? C'est ce qu'il nous semblait avoir remarqué il y a quelques années, identifiant à l'époque une forme de « routine »<sup>11</sup> qui contrastait avec l'élan antijacobin des années 1970-1990. Pourtant, la question reste toujours posée ; elle n'est en aucun cas tranchée ni résolue, comme le montrent les exemples de la Catalogne et de l'Écosse en particulier, qui sont néanmoins plus des nations sans État que des régions au sens le plus général. Le Centre de compétences a organisé en 2019 un colloque entièrement consacré à cette problématique, dont les Actes ont été publiés dans cette collection<sup>12</sup>.

Profitant notamment des nouvelles habitudes de travail à distance issues de la période du Covid, nous avons conçu l'idée d'un Sénat virtuel des régions. Ses composantes les plus naturelles nous paraissant de but en blanc devoir être les régions dotées d'un réel pouvoir d'autonomie au titre de leur Constitution nationale, nous nous sommes tournés vers la CALRE, qui réunit les 72 Parlements de ce type de régions, dites « à pouvoirs législatifs », pour tester une telle idée, et leur demander – sur la base d'un bref questionnaire standard – si elles en voyaient l'utilité et comment ce Sénat virtuel pourrait s'organiser, prendre des décisions, suivant quelles modalités et avec quel type de relations vis-à-vis des instances décisionnaires au sein de l'UE, notamment la Commission et le Parlement.

Sur un échantillon de 10% qui ont pour le moment répondu à cette enquête lancée fin juillet 2022<sup>13</sup>, toutes les régions donnent des réponses favorables à l'idée d'un Sénat virtuel des régions qui serait relayé par le site Internet de la CALRE. Elles se déclarent même prêtes à en faire partie. Pour aller plus dans le détail, elles approuvent l'idée que, sans se substituer aux réunions de la CALRE, la plateforme numérique puisse servir à intensifier les interactions et le dialogue entre les assemblées législatives membres, leur permettant notamment de mettre au point des textes législatifs et d'en finaliser les amendements. Il est prévu d'instaurer un canal permanent entre cette plateforme et le Comité des Régions ainsi qu'avec le

---

<sup>11</sup> François Saint-Ouen, « L'Europe des Régions à l'heure de la routine ? », in *A Europe of Regions : Obsolete or Obsolete ?*, Paris/Nice, *L'Europe en formation*, 2016 (n° 379), pp. 8-23.

<sup>12</sup> Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *L'Union européenne et les nationalismes régionaux*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2020.

<sup>13</sup> Parmi elles, la Lombardie, le Frioul Vénétie Julienne, le Pays basque, la Galice, la Communauté française de Belgique, le Land de Nordrhein-Westfalen qui ensemble totalisent des dizaines de millions d'habitants. Notre enquête n'en est qu'à son début. Bien évidemment elle se poursuit.

Parlement européen. Un canal permanent avec la Commission est en outre jugé souhaitable par certaines régions, tandis que d'autres pensent que sa mise en œuvre serait plus difficile qu'avec les deux instances parlementaires qui viennent d'être mentionnées. Qui, au sein des diverses assemblées régionales membres du système, aurait le droit de vote sur les propositions législatives ? Cette question est la seule qui suscite véritablement des différences d'approche. Le Land allemand pense que ce devrait être le Président, les autres estiment que ce devrait être l'ensemble des députés de l'Assemblée, à l'exception de la Lombardie qui préférerait que cela se fasse dans la ou les commissions concernées par le sujet.

## Chapitre IV

### La Conférence sur l'avenir de l'Europe

La “démocratie délibérative” est à la mode, de même que sa cousine la “démocratie participative”, qui sont censées traduire l'idée d’“intelligence collective”, elle aussi dans l'air du temps<sup>1</sup>. Nulle surprise donc à ce qu'on les retrouve au niveau de l'Union européenne, une Union qui cherche depuis plusieurs années, face aux crises et à la relative désaffection des citoyens à son égard, à se resourcer.

Ainsi est née la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*, dont l'intitulé reprend, avec une ambition moindre, celui de la *Convention pour l'avenir de l'Europe* présidée à partir de 2001 par l'ancien Président français Valéry Giscard d'Estaing, qui souhaitait inaugurer un processus quasi-constitutionnel, lequel devait mener à un projet de traité constitutionnel qui fut retiré en 2005 après avoir été refusé par référendum en France et aux Pays-Bas<sup>2</sup>. Légèrement modifié, il réapparut deux ans après pour finalement donner comme résultat l'actuel Traité de Lisbonne, en vigueur depuis 2009, et que d'aucuns, dix ans plus tard, ont jugé daté, voire fatigué. D'où la volonté de certains de remettre sur le métier un processus de consultation comparable à celui des années 2001-2004, mais en mode mineur : il ne s'agit plus d'une « Convention », mais d'une simple « Conférence », il ne s'agit plus d'ambition quasi-constitutionnelle, non plus que de viser explicitement à un nouveau traité, mais d'enclencher un processus qui pourrait *éventuellement* y conduire.

#### Naissance d'une idée

L'initiative de lancer au sein de l'UE une telle Conférence doit beaucoup au Président français élu en 2017, qui en fut le constant promoteur, aidé notamment par le député libéral européen Guy Verhofstadt<sup>3</sup>, ancien Premier Ministre belge (1999-2008) et candidat malheureux (en 2014) à la Présidence de la Commission.

---

<sup>1</sup> Avec le « marché », pour prendre cet exemple, nous avons sous les yeux ce que peut donner parfois l'intelligence collective : le marché n'aime pas l'incertitude... alors que c'est la définition même de l'avenir !

<sup>2</sup> Voir François Saint-Ouen, *L'avenir fédéraliste de l'Europe : du traité de Maastricht au traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 115-141 : « Le projet de Traité constitutionnel et ses déboires ».

<sup>3</sup> Il fut initialement pressenti comme Président de la Conférence de l'avenir de l'Europe. Mais cette hypothèse suscita des oppositions en raison de son profil jugé “fédéraliste”, et on s'orienta finalement vers une co-Présidence exercée au nom des trois institutions impliquées dans l'exercice (Commission, Parlement, Conseil).

Emmanuel Macron a eu recours en France à de vastes opérations de consultations pour clore la crise dite des « Gilets jaunes », sillonnant le pays durant plusieurs semaines au printemps 2019 dans le cadre de ce qu'il avait appelé un « Grand débat national » pour restaurer la confiance en lui-même et en son gouvernement. Il faut aussi relever que ce genre de consultations, volontiers présentées comme des « débats citoyens », s'inscrit assez bien dans la vision initiale de son mouvement politique – une République censée être « en marche », refusant la lourdeur et la verticalité imputées aux partis traditionnels.

*« Je souhaite que nous passions par des conventions démocratiques qui feront partie intégrante de la refondation européenne. Je souhaite qu'une fois que nous aurons défini les termes simples d'une feuille de route partagée par les principaux gouvernements qui seront prêts à aller dans ce sens, nous puissions, pendant six mois, l'année prochaine, dans tous les pays qui le souhaitent, organiser autour des mêmes questions un vaste débat pour identifier les priorités, les préoccupations, les idées qui nourriront notre feuille de route pour l'Europe de demain »,* avait-il dit dans son discours prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017<sup>4</sup>. Et effectivement, des conventions rebaptisées « citoyennes » – le mot « démocratique » ayant été jugé trop audacieux ! – eurent lieu d'avril à octobre 2018 dans tous les pays de l'UE sauf le Royaume-Uni et la Hongrie, mais souvent avec peu de participation et des résultats qui n'ont pas marqué les esprits ; le Conseil européen en a pris note en décembre 2018 sans qu'il s'ensuive grand-chose de notable.

Le 4 mars 2019, dans la perspective de la nouvelle législature consécutive aux élections européennes de mai, le Président français adresse une lettre ouverte aux citoyens européens, publiée dans divers journaux et plaidant pour une *Rennaissance européenne* reposant sur trois piliers – la liberté, la protection, le progrès – dans laquelle on pouvait lire : « mettons en place une Conférence pour l'Europe afin de proposer tous les changements nécessaires à notre projet politique, sans tabou, pas même la révision des traités. Cette conférence devra associer des panels de citoyens, auditionner des universitaires, les partenaires sociaux, des représentants religieux et spirituels. Elle définira une feuille de route pour l'Union européenne traduisant en actions concrètes ces grandes priorités. »

---

<sup>4</sup> Il reprenait en fait une proposition déjà faite en France le 3 juillet devant l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, ainsi que dans son discours prononcé à Athènes le 7 septembre 2017.

## La Conférence (9 mai 2021 – 9 mai 2022)

Laborieusement mise en place du fait notamment de rivalités personnelles et interinstitutionnelles au sein de l'Union, retardée d'une année pleine pour cause de COVID, la Conférence pour l'avenir de l'Europe fut lancée officiellement pour une durée d'une année à l'occasion de la journée de l'Europe le 9 mai 2021 (le 9 mai 2020 était la date initialement prévue), les conclusions devant être rendues le 9 mai 2022. L'exercice était initialement conçu pour durer deux ans, mais il fut amputé d'une année car le Président français, assez largement à l'origine de l'initiative, souhaitait que les conclusions fussent présentées lors de la Présidence du Conseil de l'UE exercée par son pays (donc lui-même) au premier semestre 2022 ; ainsi refusa-t-il de les repousser au 9 mai 2023, ce qui fut parfois assez fortement critiqué.

Durant ces douze mois, des réunions, des conférences, des débats ont ainsi été organisés dans les instances européennes, notamment au Parlement européen. Un site internet <https://futureu.europa.eu/?locale=fr> permettant à tout un chacun de faire des suggestions sous l'un des neuf thèmes proposés<sup>5</sup> a été mis en ligne le 19 avril 2021 : environ 50'000 personnes l'ont utilisé<sup>6</sup>. De plus, 800 citoyens européens ont participé à des réunions organisées autour de quatre panels<sup>7</sup> reprenant ces neuf thèmes. Chaque panel comprenait 200 personnes avec parité hommes/femmes et un tiers de jeunes de 16 à 25 ans, une catégorie qui participe d'ordinaire peu à la démocratie représentative. Pour le reste, ils étaient chargés d'élaborer des recommandations à destination de groupes de travail ; ceux-ci les ont retravaillées pour qu'elles soient ensuite discutées en sessions plénières ; et parallèlement, des panels ont été organisés au niveau national dans certains pays. Tout ce travail s'est accompli sans faire à aucun moment la "une" de l'actualité – élection de Biden, retrait des USA d'Afghanistan, guerre russo-ukrainienne... –, alors que c'était probablement un des objectifs implicites de l'opération<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Les neuf thèmes étant : changement climatique et environnement ; santé ; économie, justice sociale et emploi ; UE dans le monde ; valeurs et droits, état de droit, sécurité ; transformation numérique ; démocratie européenne ; migration ; éducation, culture, jeunesse et sport.

<sup>6</sup> Rapporté aux 450 millions d'habitants de l'UE et à l'engouement pour les réseaux sociaux, ce chiffre est peu élevé. On ne peut pas dire qu'il exprime un grand élan populaire.

<sup>7</sup> Panel 1 : économie, social, emploi, éducation, culture, sport, numérique. Panel 2 : démocratie européenne, valeurs, état de droit, sécurité. Panel 3 : changement climatique, environnement, santé. Panel 4 : l'UE dans le monde, les migrations.

<sup>8</sup> Il y a deux manières de voir les choses : lors du colloque que nous avons organisé à l'Université de Genève le 30 mai 2022 dont nous parlons plus loin, il a été dit que le fait de

L'organe le plus visible était une Assemblée plénière, composée de 108 parlementaires européens, de trois représentants de la Commission, de 54 représentants du Conseil (deux par État membre), de 108 représentants des Parlements nationaux (quatre par Parlement), de 108 citoyens (dont le Président du Forum européen de la Jeunesse). Elle s'est réunie en tout sept fois à compter du 19 juin 2021, et elle a soumis ses propositions à un Comité exécutif formé de représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement.

À l'issue de la dernière session plénière, pas moins de... 326 recommandations (!) issues des débats "citoyens" ont été retenues et réparties en 49 propositions transmises aux Présidentes du Parlement et de la Commission, ainsi qu'au Président du Conseil. On y trouve un éventail de suggestions de bonne volonté, typiques de ce genre d'exercice, comme d'instaurer un droit de vote à 16 ans pour les élections européennes, d'organiser périodiquement des « assemblées de citoyens » pour garder un contact étroit avec la "société civile", le souci d'établir des normes minimales communes en matière de soins, de canaliser les subventions vers l'agriculture biologique, de renforcer l'Europe sociale, de mieux focaliser les programmes éducatifs sur les questions d'environnement, de compétences numériques, d'explications des valeurs de l'UE, etc...

Sur le plan plus directement politique qui nous intéresse ici, notons la proposition de doter le Parlement européen du droit d'initiative législative, de renforcer sa compétence en matière budgétaire, de lui donner la possibilité de convoquer un référendum européen, d'introduire des listes transnationales lors des scrutins européens<sup>9</sup>, d'élire le Président (ou la Présidente) de la Commission au suffrage universel direct, de mettre fin à la règle de l'unanimité dans la plupart des domaines où elle s'applique aujourd'hui<sup>10</sup> et de décider désormais à la majorité qualifiée, sauf pour l'adhésion de nouveaux États ou dans des cas – à définir – où des valeurs fondamentales seraient en jeu. Si on compare avec les programmes des principaux partis politiques, européens (voir chapitre V) et nationaux (chapitre VI), on constate peu de différences : il est patent qu'on retrouve certains de leurs grands thèmes. Alors peut-on faire l'hypothèse que c'est de ce côté-là, plutôt que des citoyens (qui certes les ont probablement reprises à leur compte), que sont

---

ne pas travailler sous la pression des médias a plutôt été un avantage, mais il est difficile selon nous de soutenir que c'était l'objectif visé.

<sup>9</sup> Le 3 mai 2022, à l'issue d'un vote assez serré (323 contre 262 et 48 abstentions), le Parlement européen a proposé la création de 28 sièges en son sein qui seraient réservés à l'avenir à des députés élus grâce à des suffrages transnationaux. Cette modification de la loi électorale nécessite l'accord du Conseil européen pour pouvoir entrer en vigueur.

<sup>10</sup> Fiscalité, budget ou PESC notamment.

venues plusieurs de ces propositions. Par ailleurs, rien n'a de significatif n'a été émis concernant la défense européenne.

Le 4 mai 2022, le Parlement européen a voté une résolution visant à assurer un suivi aux conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, dans laquelle il affirme qu'il est « possible d'approfondir l'intégration politique et de parvenir à une véritable démocratie, en établissant un droit d'initiative législative pour le Parlement européen et en abolissant l'unanimité au Conseil » ; et il reconnaît que, d'une manière générale, « les conclusions de la Conférence nécessitent des modifications du traité, notamment en ce qui concerne la simplification de l'architecture institutionnelle de l'Union, le renforcement de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence dans le processus décisionnel et une nouvelle réflexion sur les compétences de l'Union »<sup>11</sup>. Bref, pour être un peu plus clair, il suggère une modification des traités empruntant la voie de l'article 48 du Traité sur l'Union Européenne, révision ordinaire ou simplifiée.

Ceci étant, on constate, comme il était prévisible, que l'exercice, s'il a sûrement flatté les citoyens et les institutions qui y ont pris part, s'est concentré sur des aspects techniques, voire catégoriels, ou sur des questions de procédures, toutes choses certainement non négligeables mais qui n'ont pas fait apparaître véritablement de vision globale de ce que pourrait être l'avenir de l'Union européenne.

### **Le double fédéralisme de Mario Draghi**

L'exception a été le discours du Président du Conseil italien Mario Draghi dans l'hémicycle de Strasbourg, durant un débat introduit par la Présidente Roberta Metsola le 3 mai 2022. Alors que l'intitulé général de ce débat : « *This is Europe* », convenu et plat, ne laissait rien augurer de particulier, le dirigeant italien réussit à attirer l'attention par une proposition d'un niveau inattendu.

Après avoir rappelé les nombreux défis auxquels l'Union doit faire face, il a commencé par plaider – comme d'autres – pour une révision des traités, avec l'argument suivant : « les institutions que nos prédécesseurs ont construites durant les décennies précédentes ont bien servi les citoyens européens, mais elles sont inadéquates pour faire face à la réalité d'aujourd'hui ». Puis il a enchaîné en proposant un *fédéralisme pragmatique* « embrassant tous les aspects des transformations en cours – de l'économie à l'énergie et à la sécurité », doublé d'un *fédéralisme des idéaux* (« *federalismo ideale* ») adossé aux « valeurs européennes de paix, de solidarité et d'humanité » que d'après lui chaque État membre aura de plus en plus de mal à défendre s'il continue d'agir individuellement. Enfin, il a

---

<sup>11</sup> Phrase confuse, voire syntaxiquement incorrecte, que nous citons telle quelle.

souhaité que l'on sache « imaginer un fonctionnement plus efficace des institutions européennes qui permette de trouver des solutions en temps voulu (*tempes-tive*) aux problèmes des citoyens ».

Le Président du Conseil italien a ainsi ajouté une troisième voix au duo franco-allemand, avec un Emmanuel Macron qui parle d'Europe souveraine sans faire référence au fédéralisme, et des dirigeants allemands qui évoquent le fédéralisme en parlant d'État fédéral européen. En effet, s'il n'a pas hésité, comme ces derniers, à placer l'avenir de l'UE sous la bannière du fédéralisme, sa référence au fédéralisme – peut-être parce qu'elle restait très elliptique – ne véhiculait guère l'arrière-pensée de transformer l'Union actuelle en quelque chose qui ressemblerait de plus près à un État. En effet, d'une part son idée de « fédéralisme pragmatique » s'inscrivait explicitement dans la dynamique concrète des réalisations et des défis communautaires, que ce soit sur le plan de l'économie, de l'énergie et même de la sécurité, tandis que d'autre part, son fédéralisme des idéaux semblait renvoyer au « patriotisme constitutionnel » cher à Jürgen Habermas et au respect des valeurs inscrites dans l'article 2 du Traité sur l'Union Européenne, ni plus ni moins.

#### **Clôture de la Conférence, le 9 mai 2022**

La cérémonie de clôture des travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe a eu lieu le 9 mai 2022 dans l'hémicycle du Parlement européen. La Présidente du Parlement, la Présidente de la Commission, et le Président de la République française au nom de la Présidence du Conseil, tous trois ont reçu officiellement le rapport final contenant les diverses propositions. Et tous trois se sont déclarés prêts à entamer une procédure de réforme des traités, souhaitant notamment la généralisation de la majorité qualifiée comme mode de décision, au détriment de l'unanimité qui deviendrait l'exception. Mais pour y parvenir, le préalable requis est une unanimité... Or, pas moins de treize États membres se sont immédiatement déclarés réservés ou hostiles à cette évolution<sup>12</sup>. Sans vouloir préjuger de l'avenir, il ne semble pas acquis que beaucoup de ces pays seraient susceptibles de revenir dans un délai raisonnable sur leur première réaction.

Cette cérémonie de clôture s'est déroulée dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne. Elle n'a donc pas empêché les treize États dont nous venons de parler de vouloir conserver le plus possible les procédures de décision à l'unanimité, mais elle a également mis l'Union en face de demandes précipitées et inattendues d'adhésions de la part de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Moldova qui

---

<sup>12</sup> Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie, Suède.

appartiennent tous au groupe des pays du voisinage oriental, lesquels n'ont en principe pas vocation à adhérer pour le moment à l'Union, sans parler du fait qu'ils n'en remplissent de loin pas les conditions.

### **L'idée d'une « Communauté politique européenne » apparaît simultanément**

Pour calmer leurs ardeurs sans donner l'impression de les rejeter, le Président français a imaginé un espace élargi de « dialogue politique » permettant de les associer ainsi que le Royaume-Uni *post-Brexit* (lequel a rapidement décliné l'invitation)<sup>13</sup>, mais en omettant d'évoquer la Suisse qui, après l'abandon en 2021 d'un projet d'accord dit « institutionnel » avec l'Union, avait dit souhaiter entamer pour son compte un « dialogue politique »<sup>14</sup>. Le président ukrainien a dès le 21 mai souligné que cette initiative ne le dissuaderait pas de son objectif d'adhésion à l'UE. Forfanterie ou vraie conviction, toujours est-il que l'on peut dire que l'initiative du Président français n'a pas – sauf dans les médias – suscité d'intérêt vraiment palpable.

Beaucoup d'observateurs, se plongeant dans l'histoire, y ont vu une résurgence de l'idée de son déjà lointain prédécesseur François Mitterrand qui, au tournant de l'année 1990, avait proposé une *Confédération européenne* englobant l'ensemble des anciens pays de l'Est et l'URSS (qui existait encore), pour répondre à la situation créée par l'effondrement du Mur de Berlin. Mais ce fut un échec, consacré par les assises organisées à Prague en 1991<sup>15</sup>, un échec lié à la crainte de certains de ces pays d'être coupés des États-Unis et abandonnés en tête-à-tête avec l'URSS.

C'est probablement pour cette raison qu'Emmanuel Macron a préféré parler de « Communauté politique européenne » plutôt que d'utiliser le terme de « Confédération ». Il est vrai que la situation est tout autre aujourd'hui, bien que l'influence des États-Unis soit toujours très palpable : en 2022 pour donner le *tempo* sur les

---

<sup>13</sup> Le 19 mai en effet, la Ministre de Affaires étrangères du Royaume Uni, Elizabeth Truss, déclarait que son pays préférerait user des institutions déjà existantes, plutôt que de faire partie de cette « communauté politique ».

<sup>14</sup> Voir Blaise Fontanellaz, François Saint-Ouen, *Suisse – Union européenne : les débats autour de l'accord institutionnel*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2019. Plus récemment, voir René Schwok, *Accord institutionnel : retour sur un échec*, Fondation Jean Monet pour l'Europe, collection débats et documents, 25, mai 2022.

<sup>15</sup> Ce rappel historique nous oblige à dire qu'il est assez piquant (et d'assez mauvais augure) de constater que – présidence tchèque oblige – c'est également à Prague que l'on prévoit en octobre 2022 la réunion de lancement de l'initiative d'Emmanuel Macron. Il faut espérer que l'histoire ne repassera pas les plats.

réactions au conflit russo-ukrainien, comme en 1990 après la dislocation du bloc de l'Est. Ce que les observateurs n'ont guère relevé en revanche, c'est que la formule employée par le Président français – et il aurait dû y prendre garde – désigne dans l'histoire de la construction européenne quelque chose de fondamentalement différent de l'espace de dialogue un peu imprécis, mais bourré de bonnes intentions, qu'il propose en 2022. Car la « Communauté politique européenne » désignait dans le Traité signé à Paris le 27 mai 1952 mais jamais ratifié – à cause de la France – l'organe politique chargé de diriger la future Communauté Européenne de Défense (CED). Sa conception, largement due aux Italiens Altiero Spinelli et Alcide de Gasperi<sup>16</sup>, tout comme le projet lui-même, dû notamment au Belge Fernand Dehousse, étaient directement d'inspiration fédéraliste et, dans un sens, supranationale. Rien de tel dans ce qui a été proposé à l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, faute de pouvoir les accueillir rapidement dans l'Union. Il s'agit donc de bien autre chose et les mots pour le dire ont été du point de vue historique certainement malencontreux.

Mais à part le fait d'avoir occulté dans les médias la restitution des conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, faisons observer que tout cela n'aura peut-être été que beaucoup de bruit pour presque rien, puisque, cédant à la pression incessante du Président Zelensky et après préavis favorable de la Commission, le Conseil européen du 23 juin 2022 créait un précédent en conférant sans attendre et en dépit de tous les critères, le statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie. Peut-être restera-t-il comme pays vraiment concernés par la « Communauté politique européenne », si l'on en parle encore demain... la Géorgie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, l'Azerbaïdjan et l'Arménie ? Attendons de voir, mais les chances que ce soit un coup d'épée dans l'eau sont assez grandes...

### **Une vision globale de l'avenir de l'Union ?**

Cette proposition vite improvisée – dont on verra si elle a un avenir – a ainsi curieusement contribué à détourner quelque peu l'intérêt – déjà relatif, il faut en convenir – des médias concernant les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. 49 propositions – la plupart sectorielles, à l'exception peut-être des listes transnationales, du droit d'initiative du Parlement européen, ou de l'extension des votes à la majorité qualifiée à des domaines où l'unanimité est aujourd'hui

---

<sup>16</sup> La référence sur ce point est l'historienne génoise Daniel Preda : *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, Jaca Book, 1990 ; *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1994.

généralement requise ... Mais on a immédiatement constaté que près de la majorité des États (treize sur vingt-sept) sont réticents à changer les modes de décision.

Sur une telle base, il y a ainsi fort à parier que l'on s'oriente vers une modification des Traités sur tel ou tel point précis, pour montrer qu'on a écouté "les peuples". En toute logique, ce devrait être probablement, comme les Conférences intergouvernementales nous y ont habitués, en ajoutant, retranchant ou modifiant un article, un alinéa ou une formule ici ou là. Rien de fondamentalement neuf ne se dessine donc, la nouveauté apparaissant plus nettement dans la procédure que dans l'hypothétique résultat. Cela nous pousse à rechercher une explication dans la méthode adoptée elle-même, l'absence de méthode... ou le flou de la méthode ; car si consulter les citoyens procède de bons sentiments, les bons sentiments ne font pas forcément les bonnes méthodes.

Ce qui frappe en premier lieu, c'est l'absence d'objectif clairement visé au départ par la Conférence. Voulait-on se donner une légitimité pour faire évoluer les traités ? C'est probable, mais sans qu'on le dise trop fort... Et si oui, dans quel sens voulait-on que les traités évoluent ? De ce point de vue, le flou a été de mise. On a voulu donner la parole aux "citoyens" sans donner l'impression de chercher à les influencer... toutefois, les groupes politiques opposés à un renforcement des pouvoirs de l'UE ont ensuite affirmé que le choix des citoyens désignés pour participer aux sessions de la Conférence était orienté de manière à faire la part belle (trop belle selon eux) aux personnes favorables à "plus d'Union". Ce fut notamment le cas du groupe ECR des Réformistes et Conservateurs européens, mené par les Polonais du PiS, qui se sont retirés de la Conférence le 30 avril 2022. Ils y ont vu en effet, selon Zdzisław Krasnodębski, chef de leur groupe de travail sur la réforme institutionnelle, « une nouvelle tentative menée par quelques familles politiques de créer la fausse impression qu'il existe un consensus sur l'avenir de l'Europe avec pour seule alternative valable plus de centralisation et moins de pouvoirs dévolus aux États membres. Un groupe non représentatif de citoyens a été mobilisé en guise d'instrument destiné à légitimiser ces anciennes demandes. »

Nous n'épilouterons pas sur ce point, sinon pour ajouter que compte également la manière dont les citoyens en viennent parfois à être influencés, dans un sens ou dans un autre, par la dynamique et l'effet de groupe qui s'opère nécessairement durant les sessions, parfois avec le concours des animateurs. L'indépendance d'esprit est une chose, on le sait, difficile à conserver au sein d'un groupe où des opinions dominantes se dessinent. Symétriquement, une grande diversité d'opinions et d'indépendance d'esprit est un facteur enrichissant pour les débats, permettant notamment de faire le tour d'une question, d'exprimer tous les

arguments possibles ; en revanche, il faut reconnaître que cela ne porte pas à s'accorder facilement sur un ensemble de propositions émergeant de tels débats. La procédure suivant laquelle la décision finale est adoptée – consensus, majorité renforcée ou simple, assortie ou non de rapports de minorité – joue alors un rôle crucial.

Il est par ailleurs évident que le bilan qui a été tiré de la Conférence s'avère fortement tributaire de l'orientation politique des uns et des autres. Nous avons pu le vérifier partiellement lors des interviews de parlementaires européens que nous avons conduites : les avis vont de l'enthousiasme d'une députée devant le "désir d'Europe" qu'elle dit avoir rencontré de la part des citoyens, jusqu'au rejet franc et massif de divers eurodéputés souverainistes – ECR, Identité et démocratie – dénonçant une opération de propagande visant à justifier une réforme des traités pour donner plus de pouvoir à Bruxelles, tout ceci en passant par ceux qui voyaient d'un bon œil l'exercice mais déploraient qu'il ait été pollué par les agendas politiques de Guy Verhofstadt et surtout d'Emmanuel Macron, lui reprochant d'avoir calé la fin de l'exercice sur la Présidence française du Conseil afin de pouvoir en tirer parti.

On passera sur l'argument – très classique – suivant lequel les citoyens ne sont pas assez compétents pour comprendre les méandres et rouages divers de la construction européenne, car il est à double tranchant : il est en effet facile de rétorquer que c'est en consultant plus souvent les citoyens qu'ils acquerront peu à peu un intérêt et une certaine compétence sur les affaires européennes.

Deux points nous paraissent en revanche tout à fait fondamentaux pour rendre compte des limites de l'exercice et de sa difficulté à faire émerger une vision globale – donc politique – de l'avenir de l'Union. Déjà, lors des Conventions dites "citoyennes" qui ont eu lieu en 2018 dans les divers pays de l'Union, Bernard Reber disait retrouver certains des problèmes qu'il avait constatés préalablement en France durant des opérations similaires, notamment « la dispersion et la perte d'informations, avec en plus, les difficultés du multilinguisme et de la politique européenne relative au principe de subsidiarité »<sup>17</sup>.

Il nous semble quant à nous qu'il y ait aussi un problème de dimensions, et que des expériences citoyennes s'inscrivent plus naturellement dans des cadres locaux, de gestion de quartier, ou régionaux, voire nationaux à la limite. En revanche il nous paraît plus difficile de leur faire jouer un rôle efficace à l'échelle d'un

---

<sup>17</sup> Bernard Reber, « De la citoyenneté critique à la citoyenneté critique », in Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *L'avenir de l'Union européenne*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2018, p. 140.

ensemble vaste et complexe de 450 millions d'habitants, ancré dans l'évolution globale de la marche du monde. Pour avoir une démarche vraiment empreinte de fédéralisme et de subsidiarité, il conviendrait de généraliser en premier lieu ce genre d'exercices aux plans local, régional et national, avant de pouvoir utilement demander aux citoyens de se pencher sur les mêmes questions afin d'y apporter des solutions européennes. Un "vécu" de citoyenneté ne se crée pas par en haut, s'il n'existe pas déjà fortement à des échelons de plus grande proximité. Et c'est loin d'être sûr que ce soit le cas partout.

### **Et maintenant ?**

Le colloque organisé le 30 mai 2022 à l'Université de Genève par le Centre de compétences Dusan Sidjanski, où des parlementaires européens et des experts qui avaient pris part au processus ont eu l'occasion de s'exprimer et de débattre, a permis d'éclaircir quelques points, de formuler quelques interrogations et de suggérer quelques pistes<sup>18</sup>.

Un élément important qui ressort de leurs observations a été la *dynamique* de la Conférence. Au début, a-t-il été constaté, les débats avec les citoyens furent plutôt difficiles. Ces derniers, recrutés par appel téléphonique tiré au sort (environ 10% des appelés ayant répondu positivement), étaient un peu désorientés car les débats étaient un peu abstraits : certains se demandaient ce qu'ils faisaient là ; d'autres s'exprimaient pour faire part de leur insatisfaction à l'égard de l'Union européenne. Sans surprise, on se rendait compte combien la distance entre cette dernière et les Européens pouvait être importante...

Puis, selon l'eurodéputé socialiste luxembourgeois Marc Angel, la situation s'est débloquée quand les groupes de travail ont reçu les recommandations des quatre panels. Par exemple, le panel « Europe-Monde et migrations » avait émis 19 recommandations. Sur cette base, les discussions sont devenues plus concrètes, les citoyens se sont davantage impliqués dans le processus et y ont été plus favorables. Graduellement une dynamique plutôt proeuropéenne se serait ainsi créée, qui se serait transmise aux réunions plénières. Et les partis politiques UE-sceptiques auraient alors changé leur regard sur la Conférence : ils se seraient mis à la critiquer, à la juger partielle et orientée, alors que ce n'était pas forcément leur approche initiale, a-t-il été souligné par les participants au colloque (tous dans leur ensemble favorables à un accroissement des compétences de l'Union).

---

<sup>18</sup> Les Actes sont parus en septembre 2022 dans cette collection : Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *La Conférence pour l'avenir de l'Europe : et après ?*

Outre un effet de dynamique de groupe, ce genre de constat – partagé par divers députés favorables à un renforcement de l’UE – incite à penser qu’il eût été peut-être plus productif de faire travailler la Conférence sur trois ou quatre scénarios alternatifs préparés à l’avance, ce qui aurait donné dès le départ une base concrète aux discussions, sans avoir besoin d’attendre les recommandations des panels pour que les choses se décantent, et plutôt que de laisser les groupes – par définition hétérogènes, avec un niveau de connaissance de l’UE très contrasté – passer du temps à faire connaissance, débattre un peu dans le vide avant de finalement avoir quelque chose à se mettre sous la dent. Idéalement, ces scénarios alternatifs auraient dû aussi présenter autant de visions globales de l’Union, un élément qui – nous l’avons dit – manque assez cruellement dans les conclusions de la Conférence. C’était peut-être un choix de ne pas vouloir paraître directif au départ, mais il a sûrement eu un coût à l’arrivée.

Les spécialistes des « systèmes délibératifs » sont unanimes sur ce point : une des conditions de réussite est la clarté de l’objectif affiché dès le début. Nous avons dit plus haut combien cette condition n’était pas initialement présente, et combien l’objectif était enrobé de flou plus ou moins voulu, peut-être dicté par le souci de ne pas heurter certains gouvernements ou d’autres milieux très rétifs à l’idée de mettre le doigt dans l’engrenage... en tout cas ce fut de notre point de vue préjudiciable. Or, il semblait bien qu’il y eût dès l’origine, et dès la conception même de l’exercice, une sorte de *hidden agenda* de la part de ceux qui étaient les plus favorables à l’enclenchement d’une dynamique. C’est ainsi que lors du colloque du 30 mai 2022, le co-Président de la Conférence, Guy Verhofstadt, reconnaissait que l’on avait conçu l’idée de la Conférence parce que l’on avait « constaté un blocage sur les questions institutionnelles » qu’il fallait surmonter, notamment en raison du fait que selon lui « le monde de demain sera un monde d’empires ». L’objectif donc ne pouvait se réduire à une simple prise de pouls de l’opinion car pour cela, il y a déjà les eurobaromètres, avait-il ajouté.

Durant le déroulé de l’année qu’a duré la Conférence, il semble ainsi, en partie en raison de la dynamique peu à peu enclenchée, que l’on soit passé de plus en plus nettement – donc en *cours de route* – à l’idée que les conclusions de cette Conférence iraient dans le sens de la réunion d’une *Convention* convoquée avec le mandat de proposer aux États membres une révision partielle des traités. La décision d’une telle convocation peut être prise par le Conseil européen à la majorité simple. Encore faut-il distinguer préalablement les points qui, dans les propositions de la Conférence, nécessitent une révision des traités<sup>19</sup>, de ceux qui

---

<sup>19</sup> En outre, les nouveaux articles à insérer dans le Traité doivent déjà être rédigés pour que la Convention puisse s’en saisir.

peuvent être mis en œuvre sans que cela soit nécessaire. C'est ce à quoi les mois qui suivent la remise des conclusions de la Conférence devaient être consacrés. L'eurodéputé PPE portugais Marc Rangel a insisté pour que ce travail de clarification soit effectué juste à la suite de la Conférence. Par exemple, l'eurodéputé Vert allemand Daniel Freund estimait que l'introduction de listes transnationales avec leurs têtes de liste (*Spitzenkandidaten*) pouvait se faire sans révision des Traités.

Voilà quelques facteurs qui expliqueraient, selon un autre intervenant du colloque du 30 mai, Bernard Reber, directeur de recherche au CNRS, pourquoi la Conférence sur l'avenir de l'Europe serait demeurée à un stade « pré-délibératif ». L'eurodéputé *Renew* Sandro Gozi a pour sa part identifié la convocation d'une Convention de révision, sur quelques points précis issus de la Conférence, comme l'une des voies possibles pour faire évoluer les traités, à côté de certaines autres destinées à faire sauter le verrou de l'unanimité, comme un accord préalable pour une révision à la majorité qualifiée (ainsi qu'imaginé notamment par Mario Monti), la convocation d'un référendum européen, ou la conclusion entre les États qui le souhaiteraient d'un traité partiel, du style *fiscal compact*.

Il sera d'autant plus nécessaire de faire le point sur cette expérience, et de laisser les chercheurs avoir accès aux divers documents de séance et d'organisation, que déjà, à l'instar de Guy Verhofstadt, un certain nombre de voix s'élèvent pour qu'un tel exercice ne reste pas unique, mais soit reconduit périodiquement. Son idée est de faire évoluer la démocratie dans l'Union, en lui ajoutant un caractère participatif s'efforçant de compléter le plus harmonieusement possible l'aspect "démocratie représentative" incarné aujourd'hui par le Parlement européen, et dans une certaine mesure par les élus locaux et régionaux rassemblés au sein du Comité des régions.

On ne peut pas deviner, en cette fin d'été 2022 où s'écrivent ces lignes, vers quelle destination les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe conduiront l'Union européenne. Certaines mesures ne nécessitent pas de révision des traités, comme la liste transnationale et les têtes de listes. La perspective qu'elles soient mises en place pour les prochaines élections de 2024 est réelle, mais nous pensons que cette réforme – soutenue par les partis politiques et le Parlement qui y ont un intérêt direct – sera loin de provoquer les bouleversements souhaités par ses partisans. Limitée en principe à 28 députés élus sur ce type de listes, elle apparaît à nos yeux moins comme une mesure politique que comme une opération symbolique.

Mais tout autre est la révision des traités, nécessitée par un certain nombre de propositions issues de la Conférence. Là, le processus s'annonce assez long –

moins long, faut-il espérer, que les huit ans qui ont séparé l'enclenchement de la procédure de révision du Traité de Nice de la ratification définitive du Traité de Lisbonne. En effet, après la Conférence, il faudra obtenir la convocation d'une Convention de révision dont les conclusions devront finalement être soumises – voie classique – à une Conférence intergouvernementale remettant au premier plan les gouvernements des États membres (certains étant peu enclins à aller de l'avant).

Sur nombre de points brûle le feu de l'incertitude. Toutefois, on peut sans s'avancer d'ores et déjà penser que la Conférence sur l'avenir de l'Europe aura créé du *mouvement*. Ses conclusions ont par exemple donné des ailes d'une certaine envergure au Parlement européen qui, dans une résolution du 9 juin 2022, adoptée par 355 voix contre 154 (48 abstentions), demandait officiellement la convocation d'une Convention de révision des traités. Serait notamment proposé au menu de cette révision : des prises de décision à la majorité plutôt qu'à l'unanimité<sup>20</sup>, l'attribution d'un droit d'initiative législative au Parlement européen, l'introduction de compétences partagées dans les domaines de l'énergie et de la santé, l'intégration dans les traités d'un protocole sur le progrès social. La suite des événements nous en dira plus...

---

<sup>20</sup> Une extension des décisions à la majorité qualifiée pourrait réouvrir une discussion sur la pondération des votes au sein du Conseil. Les Conservateurs européens, emmenés par les Polonais du PiS, défendent un système « racine carrée » où les pays auraient un nombre de voix proportionnel au carré de leur population, ce qui favoriserait les petits et, plus encore les moyens États. Ce système, déjà présenté (sans succès) lors des discussions préparatoires au Traité de Lisbonne, se base sur des études mathématiques effectuées par deux chercheurs de l'Université de Cracovie datant de 2004 et affinées en 2011. Voir Karol Życzkowski, Wojciech Słomczyński *Square root voting system, optimal threshold and  $\pi$* , Jagiellonian University, Kraków, March 14, 2011.



## **Les partis face à l'Union politique**



## **Chapitre V**

### **Les partis européens et l'Europe politique**

Lorsqu'on parle de « partis politiques européens », une mise au point s'impose. Sont-ce des partis à peu près semblables aux partis nationaux ? Question délicate, qui met en jeu l'originalité de la construction européenne, laquelle n'a pas débouché jusqu'ici sur la formation d'un État comparable aux États nationaux. Nous passerons ensuite en revue les programmes des quatre plus grandes formations politiques européennes, afin d'en extraire les éléments qui permettent de cerner la conception qu'elles se font d'une Union politique.

#### **Y a-t-il des partis européens ?**

On sait que les partis politiques ont grandi avec l'affirmation des États-nations et de la démocratie de masse. Le cadre national est en conséquence leur cadre naturel : c'est là qu'ils concourent à l'exercice du pouvoir, recrutent leur électorat, en un mot : qu'ils existent. Jusqu'à quel point la construction européenne a-t-elle modifié cette donne séculaire ?

Un bref regard rétrospectif montre que dans les années 1970 il y eut une tentative de créer des embryons de partis transnationaux, avec en point de mire les premières élections européennes de mai 1979.

Les familles libérales, démocrates-chrétiennes (avec le PPE) et socialistes firent les efforts les plus visibles, en profitant souvent de l'expérience qu'elles avaient acquise dans des alliances mondiales, dont la plus connue était (et est encore) l'Internationale socialiste. L'Union des partis socialistes de la Communauté européenne fut ainsi créée le 5 avril 1974, rassemblant les partis nationaux membres de l'Internationale socialiste. Une Fédération des Partis libéraux et démocrates de la Communauté européenne, lointain ancêtre de *Renew Europe*, fut fondée à Stuttgart le 27 mars 1976. Les démocrates-chrétiens, plus ambitieux, voulurent dès le départ non pas créer une Union (comme les socialistes) ou une Fédération (comme les libéraux-démocrates), mais un véritable parti, en choisissant l'appellation de *Parti Populaire Européen*, créé le 27 avril 1976. Toutefois les embryons de formations politiques européennes créés à cette époque restèrent à mi-chemin entre des partis comme on en connaît au niveau national, et ces congrégations ou amicales internationales qui existaient déjà.

On peut essayer de les confronter aux critères de Joseph Lapalombara et Myron Weiner sur lesquels s'accordent la plupart des spécialistes pour identifier ce qu'est un parti politique, même ceux qui par ailleurs ont des réserves sur l'approche

fonctionnaliste et “développementaliste” du phénomène partisan adoptée par ces deux auteurs américains. Leurs critères, souvent cités, sont au nombre de quatre :<sup>1</sup>

- Une permanence dans l'organisation, qui s'étend au-delà de la personne des fondateurs ;
- Une visibilité et une lisibilité à tous les échelons du système politique ;
- Une volonté d'accéder au pouvoir et de l'exercer directement, seul ou en coalition ;
- Un effort pour réunir le maximum de soutien possible auprès des citoyens, notamment lors des élections.

On voit que le critère de visibilité et de lisibilité à tous les échelons, depuis le local jusqu'au niveau de l'Union, en passant par l'échelon régional et l'échelon national, n'est guère rempli de manière satisfaisante. La volonté d'accéder au pouvoir et de l'exercer directement est sûrement présente mais de manière diffuse et donc elle aussi peu lisible, car la question « Qui exerce le pouvoir dans l'Union ? » n'appelle pas de réponse simple, mais plutôt de longs développements et d'innombrables nuances. Il faudrait ajouter les aspects organisationnels, mis en avant par Maurice Duverger dans son étude pionnière sur les partis politiques<sup>2</sup>, lesquels posent des questions supplémentaires et parfois déroutantes, du style : un citoyen peut-il être directement membre d'un “parti” européen et y verser sa cotisation, sans être pour autant membre d'un parti national appartenant à ce “parti” européen ? Cette possibilité existe dans certains d'entre eux, mais non dans tous, et le cas de figure est de toute manière en pratique fort rare.

En fait, ces “partis” européens ne dépassèrent guère dans la première période de leur existence le stade d'unions plus ou moins consistantes de partis nationaux, unions constituées largement autour des *groupes politiques* transnationaux constitués au Parlement européen. Ils ne jouaient par ailleurs un rôle véritablement actif que tous les cinq ans, au moment des élections européennes. Cette situation a certes un peu changé au cours du temps, mais pas fondamentalement. Ainsi, il n'y a guère de “partis européens” dotés de qualités identiques ou proches de ce qui se fait au plan national. L'une des raisons – mais c'est à notre sens loin d'être la seule – étant qu'il n'y a pas d'électeurs directs de ces partis, les élections européennes se déroulant au plan national des pays membres et étant évidemment animées par les partis nationaux, les unions européennes de partis n'ayant guère

---

<sup>1</sup> Joseph Lapalombara, Myron Weiner, “The Origin and Development of Political Parties”, in L. Binder, J. Lapalombara, M. Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 6.

<sup>2</sup> Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

de rôle majeur en dehors de la définition d'une plateforme commune. C'est pourquoi certains veulent de nos jours introduire des listes transnationales et réclament un double vote "à l'allemande", un vote national et un vote pour un "parti" transnational européen avec une « tête de liste » (*Spitzenkandidat*, là encore à l'allemande).

Ces arguments ont pour eux une logique tirée du fonctionnement de systèmes parlementaires dans des unités politiques constituées en États nationaux, l'Allemagne servant ouvertement de référence. Or, l'Union européenne n'est ni un régime parlementaire, ni un État, ce qui constitue un handicap initial à notre sens difficile à surmonter. En tout cas, cela explique que les "partis" constitués au sein de l'Union européenne ne puissent répondre aux critères qui définissent les partis politiques au sein d'un État. Tout simplement. Nous écrivions il y a une vingtaine d'années que « les Fédérations européennes de partis sont le produit de ce contexte, original, dans lequel elles se meuvent »<sup>3</sup>. Les tentatives de création de listes transnationales avec des têtes de liste (*Spitzenkandidaten*) contribuent donc à notre sens, et à l'insu peut-être – mais pas toujours – de leurs initiateurs, à réduire la part d'inédit de l'Union européenne et à la ramener vers des horizons mieux connus : ceux de la démocratie représentative dans un État fédéral.

On ajoutera que les "partis" européens, même les plus anciens et apparemment les plus solides comme le PPE, ont été composés au gré des calculs politiques pour garder le groupe parlementaire le plus important possible au Parlement européen. Ainsi a-t-on vu "s'unir", surtout pour des questions d'intérêt arithmétique, des partis fort hétérogènes dans leurs traditions, phénomène qui s'est accentué avec les pays entrés depuis 2004, dans lesquels la notion de démocratie chrétienne n'existe guère (ou n'a pas la même signification que dans l'Union des 9, lorsque le PPE a été créé). On en dira autant du Parti socialiste européen dans lequel les partis issus des nouveaux pays sont pour la plupart anciennement communistes, ce qui signifie qu'ils n'ont guère d'héritage social-démocrate à la scandinavie ou à l'allemande, ni de traditions socialistes comparables à celles de l'Espagne, de l'Italie ou de la France.

### **Comment les "partis" européens envisagent-ils l'Union politique ?**

Bien sûr, les "partis" européens parlent d'Europe – c'est leur fonction – mais parlent-ils d'Union politique européenne ?

---

<sup>3</sup> François Saint-Ouen, « Historique de l'émergence du politique au niveau européen : les groupes politiques au Parlement européen et les Fédérations de partis », in Olivier Audeoud (dir.), *Les partis politiques au niveau européen*, Nancy, Centre européen universitaire, Cahiers du GERSE, 3, février 1999., p. 41.

En fait, on se rend compte, si on lit leurs programmes, qu'ils n'en parlent pas forcément ; et quand ils le font, ils évoquent la question de biais, parce qu'une des caractéristiques de leurs discours – force ou faiblesse ? – est de coller de près – de trop près ? – aux thématiques, souvent sectorielles et volontiers techniques, qui nourrissent l'agenda de l'Union européenne. Serait-ce un trait de la construction européenne qu'ils ont épousé ? Toujours est-il que l'ampleur de vue leur fait étrangement défaut, sauf quand on s'oriente vers la question de la morale et des valeurs où là, ils sont beaucoup plus diserts.

Ainsi, alors que les "partis" européens parlent beaucoup d'Europe et que les partis nationaux n'en parlent guère (du moins dans les élections nationales), le paradoxe veut que l'audace – souvent relative, certes – se manifeste plus au niveau de certains partis politiques nationaux que chez eux, ce qui peut paraître étrange à première vue. Mais le sentiment d'étrangeté se dissipe quand on s'avise que les programmes de ces unions de partis que sont les "partis" européens sont le résultat d'âpres compromis entre les partis nationaux qui en sont membres. Ils ont ainsi été scellés du sceau du consensus et, la plupart du temps, du plus petit dénominateur commun lorsqu'il s'agit de questions sur lesquelles l'unanimité ne règne pas. Et c'est bien le cas de l'Europe politique...

Par ailleurs, les éléments programmatiques des "partis" européens n'atteignent généralement le citoyen que de manière indirecte, c'est-à-dire lorsque ces éléments sont repris, sous une forme ou une autre, par les partis nationaux, ce qui, au fil du temps et des élections européennes successives depuis 1979 est devenu – il faut le reconnaître et c'est à porter au crédit des "partis" européens – de plus en plus souvent le cas. Cette porosité de plus en plus sensible entre la plateforme élaborée au niveau européen et le projet mis au point au niveau national est un fait notable à relever, mais qui ne joue que pour les élections européennes. On remarque en effet que lors des élections législatives nationales, il demeure fort rare que les partis en présence se réfèrent à des éléments programmatiques issus des "partis" européens – et il est même peu fréquent, aussi curieux que cela puisse paraître, qu'ils se réfèrent beaucoup à l'Union européenne ! On est donc encore loin d'être dans un espace politique véritablement commun.

Nous avons analysé les plateformes des quatre principales formations politiques européennes pour les dernières élections de mai 2019 destinées à renouveler le Parlement de l'Union : *Parti Populaire Européen*, *Parti Socialiste Européen* (aussi

appelé *Parti des Socialistes Européens*), *Alliance des Libéraux et Démocrates Européens* devenue *Renew Europe*, *Verts européens*<sup>4</sup>.

Ces quatre forces représentent 70% des sièges de l'actuel Parlement, les formations souverainistes ou UE-sceptiques ainsi que celles de la gauche dite "radicale" faisant pour leur part essentiellement campagne au niveau national sur des programmes nationaux, sans se référer nécessairement à des positions communes définies à l'échelon européen. Ce fut le cas en 2019 pour les partis de droite réunis sous les étiquettes de « Conservateurs et Réformistes Européens » et d'« Identité et Démocratie », de même que les formations de "gauche de la gauche" qui ne produisirent pas de Manifeste commun lors de ces élections. Ainsi que nous le verrons plus loin, notre questionnaire en ligne et les interviews qualitatives que nous avons conduites nous ont néanmoins largement permis de recueillir les opinions et visions de ces tendances politiques qu'il ne faut pas oublier en cours de route.

### **Manifeste 2019 du PPE : *Ouvrons le prochain chapitre de l'Europe ensemble***

En dépit du fait que nombre des partis membres n'appartiennent pas, surtout en Europe centrale et orientale, à la tradition de la démocratie chrétienne, le PPE continuait en 2019 de se référer aux valeurs qui animent cette dernière :

« Bien que l'Europe soit diverse et nuancée, nous avons une chose en commun : il y a une église chrétienne dans toutes les villes et villages. Noël, Pâques et la Pentecôte sont des fêtes que nous partageons tous. Nous devons protéger notre mode de vie européen en préservant nos valeurs chrétiennes et nos principes fondamentaux. Démocratie, droits de l'homme, dignité humaine, liberté, responsabilité, égalité entre les hommes et les femmes, solidarité, état de droit, justice, pluralisme et tolérance : voilà les principes au cœur de la civilisation européenne. Nous préserverons nos traditions et croyances communes et maintiendrons la démocratie et l'état de droit. Nous lutterons avec détermination contre l'intolérance et l'antisémitisme, ainsi que contre toute forme de racisme. »

Ceci étant rappelé, le Parti Populaire Européen, dans lequel la CDU d'Angela Merkel pesait de tout son poids, et qui se targuait d'un Président de la Commission

---

<sup>4</sup> De manière guère surprenante, il faut avouer que les partis d'orientation souverainiste et UE-sceptique ne sont qu'assez faiblement intégrés au niveau européen ; y domine l'échelon national.

et d'un Président du Parlement sortants (Jean-Claude Juncker, Antonio Tajani) affirmait paradoxalement vouloir... « ouvrir un nouveau chapitre pour l'Europe » ! Qu'en est-il ?

« Nous entendons par là que l'Europe doit devenir moins bureaucratique. Elle doit commencer par écouter ce que ses citoyens ont à dire et à les prendre au sérieux. L'UE doit également devenir plus démocratique. Par conséquent, le responsable de l'institution la plus puissante de l'UE, le président de la Commission, doit être choisi par les citoyens dans le cadre des élections du Parlement européen. Avant tout, nous avons besoin d'une Europe qui réussit à protéger ses citoyens. Nous avons besoin d'une Europe offrant des emplois et de la prospérité. Nous avons besoin d'une Europe qui protège l'environnement. Et nous avons besoin d'une Europe qui défend nos valeurs et nos intérêts dans le monde. Seuls la coopération, le compromis et le respect mutuel nous permettront d'atteindre ces objectifs. »

Le Manifeste électoral de 2019 affirmait vouloir un renforcement de la démocratie parlementaire au niveau de l'Union. Voici comment :

« Nous souhaitons donner au Parlement européen le droit de prendre des initiatives législatives. [...]. Ce point permettra de valoriser davantage les citoyens européens en donnant plus de responsabilités à leurs représentants directement élus. Nous devons améliorer l'implication des parlements nationaux et régionaux dans le processus législatif et la supervision, conformément au principe de subsidiarité, afin que les décisions soient prises au niveau le plus proche possible des citoyens. À cet égard, nous devons renforcer tant le Parlement européen que les parlements nationaux à leurs niveaux respectifs. Nous pensons que tout futur président de la Commission européenne doit d'abord avoir été candidat tête de liste (*Spitzenkandidat*) de son parti européen. »

Le PPE se déclarait par ailleurs « en faveur d'un vote à la majorité qualifiée en ce qui concerne la politique étrangère. » Tandis que dans le domaine de la défense, on pouvait lire : « Nous resterons engagés auprès de l'OTAN et nous mettrons tout en œuvre pour préserver et renforcer encore cette organisation. Toute poursuite de l'intégration de la défense européenne doit donc se dérouler en étroite coopération avec l'OTAN et nos alliés américains, afin qu'une Europe plus forte

puisse jouer un rôle plus important dans notre sécurité transatlantique commune. »

Tout ceci fait-il une vision de ce que pourrait être une Union politique à l'échelle européenne ? On passera sur le fait que le PPE, qui a été depuis des décennies la force politique principale de l'Union européenne, s'émeuve en 2019 qu'elle soit trop « bureaucratique » et encline à la « paperasse » (nous citons). Cela est de toute manière insuffisant à créer une vision politique. Les propositions émises dans le Manifeste de 2019 apparaissent rétrospectivement comme très prudentes (ainsi ce qu'ils écrivaient sur la défense européenne), épousant les développements de l'intégration, cherchant parfois à les infléchir dans leur sens (l'idée des *Spitzenkandidaten* était censée profiter à leur chef de file Manfred Weber<sup>5</sup>) mais surtout attachés à conserver l'acquis sans chercher le bouleversement.

### **Manifeste 2019 du Parti Socialiste Européen : *Un nouveau contrat social pour l'Europe***

Le Parti Socialiste Européen est depuis les premières élections directes de 1979 en concurrence avec le PPE pour le plus grand nombre d'élus au Parlement européen, la différence entre les deux groupes ayant toujours été ténue. Elle fait une grande partie du peu de suspense qui entoure généralement ces élections (et c'est toujours, depuis 1999, le PPE qui gagne).

Quelles ont été ses positions lors de la dernière échéance de 2019 ? Comme le titre de son Manifeste le laisse entrevoir, il mettait l'accent sur la solidarité, dans le cadre d'un « nouveau contrat social pour l'Europe » que, lointain héritier de Rousseau, il souhaitait promouvoir. L'« Europe de la solidarité pour le plus grand nombre », thème récurrent de cette famille politique, partait en 2019 de la volonté affichée suivante : « Nous ne nous inclinons pas devant les forces incontrôlées du marché et nous en finirons enfin avec les politiques d'austérité. » S'agissant des moyens préconisés, on pouvait lire : « L'Europe ne peut faire l'économie d'un budget européen solide afin de garantir la cohésion et la solidarité entre les citoyens, les territoires et les pays, améliorer les niveaux de vie partout en Europe et réduire les inégalités. » Dans ce droit fil, mais sans entrer du tout dans le détail, les socialistes européens déclaraient que l'on devrait « réformer la zone euro en

---

<sup>5</sup> On sait ce qu'il advint : devant les réticences à le voir présider la Commission, on alla chercher, avec le soutien actif d'Emmanuel Macron, Ursula von der Leyen qui n'était même pas candidate aux élections européennes ! En tant qu'exercice démocratique, ce fut donc particulièrement raté.

profondeur et la doter de son propre budget », mais ne parlaient pas explicitement de lui donner un cadre politique.

Par ailleurs, en dehors d'autres thèmes comme la place des femmes ou le développement durable, la majeure partie des propositions touchant plus directement des aspects politiques concernait la place de l'Europe dans le monde, la politique extérieure ainsi que la migration.

En arrière-plan se dessinait l'idée de crise globale qui débouchait sur la nécessité de s'organiser pour en contrecarrer les implications négatives :

« Dans un monde de plus en plus instable, l'Europe doit être un phare de la démocratie, de la paix et de la stabilité, ainsi qu'une référence en matière de justice sociale, de dialogue, de multilatéralisme, de droits humains, d'emplois décents, d'état de droit, de développement durable et d'égalité homme-femme »

[...]

« Nous devons nous unir face à des partenaires imprévisibles et isolationnistes, et promouvoir une autre mondialisation. Parallèlement, l'UE devrait promouvoir une réforme des Nations unies. »

Dans une tonalité un peu plus précise, on pouvait lire également :

« Nous veillerons à ce que l'UE intègre, dans tous les futurs accords commerciaux, des normes sociales et environnementales contraignantes, les droits humains, la protection des consommateurs et les droits des travailleurs. Ces accords devraient être soumis à un contrôle démocratique afin de garantir la nécessaire participation de la société civile. »

La nature de ce « contrôle démocratique » sur les accords commerciaux de l'UE n'étant malheureusement pas explicitée.

Ce Manifeste contenait en outre un passage sur la migration, inspiré par des idées généreuses exprimées dans des termes très généraux, qui relevaient plus de la pétition de principe que d'engagements sur des mesures précises :

« L'Europe a besoin d'une politique commune de l'asile et des migrations, qui repose sur une solidarité et une responsabilité partagées entre les États membres et sur la coopération avec les pays d'origine et de transit. Nous pourrions tous tirer profit d'un système de migration légale, bien géré et juste ; pareil

système pourrait aider à consolider notre économie, créer de nouveaux emplois et préserver notre système de protection sociale. »

Enfin, on notait parmi les thèmes – peu nombreux – mettant en jeu directement le politique (bien que dans leur vision, tout soit politique), un bref passage sur la défense, libellé ainsi : « Nous continuerons à développer une défense commune européenne en regroupant et en partageant nos ressources, dans le but de garantir la paix et la sécurité en coopération avec l'OTAN et les autres organisations internationales. »

En résumé, l'impression générale est une énumération de plusieurs thématiques, celles qui relèvent de l'économie, du social, du sociétal, de l'environnement, de la solidarité avec d'autres peuples... Avec en toile de fond les sentiments et les valeurs qui animent traditionnellement cette famille de pensée, prenant largement le pas sur les domaines "régaliens".

**Manifeste 2019 de l'Alliance des Libéraux et Démocrates Européens : *Freedom, Opportunity, Prosperity***

Cette alliance politique, qui forme traditionnellement le troisième groupe du Parlement européen, conclut juste après le scrutin de 2019 un accord avec les députés macronistes issus d'une formation qui n'existait pas lors des précédentes échéances européennes. Ces derniers avaient été élus sur une liste baptisée « Renaissance »... on traduit alors « Renaissance » en anglais pour donner un « *Renew* » censé sonner plus "européen", et l'Alliance est ainsi devenue *Renew Europe*. Le Manifeste n'étant disponible qu'en anglais, allemand, italien, finlandais, slovène et suédois, nous donnerons ici notre propre traduction en français des fragments retenus de leur document fièrement intitulé « Liberté, Opportunité, Prospérité »<sup>6</sup>.

Dans ce texte de 2019, on notait notamment une volonté de contribuer à un respect plus vigilant et efficace de certains principes fondamentaux ou valeurs. Ainsi pouvait-on lire :

« Nous établirons un nouveau mécanisme efficace, en dehors du cadre de l'article 7 du TUE, pour surveiller régulièrement les

---

<sup>6</sup> Les puristes auront remarqué que « opportunité » est un anglicisme, même s'il est passé dans la langue courante. Nous l'avons néanmoins utilisé faute d'un meilleur terme permettant de restituer l'euphonie du « ty » anglais (devenant « té » en français), au vu de l'importance que ce genre d'élément peut avoir dans le discours politique à l'ère des "communicants".

violations des droits fondamentaux, des libertés civiles et de l'état de droit dans les États membres de l'Union européenne. Nous demandons à la Commission européenne, en tant que gardienne des traités de l'UE et sur la base de critères objectifs, d'appliquer des sanctions en cas de violations et de créer une conditionnalité plus forte entre l'état de droit et la réception de fonds européens. »

On sait que cette dernière question de l'amélioration de la conditionnalité dans l'octroi des fonds européens se trouvera un peu plus d'une année après au cœur de l'agenda de l'Union, avec l'adoption du plan de relance post-Covid *Next Generation EU* – les revendications des libéraux-démocrates trouvant de ce point de vue un début de concrétisation (en attendant peut-être que cela se généralise aux fonds structurels).

Par ailleurs, pour reprendre les questions les plus centrales relatives à notre étude, l'Alliance devenue *Renew* plaidait dans son Manifeste pour un « renforcement de l'Union Européenne », en insistant plus particulièrement sur les questions de transparence et de réduction de la « bureaucratie » :

« Nous soutenons les initiatives visant à réévaluer et renégocier la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres, en gardant fermement à l'esprit les principes de simplification et de subsidiarité. L'Union de demain doit être fondée sur la décentralisation et la diversité, et non sur une bureaucratie pesante et une réglementation excessive. »

Plus concrètement, cela signifiait « une plus grande implication du Parlement européen dans la prise de décision en lui donnant le droit d'initiative législative, et un plus grand degré de transparence des négociations et des votes au sein du Conseil européen, et du Conseil de l'UE. »

En ce qui concerne l'Union Économique et Monétaire, les libéraux-démocrates, s'inscrivant dans leur sensibilité la plus classique, réclamaient en 2019 « un meilleur mécanisme de contrôle et des sanctions plus automatiques à l'encontre des pays en cas de rupture du pacte de stabilité et de croissance ». Ils voulaient par ailleurs faire du « *Mécanisme européen de stabilité* un véritable *Fonds monétaire européen* fondé sur des conditions strictes garantissant la responsabilité et évitant tout aléa moral ».

Dans le domaine des relations extérieures, voilà ce qu'ils déclaraient :

« Nous estimons que les États membres et l'UE dans son ensemble doivent assumer une plus grande responsabilité pour sa sécurité et nous soutenons une approche commune de l'UE, dans la mesure du possible, pour relever les défis stratégiques auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui, et pour introduire progressivement le vote à la majorité qualifiée sur ces questions ».

Ils se manifestaient donc en faveur du passage à la majorité qualifiée dans ce domaine régi de longue date par un principe d'unanimité ou de consensus entre États membres. Parallèlement, ils se disaient favorables au « renforcement du Service européen pour l'action extérieure et du Haut-Commissaire pour la politique étrangère et de sécurité européenne », mais sans donner plus de détails. Et en matière de défense, ils se situaient dans une approche pragmatique, voire un peu dépourvue d'aspérités, encourageant « les États membres à accroître encore la coopération en matière de défense dans les domaines présentant un avantage mutuel, en coopération accrue avec l'OTAN et en complément de celle-ci, qui reste l'épine dorsale de la coopération militaire et le garant de la défense collective de l'Europe. » C'est ce qu'on appelle une position consensuelle.

Il est intéressant de relever qu'ils disaient également souhaiter que l'UE prenne, sur la scène mondiale, « l'initiative de réformer la Charte des Nations Unies, de mener la réforme de l'Organisation mondiale du commerce et de chercher à consolider les institutions et les traités multilatéraux contre les forces du nationalisme et de l'unilatéralisme. » Allant plus loin encore, ils se disaient même « favorables à l'établissement d'un siège européen au Conseil de sécurité des Nations unies et dans d'autres organisations » en lieu et place des États membres qui sont membres de ces organisations et de ces structures<sup>7</sup>.

Au total, le Manifeste n'échappait pas à la tentation de présenter une sorte de catalogue à l'électeur, passant en revue les principaux thèmes d'action de l'Union européenne, ce qui ne faisait la part belle ni à une vision d'ensemble – concentrée sur les valeurs, qui dans le cas présent étaient déclinées sous la forme des libertés individuelles – ni à une vision proprement politique de l'intégration. Certaines des propositions, nous l'avons vu, avaient des implications politiques, mais tout apparaissait fragmentaire et sectorisé.

---

<sup>7</sup> La France et le Royaume Uni à l'époque, la France aujourd'hui.

### **Manifeste 2019 des Verts européens : *Il est temps de renouveler la promesse de l'Europe***

Dans ce Manifeste, adopté à Berlin en novembre 2018, les *Verts européens* ont présenté un cadre général axé sur l'approfondissement de la démocratie et la mise en valeur du rôle du citoyen et de la société civile, dans lequel ils formulaient quelques propositions spécifiques de réformes de l'Union, privilégiant surtout l'environnement, l'économie durable et l'inclusion sociale. Nous nous attacherons ici à celles qui ont plus directement un contenu politique.

Ainsi militaient-ils pour la transparence et pouvait-on lire :

« Les structures intergouvernementales de la zone euro, comme le pacte budgétaire et le Mécanisme européen de stabilité (MES), doivent être profondément réformées et intégrées au cadre juridique européen, avec la pleine participation du Parlement européen. L'Eurogroupe doit devenir un organe ordinaire du Conseil des ministres. »

... Ou encore : « Nous nous opposons à la création de nouvelles institutions spécifiques à la zone euro et soutenons plutôt la création d'un Comité zone euro au Parlement européen. »

... Et encore : il faut assurer « la transparence des institutions européennes, y compris celle de la Banque centrale européenne. [...] Toutes les décisions prises par les États membres au sein du Conseil doivent être rendues publiques. »

En prolongement de leur souhait de donner plus de poids au citoyen, ils se montraient très favorables à un renforcement du rôle de l'*Initiative citoyenne européenne*, pour laquelle « Les procédures doivent être simplifiées ». Par ailleurs, ils estimaient que « les citoyens européens ont aussi le droit de demander une réforme des traités de l'UE » et que « les règles doivent être renforcées pour que les initiatives obtiennent une réponse et débouchent sur des actions concrètes. »

Dans le registre politique, les Verts européens déclaraient que « l'UE doit évoluer vers une démocratie supranationale, où les décisions publiques sont prises de manière transparente par des représentants élus et politiquement responsables. » Ainsi, « l'opposition de quelques États membres ne doit pas empêcher le progrès de la grande majorité. La règle de l'unanimité doit donc être remplacée par un processus législatif normal et une coopération renforcée simplifiée. »

Enfin, « le Parlement européen doit avoir le pouvoir de légiférer et d'exercer son droit de codécision et de contrôle dans tous les domaines. » Ils n'oubliaient pas

les listes transnationales, qu'ils souhaitent voir introduire, et semblaient dessiner un bicaméralisme formé du Parlement et du Conseil (qui fonctionnerait comme chambre haute) avec une hésitation sur les régions qui n'étaient pas semble-t-il directement incluses dans ce schéma, même s'ils disaient aspirer à un renforcement de leur rôle au sein de l'Union :

« Nous demandons aujourd'hui la création d'un système au sein duquel le Parlement européen, représentant l'ensemble des citoyens de l'UE et partiellement élu sur des listes transnationales, exerce un rôle de co-législateur avec une chambre représentant les États membres. Les régions sont représentées dans le cadre d'un Comité des régions renforcé. »

En résumé il semble que les Verts européens aient touché, par leur souci de la transparence, du rôle du citoyen et de la promotion de la démocratie représentative, des aspects plus directement politiques que le PPE, les Socialistes ou les Libéraux-Démocrates européens. Ils ont manifestement à l'esprit un modèle fédéraliste global qui appuie leurs propos sur les thèmes touchant l'Union politique, alors que leurs concurrents paraissent demeurer plus nettement tributaires des domaines sectoriels de l'intégration.

### **En guise de premières constatations**

Des éléments d'analyse des éléments de programme des "partis" européens à propos d'une Union politique – ou ce qui pourrait en tenir lieu – on peut remarquer deux approches différentes du mot même de politique ; ou si l'on préfère, deux conceptions différentes de ce que peut être la politique à l'échelon de l'UE : une vision globale teintée de fédéralisme (les Verts européens), et une vision en termes de progrès plus ou moins concrets dans l'intégration sectorielle (PPE, PS, *Renew*).

Par ailleurs, on remarque que la vision globale prend assez nettement pour référence l'Etat fédéral (et notamment le "modèle" allemand)<sup>8</sup> – donc, *in fine* la notion d'État – tandis que ceux qui identifient principalement l'Europe politique à un approfondissement de l'intégration dans différents domaines jugés importants, s'affranchissent – eux – de la notion d'État, mais tendent à reproduire une vision connue de longue date : celle de l'intégration fonctionnelle qui peu à peu basculerait dans le politique à force d'additionner les secteurs à la longue. Dans cette logique, en fin de compte, une certaine quantité d'intégration créerait donc du politique, suivant le pari de Jean Monnet et les prédictions de certains politologues des

---

<sup>8</sup> Si tant est que ce soit un modèle valable pour la construction européenne.

années 1950 et 60, dont Ernst B. Haas, Leon N. Lindberg<sup>9</sup>, malheureusement démenties par les faits depuis 70 ans – en tout cas depuis l'échec de la CED en 1954<sup>10</sup>.

*Intégration vs Fédération* : telles nous semblent se dessiner deux approches assez différentes parmi les formations politiques désireuses, comme disent les médias, de « plus d'Europe ».

Évidemment, comme il s'agit d'unions de partis concourant pour l'élection au Parlement européen, on trouve sur le versant des adeptes d'un approfondissement du processus d'intégration un certain nombre d'éléments plus politiques – comme l'idée des listes transnationales et des *Spitzenkandidaten* – de même que ceux qui perçoivent l'Europe politique sous le prisme de la Fédération (ou de l'État fédéral) sont souvent loin de délaisser les questions sectorielles ! Toujours est-il qu'on peut bien distinguer ces deux types idéaux, qui conditionnent selon nous des logiques différentes dans la manière d'approcher la question de l'Europe politique.

Un dernier mot pour le dire : la question d'un noyau politique européen, comme toute idée de rythmes différents dans la dynamique enclenchée vers la Fédération ou vers l'Intégration, brillait en 2019 de toute son absence des programmes des "partis" européens favorables au renforcement de l'UE.

---

<sup>9</sup> Deux auteurs emblématiques (surtout le second) de l'idée d'une sorte de masse critique à partir de laquelle l'Europe "des petits pas" basculerait vers le politique. Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1957; Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

<sup>10</sup> Certains n'ont pas hésité, déjà à l'époque, à qualifier de « Marxisme vulgaire » cette vision consistant à faire dépendre le politique et l'idéologie (superstructure) de la situation prévalant dans l'infrastructure économique, voire sociale.

## **Chapitre VI**

### **Les partis nationaux et l'Europe politique**

Avoir une idée des programmes des formations politiques européennes n'est pas tout. Ainsi avons-nous également procédé, pour avoir une vue plus complète, à l'analyse des discours produits par 45 partis nationaux de 11 pays de l'Union lors des élections européennes et lors des dernières élections nationales, y compris les élections législatives allemandes de septembre 2021 et les élections présidentielles et législatives françaises d'avril et juin 2022. Outre l'Allemagne et la France, les autres pays de l'Union dans lesquels nous avons procédé à cette analyse des discours politiques et de la place occupée par l'Europe politique dans ces discours sont l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal. Les partis sélectionnés recouvrent des familles politiques très diverses.

Allemagne : CDU, Grünen, SPD, FDP, AfD.

Autriche : ÖVP, SPÖ, FPÖ.

Belgique : Parti socialiste, N-VA, Vlaams Belang, Mouvement Réformateur, Open VLD.

Espagne : PSOE (Socialiste), PP (PPE), Podemos, Vox, Ciudadanos.

Finlande : Social-démocrates, Finns (Vrais Finlandais).

France : La République en Marche (LAREM), La France insoumise (LFI), Nouvelle Union populaire, écologique et sociale (NUPES), Les Républicains, Europe Écologie les Verts (EELV), Parti socialiste, Rassemblement national, Reconquête<sup>1</sup>.

Irlande: Fianna Fáil, Fine Gael, Sinn Féin.

Italie : Partito Democratico, Lega, 5 Stelle, Fratelli d'Italia, Forza Italia.

Luxembourg : Parti démocratique (Renew), CSV (PPE), LSAP (Socialistes).

Pays-Bas : VVD, D66, PVV.

Portugal : PS, PSD, Bloc de gauche.

---

<sup>1</sup> Nouveau parti créé en 2022 dans le sillage de la candidature d'Éric Zemmour à l'élections présidentielle. Droite conservatrice et souverainiste.

Nous citerons les extraits les plus significatifs, mettant nous-même en italiques les mots que nous souhaitons faire ressortir.

## **Allemagne<sup>2</sup>**

Sans surprise, quelques partis politiques allemands ont dans leurs programmes des éléments directement politiques concernant l'UE. C'est notamment le cas des Verts et des Libéraux, dans une moindre mesure des Sociaux-démocrates du SPD, et dans une mesure encore moindre des Chrétiens-démocrates de la CDU.

### *SPD*

Étaient-ils inspirés par la formule d'Emmanuel Macron ? Toujours est-il que lors des élections générales allemandes de septembre 2021, un chapitre du programme du SPD d'Olaf Scholz, futur Chancelier, s'intitulait « Une Europe souveraine dans le monde » (*Souveränes Europa in der Welt*). Pour une raison qu'il serait intéressant d'éclaircir, plutôt qu'au Président de la République française, le parti préférerait baser sa définition de l'idée d'Europe souveraine sur un texte issu de son propre groupe parlementaire au *Bundestag*, daté d'octobre 2020 ! On ne peut donc résister à la tentation de le citer :

« Notre conception de la souveraineté est moderne et inclusive. En tant qu'Europe souveraine, nous utilisons donc notre pouvoir politique tant pour renforcer et protéger les valeurs et les intérêts européens que pour maintenir et développer l'ordre multilatéral fondé sur des règles. Le renforcement de la souveraineté européenne ne limite pas la capacité d'action des États membres, mais l'accroît grâce à une action européenne commune. Nous entendons la souveraineté de manière globale comme la capacité autodéterminée d'agir et de s'affirmer en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi que dans les domaines économique, social, écologique et technologique. »

On s'aperçoit qu'appliquée à l'UE, la souveraineté se présente selon eux comme « la capacité (*Fähigkeit*) d'agir en commun et le pouvoir de façonner la politique » à l'échelon des 27. Ces formules un peu contournées ne débouchent toutefois pas sur une référence explicite à un vocabulaire de type fédéraliste. Notons que parallèlement à l'idée des *Spitzenkandidaten*, les Sociaux-démocrates allemands soutenaient dans leur programme pour les élections européennes de 2019, le « droit du Parlement européen à initier la législation ». Il est intéressant de relever

---

<sup>2</sup> Formée fin 2021, la coalition gouvernementale actuelle rassemble le SPD, les Verts et le FDP. Elle succède à une coalition menée par la CDU/CSU avec le SPD.

qu'ils ajoutaient que « le Parlement européen devrait contrôler l'armée », ce qui était une manière de poser le problème – rarement évoqué – de la conduite politique de la défense européenne, mais dans un sens ouvertement parlementaire comme il est pratiqué en Allemagne, mais pas en France où le Président décide de tout en ces matières.

Estimant que « l'UE a besoin de décisions plus rapides » et que « trop souvent, le principe d'unanimité s'applique encore », le SPD exprimait en 2019 sa volonté de « renforcer le principe de majorité pour toutes les décisions du Conseil des ministres de l'UE ». Dans le domaine des relations extérieures, il ajoutait que « l'UE a besoin d'un ministre des affaires étrangères » et souhaitait que « l'Europe se batte ensemble pour obtenir un siège au Conseil de sécurité des Nations unies ».

#### *Die Grünen / Bündnis 90*

Lors des élections allemandes de septembre 2021, on remarquait que les Verts parlaient dans leur programme assez peu d'Europe et encore moins d'Europe politique.

Néanmoins, certaines de leurs positions les situaient de manière intéressante par rapport à des enjeux politiques. Ainsi quand ils disaient : « Nous voulons utiliser la Conférence sur l'avenir de l'Europe pour la prochaine phase de l'intégration européenne *sur la voie de la République fédérale européenne* et formuler des réponses européennes aux grands défis. Les résultats de la Conférence doivent être mis en œuvre dans le cadre de la législation européenne par le biais de modifications du traité. »

D'une manière générale, voilà leur but affiché en septembre 2021 :

« Renforcer la démocratie parlementaire de l'Union européenne : avec un Parlement qui décide dans tous les domaines sur un pied d'égalité avec le Conseil, qui dispose d'un plein droit d'initiative législative et d'un droit budgétaire fort. Il devrait pouvoir élire la Commission sur proposition du président de la Commission et la révoquer par un vote de défiance constructif. »

Ils étaient également favorables au système des *Spitzenkandidaten* et aux listes transnationales. Ils souhaitaient par ailleurs « établir une Union européenne de sécurité avec un contrôle parlementaire fort ». On ajoutera qu'ils insistaient sur l'idée d'une « Europe des municipalités et des régions », proposant notamment que « les fonds du budget de l'UE soient mis directement à la disposition des acteurs de la société civile municipale et locale dans une plus large mesure ».

Dans leur programme pour les élections européennes de 2019, ils déclaraient que « l'UE ne doit *pas être un super-État centralisé*. Dans le même temps, la légitimité démocratique de l'UE et l'influence des citoyens doivent suivre le rythme du poids des tâches de l'UE. » Dans cet ordre d'idées, ils proposaient d'ouvrir « une *large discussion* sur les modèles d'union tels que *les États-Unis d'Europe, l'État fédéral* ou la *République européenne* et les amener dans la société. » ; et à moyen terme, de « transformer le Conseil en une seconde chambre » et de « discuter si celle-ci doit être composée des gouvernements des États membres ou des régions. »

#### *Les Libéraux-démocrates*

Longtemps partenaires de coalition de la CDU, les Libéraux-démocrates du FDP ont été dans l'opposition à partir de 2013, avant de faire à nouveau partie en 2021 de la nouvelle coalition gouvernementale dont ils constituent la troisième force.

Leur programme pour les élections nationales de 2021 contenait des propositions assez vigoureuses concernant les institutions européennes :

« Nous voulons convoquer une Convention constitutionnelle après la conclusion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Cette Convention devrait donner à une *Union décentralisée* et formée au niveau fédéral une *Constitution juridiquement contraignante* avec un catalogue de droits fondamentaux et des institutions fortes. Les citoyens de l'UE devraient se prononcer sur la nouvelle Constitution européenne lors d'un *référendum européen commun*, créant ainsi la base d'un *État fédéral européen constitué de manière décentralisée suivant la logique fédéraliste*. »

Selon eux, « cette voie est le contre-modèle déclaré de la rechute de l'Europe dans l'esprit de clocher des États-nations, d'une part, ou de la création d'un super-État européen centralisé, d'autre part. D'ici là, nous souhaitons que l'intégration européenne soit approfondie en parallèle par une *Europe à plusieurs vitesses*. » (cette référence pourrait être un pas vers l'idée de noyau politique)

Outre le système des *Spitzenkandidaten*, Ils soutenaient dans leur programme un système électoral unifié pour le PE et voulaient que le Parlement européen ait un droit d'initiative complet. De plus, « la Commission européenne devrait être réduite à un maximum de 18 commissaires » et les réunions du Conseil de l'Union européenne et de ses sous-groupes devraient être publiques. Comme leurs partenaires de la nouvelle coalition, ils proposaient en matière de défense une armée européenne « sous contrôle parlementaire ».

## CDU

Orpheline d'Angela Merkel mais soucieuse de maintenir une continuité avec cet héritage, la CDU s'est présentée aux élections allemandes de septembre 2021 où on pouvait lire dans leur programme : « Comme les parlements nationaux, le Parlement européen doit aussi avoir le droit de présenter ses projets de loi » (le droit d'initiative, réclamé par les autres partis allemands, sauf l'AfD). En outre, elle se déclarait – *nihil novi sub sole* – favorable à « un renforcement du principe du *Spitzenkandidat* dans la nomination de la direction de la Commission »<sup>3</sup> et demandait, comme les Libéraux-démocrates, « une réduction de la taille de la Commission européenne ».

Il y avait au moins trois choses à noter dans le programme commun à la CDU et la CSU pour les élections européennes de 2019 :

« En matière de politique de défense, notre Europe est fondée sur la réassurance transatlantique dans le cadre de l'OTAN. »

« Nous voulons que l'Europe soit une association forte d'États »... une formule dans le droit fil de la doctrine d'« Union » de Merkel<sup>4</sup>, et qui ne montrait pas une volonté claire d'aller vers une Europe plus fédérale.

« Laisser de côté le principe de l'unanimité » en matière de politique étrangère et de sécurité, et « créer un siège permanent supplémentaire et commun pour l'UE au Conseil de sécurité des Nations unies ».

## AfD

Seule formation politique allemande d'une certaine envergure à se situer clairement sur le versant "souverainiste", l'Alternative pour l'Allemagne (*Alternative für Deutschland*, AfD) a été fondée en 2013 en opposition à l'euro. Après la crise migratoire de 2015, elle s'est radicalisée et transformée en un parti anti-migrants et anti-UE, occupant l'espace le plus à droite du système politique national. Évidemment, pas question d'Union politique européenne dans son discours, mais d'Europe des patries.

On pouvait en effet lire dans le programme pour les élections allemandes de 2021: « Nous nous engageons pour une Europe des patries (*Europa der Vaterländer*) en tant que *communauté d'États souverains* qui *coopèrent* dans tous les domaines qui peuvent être mieux façonnés ensemble. » La coopération contre

---

<sup>3</sup> Rappelons que la CDU a été ces dix dernières années une inlassable promotrice de ce système censé profiter à sa famille politique, dans la mesure où le PPE est régulièrement le groupe le plus nombreux au Parlement européen.

<sup>4</sup> Voir *supra*, la première partie du chapitre II « Vers l'envers de Merkel ? »

l'intégration en quelque sorte, vieux thème de débat dans la construction européenne...

L'Afd précisait sa pensée en estimant « qu'une Union européenne étatique, telle qu'envisagée par les partis établis, est contre-productive en termes d'Europe prospère et pacifique. Des *États-nations autonomes*, façonnés par des démocraties vivantes, ne peuvent être remplacés par des institutions supranationales. » En conséquence, ils appelaient à « ramener l'Union européenne à une *confédération d'États souverains* » (*Zurückführung der Europäischen Union in einen Staatenbund souveräner Staaten*).

### France<sup>5</sup>

Le pays a depuis 2017 à sa tête un Président, réélu en 2022 pour cinq nouvelles années, qui a, de par la Constitution et la pratique, les coudées franches en matière européenne (comme du reste dans beaucoup d'autres), et qui s'affiche ouvertement en faveur d'un saut qualitatif de l'Union actuelle vers une Europe qu'il définit comme souveraine, démocratique et puissante. Mais qu'en est-il de la situation au plan des formations politiques de l'Hexagone ? On va le voir, le paysage à ce niveau est un peu moins flamboyant. De plus, nous n'avons rien trouvé de significatif sur l'Europe dans les programmes pour les législatives de 2017 et de 2022, à l'exception de la liste d'Union de la gauche et du nouveau parti Reconquête. Pour le reste, l'essentiel se trouve dans les élections européennes de 2019.

#### *La République en Marche / Renaissance*

La République en Marche est un mouvement créé par Emmanuel Macron en soutien à sa candidature en 2017, qui obtint la majorité absolue aux élections législatives suivant son accession à la Présidence. Elle l'a perdue en 2022, mais reste la première formation en nombre de sièges à l'Assemblée nationale. Durant cette dernière campagne législative, elle a choisi d'adopter le nom de Renaissance, qui était celui de la liste présentée aux élections européennes de 2019.

Bien sûr, l'Union européenne est un sujet très important pour ce mouvement politique, mais il ne mentionne guère explicitement de transformation institutionnelle significative, hormis le droit d'initiative du Parlement européen. Parmi les neuf priorités qui figuraient sur son site Internet lors des élections européennes de 2019, il n'abordait pas non plus directement le sujet d'une union politique européenne.

---

<sup>5</sup> La République en marche /Renaissance est le parti au pouvoir. Les autres partis mentionnés ici sont dans l'opposition.

Durant ces élections de 2019, il décrivait en ces termes sa proposition de conférer au Parlement européen un droit d'initiative : « Donner au Parlement européen le pouvoir d'initier des lois européennes ». Dans le registre politique échappant au sectoriel, on pouvait lire par ailleurs : « Permettre aux citoyens de participer à l'élaboration des lois. Si 1 million de citoyens soutiennent une proposition, le Conseil et le Parlement devraient s'en saisir », ce qui permettrait de donner vie à l'initiative citoyenne européenne, actuellement soumise au bon vouloir de la Commission. S'agissant de cette dernière, il était suggéré de « réduire le nombre de commissaires européens », ce qui revient à demander de revenir ni plus ni moins à ce qui était prévu par le Traité de Lisbonne mais avait été laissé de côté à la suite d'un arrangement avec l'Irlande qui, dans un premier temps, avait refusé de le ratifier.

Par ailleurs, la liste *Renaissance* de 2019 soulignait, tout comme Emmanuel Macron mais sans rien ajouter, sa foi en l'Europe et insistait pour dire qu'elle représente la solution permettant de faire face aux défis mondiaux actuels. Pour cela, l'Europe, déclaraient-ils en une formule étrangement inspirée du débat britannique sur le *Brexit*, devrait « reprendre en main son destin » (transposition du désormais fameux « *take back control* »). Tout cela était très général et n'engageait en fait à rien de très concret – de réfutable, aurait dit Karl Popper. Leur appel à la création d'une armée européenne se perdait elle aussi dans des généralités déclaratives, puisqu'il s'agissait de « renforcer notre souveraineté en allant vers une armée européenne ». Lors des élections législatives de 2022, la coalition présidentielle baptisée *Ensemble !* s'est bornée à des considérations de bon ton sur l'Europe, sans formuler de projet précis :

« La nation est notre communauté de destin. C'est dans son cadre que se débattent et s'affirment les grandes questions que tranche notre vie démocratique. L'Europe est notre communauté de civilisation. Sans l'organisation et la solidarité des pays rassemblés dans l'Union européenne, nous serions désarmés dans la confrontation planétaire entre blocs. »

Au total, peu d'arguments politiques un peu élaborés, à la différence du président Macron et de son « Europe souveraine », ce qui ne nous permet pas de dire que ce mouvement ait, en dehors de la personnalité du Président et d'arguments sectoriels que l'on trouve dans beaucoup d'autres formations, une vision vraiment politique de la construction européenne dépassant le stade de la bonne volonté.

### *Rassemblement national*

Il ne faut pas croire que tous les partis politiques français approuvent les positions d'Emmanuel Macron sur l'Europe. Bien au contraire. Le Rassemblement national est un parti "souverainiste" appelant à la suppression de la Commission afin de réorienter les institutions européennes. Dans son programme pour les élections européennes de 2019 intitulé *Pour une Europe des nations et des peuples*, on lit en effet que la Commission européenne « devrait être purement et simplement supprimée au profit du Conseil et du Parlement dont les fonctions seraient redéfinies ». Dans ce droit fil, le parti milite pour donner plus de pouvoir aux gouvernements nationaux et aux citoyens, avec notamment « le référendum d'initiative citoyenne au niveau national pour orienter les décisions ».

Ce sont le Conseil et les États qui devraient mener le jeu : « Composé de représentants de chaque gouvernement national (ministres et premiers ministres), le Conseil est l'institution qui doit avoir l'initiative législative exclusive pour mettre en œuvre la coopération. Et chaque État membre doit pouvoir décider de s'engager ou non dans une politique de coopération. » À noter qu'on parle de *coopération*, et non d'intégration.

C'est loin d'être un hasard, puisqu'il faut mettre en place « *la coopération pour mettre fin au fédéralisme* » et « redéfinir le rôle et le fonctionnement du Parlement pour qu'il soit au service des nations et non la chambre d'enregistrement de la Commission. » Ainsi faudrait-il renégocier les traités pour placer les États membres au centre de l'Union européenne. L'Union est donc envisagée comme une coopération entre États et le rôle de la Commission européenne, dépouillée de ses prérogatives actuelles, serait celui d'un secrétariat chargé d'organiser la rencontre des intérêts des États membres. L'initiative législative devrait passer entièrement entre les mains du Conseil.

Toutes ces idées sont étayées par une conviction forte, la primauté du droit national sur le droit supranational : « Il est urgent de rétablir la primauté du droit national sur celui des instances supranationales ». Dans cette logique, il conviendrait que les États membres puissent « se retirer » d'un processus dès qu'ils le souhaitent, et ainsi faudrait-il abroger la tradition de l'acquis communautaire.

### *Les Républicains*

Ancienne UMP elle-même héritière du RPR (gaullistes) et de l'UDF (giscardiens), Les Républicains représentent en France la droite classique, membre du PPE. En constante érosion depuis l'échec de la candidature de François Fillon aux élections présidentielles de 2017, sevrés de pouvoir depuis 2012, ils peuvent

revendiquer d'être en partie (via le RPR de Jacques Chirac) la lointaine famille politique du général de Gaulle qui demeure une figure de référence en France.

Nous n'avons rien vu de saillant (c'est-à-dire tranchant par rapport à la *doxa* du PPE) en 2019. En revanche, ils ont publié en juillet 2020 un document d'orientation intéressant, intitulé « Réaffirmer le rôle de la France en Europe et dans le monde ». L'objectif 2 de ce document montre leur choix en faveur de ce qu'ils appellent une Europe à plusieurs vitesses : « Face à une Europe trop technocratique et souvent bloquée par des votes à l'unanimité, nous devons mettre en place une *Europe des coopérations renforcées* – dite Europe à plusieurs vitesses – favorisant ainsi le volontariat dans la mise en œuvre de certains nouveaux mécanismes. » En clair, certains États membres devraient avoir la possibilité d'« aller plus loin » et ne plus être « bloqués » par d'autres. En pleine crise du COVID à l'époque (le contexte est important), les exemples qu'ils donnaient concernaient les urgences sanitaires et économiques ainsi que la relance.

Il est loin d'être sûr qu'ils voudraient voir mettre en place les mêmes mécanismes, notamment de la coopération renforcée qu'ils mentionnent, afin de constituer un noyau dynamique européen sur le plan politique.

#### *Parti socialiste*

Volant d'échec en échec depuis 2017 jusqu'à être réduit à la portion congrue au plan national mais aussi sur le flanc gauche de l'échiquier politique (dominé maintenant par la France insoumise secondée par les Verts), le Parti socialiste est de longue date favorable à un accroissement des compétences de l'Union sans aborder toutefois la question de l'Europe politique qu'il n'envisage qu'à travers quelques détails.

Par rapport au thème qui nous occupe, l'unanimité est vue comme une grande résistance au changement dans l'UE et qui ne fournit aucun horizon politique. C'est pourquoi, dans son programme pour les élections européennes de 2019, le PS remettait en cause la règle de l'unanimité au sein du Conseil et voulait privilégier le principe de la majorité qualifiée, notamment en matière de fiscalité.

Par ailleurs, il souhaitait faire avancer l'Union européenne en adoptant une approche plutôt sectorielle, du type : « aller plus vite et donner de la souplesse en permettant à un ou plusieurs cercles (plus ou moins restreints) de pays d'avancer plus rapidement et de manière plus structurée sur des actions communes ou sur la mise en œuvre de politiques spécifiques, comme les conditions de travail et le cadre social ou la défense. »

Il appelait aussi à une extension des initiatives citoyennes européennes : « L'initiative pourrait concerner tant les actes juridiques existants que les négociations

et pourrait demander l'adoption ou le retrait d'un acte juridique ». Il faudrait également renforcer le Parlement européen « vis-à-vis du Conseil et de la Commission, en lui donnant un véritable pouvoir législatif et en étendant le champ de la codécision avec le Conseil à des domaines tels que le budget, la fiscalité et la protection sociale ».

On le voit, au-delà d'un style assez technique et peu à même de "parler" au citoyen, ce sont divers secteurs-clés qui sont mis en avant, plutôt qu'une vision de l'Europe politique. Après tout, l'Union – comme la politique – peut être considérée, suivant une approche utilitariste, comme un ensemble de services publics. En tout cas c'est l'image qui se dessine plutôt que celle de la "haute politique".

#### *Europe écologie les Verts (EELV)*

Fruit d'une alliance en 2010 entre la liste « Europe écologie » conduite par Daniel Cohn-Bendit aux élections européennes de 2009 – qui obtint à l'époque un score historique de plus de 15% – et le parti des Verts, EELV est de loin la principale formation écologiste du paysage politique français. Cet épisode fondateur et le nom dont elle a hérité la situent explicitement dans une perspective européenne<sup>6</sup>. Elle a eu récemment des hauts (les élections européennes de 2019, les élections municipales de 2020 dans le contexte d'une très forte abstention liée au COVID et à un accord avec le Parti socialiste) et des bas, comme les dernières présidentielles de 2022 qui l'ont poussée à s'allier à la France insoumise dans le cadre d'une alliance de gauche (NUPES) comprenant le Parti socialiste, lui aussi lourdement défait.

Dans la plateforme présentée en vue des élections européennes de 2019, EELV disait souhaiter mettre fin au vote à l'unanimité au Conseil dans tous les domaines où de telles clauses existent (politique sociale, politique fiscale, etc.), ce qui donnerait – disaient-ils – à l'UE un réel pouvoir d'action dans ces domaines.

Mais au-delà, EELV appelait également à une refondation des traités par la mise en place d'une Convention constituante européenne, qui aurait pour mission d'élaborer un nouveau traité fondateur, validé par un référendum européen à la double majorité qualifiée des citoyens et des États membres. Leur premier objectif affiché en 2019 était de mettre en place un traité européen concentré autour des objectifs de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement.

Une des finalités politiques serait d'instaurer une Europe démocratique bicamérale où le Parlement européen aurait « le droit d'initiative législative et le droit de

---

<sup>6</sup> C'est même la seule formation politique française d'une certaine envergure à avoir le mot « Europe » inscrit dans son nom.

lever des impôts européens ». En outre, « il nommera et contrôlera la Commission européenne, un véritable exécutif européen. À ses côtés, un véritable Sénat européen, en lieu et place de l'actuel Conseil, représentera les territoires et co-légera avec le Parlement européen. » Dans le contexte centralisé de l'Hexagone, on parle – même chez les écologistes – de « territoires » pour désigner les régions, voire l'échelon local : cette précision sémantique – qui véhicule un arrière-plan conceptuel à ne pas sous-estimer étant faite – on peut se rendre compte qu'EELV proposait en 2019 un modèle parlementaire pour l'UE, réduisant le rôle actuel des États et y substituant les « territoires ».

Toutefois il ne s'agit pas de se contenter d'un modèle parlementaire. Il faudrait aussi bâtir une Europe plus démocratique en faisant intervenir plus directement les citoyens : « garantir le suivi politique de toutes les initiatives citoyennes européennes réunissant 1 million de signatures ; lancer, pendant le mandat, des consultations paneuropéennes contraignantes sur le modèle du référendum, sur des sujets urgents : santé-environnement et protection sociale en premier lieu ; permettre aux initiatives citoyennes européennes d'être présentées au vote des Européens. »

Enfin, EELV souhaitait l'avènement d'une démocratie fédérale européenne, « c'est-à-dire une Europe fondée sur la reconnaissance simultanée de l'importance des États et de leurs territoires et régions, permettant à ces derniers de s'intégrer, s'ils le souhaitent, au processus législatif – dans le respect de leur diversité, de leur pluralité, de leurs différences – et de tous ses citoyens, dans leur unité, leur interdépendance et leurs droits communs. » Cette formulation, peut-être parce qu'elle se voulait délibérément "inclusive", jetait une ombre de flou sur ce qui était donné à penser précédemment, où les États semblaient devoir s'effacer au profit des « territoires », alors qu'ici tout le monde paraît convié à la fête.

#### *La France insoumise*

Ce parti, organisé jusqu'à maintenant autour de la figure charismatique de Jean-Luc Mélenchon et membre de la Gauche unitaire européenne (GUE), a profité du relatif succès de son leader aux présidentielles de 2022 pour construire sous son égide une Union de la gauche baptisée NUPES<sup>7</sup> qui a obtenu un nombre respectable de parlementaires et se profile comme la principale opposition – avec à l'autre bord le Rassemblement national – à Emmanuel Macron.

Créé en 2016, le parti a toujours été critique d'une Union européenne jugée trop en phase avec les intérêts économiques de la mondialisation et trop peu

---

<sup>7</sup> Nouvelle Union Populaire, Écologique et Sociale.

soucieuse des peuples<sup>8</sup>. Sans surprise, il n'abordait pas le concept d'union politique européenne dans son programme pour les élections européennes de 2019. En revanche, il y critiquait l'UE pour son manque de représentativité et son caractère trop libéral et libre-échangiste, écrasant les souverainetés nationales : on y pointait notamment l'euro et l'Allemagne comme principaux responsables des politiques d'austérité et de la dégradation de l'économie grecque, on y insistait sur le non-respect du rejet du peuple français exprimé en 2005 à ce qui allait devenir malgré tout – et à peu de choses près – le Traité de Lisbonne.

Dans son programme de 2019, la France insoumise voulait donc changer les traités et, en cas d'impossibilité, se retirer des traités.

Elle proposait deux plans, ou scénarios, à cet effet :

« Le plan A implique la renégociation collective des traités pour permettre notamment une harmonisation sociale et de barème, la mise en place d'un protectionnisme solidaire et écologique, une politique distributive et une réorientation des missions de la Banque centrale européenne. [...] En cas d'impossibilité de mettre en œuvre le plan A, il sera nécessaire de construire de nouvelles coopérations européennes libérées des traités d'austérité avec tous les pays qui partagent ce projet. »

En clair : construire une contre-UE avec les pays qui le souhaiteraient, en cas d'échec des négociations.

Un autre thème de 2019 était de défendre « la souveraineté du peuple, notamment en matière sociale et budgétaire, en s'exonérant des règles du pacte de stabilité et du traité budgétaire ». Par ailleurs, ils « refusent d'appliquer le semestre européen et le mécanisme de contrôle des budgets nationaux en attendant la négociation de nouveaux traités européens, et reconnaissent le *droit de désobéir aux règles européennes lorsqu'un État estime que ses intérêts fondamentaux sont remis en cause* ». Enfin, preuve supplémentaire de défiance à l'égard de "l'eurosphère"<sup>9</sup>, il était proposé « l'inscription dans les traités d'un droit de

---

<sup>8</sup> À la différence des positions des souverainistes de droite, les discours de la "gauche de la gauche" sur l'Europe, ont été peu étudiés jusqu'ici. C'est le mérite de la toute récente thèse de doctorat en science politique de Hugo Houbart qui a analysé, outre celui de la France insoumise, les discours du Parti communiste français, de Lutte ouvrière et du Nouveau parti anticapitaliste : *Réticences et oppositions à l'intégration européenne dans les gauches radicales françaises*, Université de Genève, Faculté des sciences de la société, 2022.

<sup>9</sup> Terme semble-t-il forgé par Jacques-René Rabier en 1962 dans un sens positif.

révocation des députés européens et des agents publics européens par référendum, ainsi que d'une motion de censure citoyenne pour renverser la Commission. »

#### *La NUPES (Union de la gauche 2022)*

La liste d'union de la gauche bâtie pour l'occasion sous l'impulsion de la France insoumise a présenté lors des législatives de 2022 une plateforme commune, fruit des discussions entre les trois partis membres de la coalition. On y trouve des positions tranchées concernant l'Union européenne, qui rappellent ce qui est dit de longue date par la France insoumise. Il est intéressant de les citer, notamment parce que les Verts et le Parti socialiste les ont souscrites. En règle générale, il s'agit beaucoup moins de penser à construire une Union politique que de résister à l'Union européenne telle qu'elle est aujourd'hui, laquelle se dessine comme une force *a priori* hostile.

Pour entrer en résistance face à l'Union, il est déclaré que « nous n'hésiterons pas à mobiliser si nécessaire tous nos leviers d'action » : « utiliser le veto de la France » et « conditionner la contribution française au budget de l'Union européenne », ou encore « déclencher la mobilisation citoyenne avec nos alliés politiques et la société civile en Europe ». Il s'agirait par exemple de cesser d'appliquer « unilatéralement » certaines normes européennes incompatibles avec leur programme, de « suspendre la participation (*opt-out*) de la France à certains programmes comme l'Europe de la défense »<sup>10</sup>, ou de « réaffirmer la supériorité des principes fondamentaux inscrits dans la Constitution » sur le droit européen.

Mais tout n'est pas figé ni purement défensif, et il est possible de créer une dynamique qui soit favorable. Car loin d'être une « construction figée », l'Union européenne « est un espace politique fondé sur des rapports de force et des *coopérations à géométrie variable*. Nous utiliserons cette fois tout le poids de la France pour réaliser notre programme. » Il s'agit dans un premier temps de « construire de nouvelles coopérations approfondies avec les États qui le souhaitent en matière sociale, écologique, culturelle, éducative, scientifique, etc. »

Si l'on constate que le Parti socialiste et les Verts, dont on a lu plus haut les positions, ont signé ce programme, c'est bien qu'il arrive encore aujourd'hui, malgré ce que disent certains analystes, que le clivage gauche / droite soit dans certains cas plus fort que celui qui oppose les «souverainistes» aux «européistes».

---

<sup>10</sup> « La France peut et doit se défendre elle-même, en dehors de toute alliance militaire permanente quelle qu'elle soit. Pour cela, la défense doit être l'affaire de la Nation tout entière. »

### *Reconquête!*

Ce parti, dont l'avenir politique est incertain, a été créé dans le sillage de la candidature d'Éric Zemmour à l'élection présidentielle de 2022 en essayant (pari perdu) de supplanter le Rassemblement national auprès d'une droite conservatrice et identitaire. Voici ce qui était dit dans son programme à propos de l'Europe :

« Je mettrai fin à la *fuite en avant fédéraliste* :

- Bloquer tout nouveau transfert de compétence réclamé par la Commission européenne et faire appliquer rigoureusement le principe de subsidiarité ;
- Protéger nos entreprises et producteurs de la concurrence déloyale en mettant fin à la surtransposition dans le droit français des règles européennes ;
- Instaurer la supériorité des nouvelles lois nationales sur tout texte international antérieur et sur tout acte dérivé qui en résulte en modifiant l'article 55 de la Constitution ;
- Porter des initiatives politiques et industrielles intergouvernementales européennes en s'appuyant sur les États membres qui partagent nos intérêts. »

Le projet à plus long terme est très politique, et orienté vers la création d'« *une Europe des Nations* qui respecte les souverainetés nationales plutôt qu'une Europe fédérale qui les nie ».

### **Italie<sup>11</sup>**

Comme c'est le cas en ce moment en France, le système de partis en Italie est très labile, même s'il s'agit outremonts d'une tradition plutôt que d'un phénomène récent comme dans l'Hexagone. Et à la différence de la France, qui pratique de plus en plus la verticalité du pouvoir à partir du Palais de l'Élysée, l'Italie est depuis la dernière guerre un régime parlementaire et une partitocratie.

#### *Partito democratico*

Parti de la gauche modérée de gouvernement dont il est une pièce majeure lorsque celui-ci penche à gauche<sup>12</sup>, le Parti démocratique ne trouve guère à redire à

---

<sup>11</sup> Jusqu'à l'été 2021, le gouvernement de Mario Draghi était soutenu par tous les partis importants, à l'exception de *Fratelli d'Italia*. Les élections de septembre 2022 ont vu la victoire d'une coalition entre ce parti, la *Lega* et *Forza Italia*.

<sup>12</sup> Ou même nulle part, comme le gouvernement de Mario Draghi, qui avait rassemblé à peu près tout le monde, sauf *Fratelli d'Italia*.

l'Union européenne dont il soutient en principe les développements. Mais est-il capable d'audace et de parler aussi d'Union politique ?

Dans son programme pour les élections européennes de 2019, il disait vouloir « se battre pour une union politique capable de dépasser les égoïsmes nationaux, et pourvue d'institutions simples et compréhensibles. » Autant de grands défis... De même désirait-il « une politique de défense et de sécurité commune plus forte. » Autant de grands mots...

Pour entrer plus dans le détail et surtout dans le concret, le parti voulait faire du Parlement l'égal du Conseil et généraliser la co-décision aux domaines où elle ne s'applique pas, tout ceci en passant par les "clauses passerelles" de l'article 48.7 plutôt que de devoir modifier le Traité :

« Arrêt de l'unanimité : le Parlement et le Conseil sur un pied d'égalité, dans tous les domaines. Dans une Europe véritablement démocratique, le Parlement, qui représente directement les citoyens de l'Union, et le Conseil, qui représente les États, doivent être sur un pied d'égalité. Bien que le Traité de Lisbonne ait étendu le principe de codécision à la majorité des actes législatifs, il existe encore des domaines où il ne s'applique pas. C'est pourquoi, dans l'attente d'une réforme plus générale des traités, nous demandons l'activation des "passerelles" prévues à l'article 48.7 du Traité sur l'Union, en étendant la procédure législative ordinaire fondée sur la codécision et le vote à la majorité à tous les domaines restants, à commencer par les politiques fiscales. »

Se référant explicitement à la figure de David Sassoli, le Président du Parlement européen décédé en janvier 2022, le programme pour les élections de septembre 2022 plaide pour une *Europe démocratique et progressiste*. S'y affirme nettement la volonté de donner suite à la *Conférence sur l'avenir de l'Europe* et de modifier les traités, pour permettre « un saut en avant institutionnel à partir de l'abolition du droit de veto » et « faire de l'UE une vraie puissance de valeurs (*potenza di valori*) dans le monde d'aujourd'hui et, plus encore, de demain. »

#### *Cinque Stelle*

Né dans un contexte populiste, grand vainqueur des élections législatives de 2018, puis embarrassé par sa victoire et rapidement en perte de vitesse dans les intentions de vote avant de subir une scission en juin 2022 entre l'aile Di Maggio

(qui crée le mouvement « Ensemble pour l'avenir »)<sup>13</sup> et l'aile Conte, le Mouvement Cinq Étoiles, novateur dans certains domaines (les réseaux sociaux), a sur les questions européennes des opinions parfois difficiles à cerner.

Dans leur programme pour les élections européennes de 2019, les Cinq Étoiles se montraient très critiques de la domination dans l'UE d'un condominium PPE et Sociaux-démocrates, reproduisant le « *Patto del Nazareno* » conclu cinq ans plus tôt en Italie entre le *Partito democratico* et *Forza Italia* (PPE) pour conserver et se partager le pouvoir, en organisant selon eux l'austérité et l'imposition d'une bureaucratie éloignée de l'intérêt des citoyens. Pour contrebattre un tel pacte (*patto*), réel ou supposé, le Mouvement proposait « davantage de démocratie directe en Europe », « moins de bureaucratie et de dépenses inutiles » (visant par exemple le coût des sessions à Strasbourg du Parlement européen), mais aussi un « salaire minimum européen pour tous les salariés » et plusieurs autres choses, comme « une politique migratoire commune comprenant la répartition (*redistribuzione*) des migrants » avec un accent particulier sur l'environnement et le climat.

Mais d'Union politique européenne, guère. Leur point d'accroche étant le citoyen, ce qu'ils imaginaient partait volontiers d'en bas, en symbiose avec un rejet affiché pour la bureaucratie. En 2022, leur programme pour les élections de septembre, placé sous le signe d'un « *nouvel humanisme* », reprenait ces éléments, en insistant sur la nécessité de rompre définitivement avec les politiques d'austérité et de promouvoir, sur la base de l'article 3 du Traité TUE, un développement durable et équilibré dans lequel s'inscrirait leur proposition de « Superbonus » pour aider à la transition énergétique. Ils se disent « européistes », en précisant : « notre européisme ne peut être acritique ni superficiel ». Pour le reste, on les voit dessiner à grands traits les contours d'une « Europe plus intégrée, démocratique et participative » en appelant à un Parlement européen plus fort, avec pouvoir d'initiative législative, à un mode de décision axé sur la majorité qualifiée et non plus sur l'unanimité, à une amélioration des instruments permettant aux citoyens de faire entendre leur voix.

### *Lega*

Née d'un mouvement régionaliste à touche populiste volontiers anti-Rome, puis anti-migrants, la *Lega* a toujours vivement critiqué l'UE, notamment en ce qui concerne l'euro, jugé trop fort pour l'économie italienne, et l'austérité « promue et imposée par Bruxelles ».

---

<sup>13</sup> *Insieme per il futuro*.

Durant la campagne des élections européennes de 2019, elle n'a pas émis – du moins officiellement – de programme, se contentant de reprendre la plateforme de l'*Alliance européenne des Nations* dont le parti est membre.

Dans cette plateforme, il était écrit que « la *coopération intergouvernementale* sur des questions choisies est plus efficace que la multiplication des procédures de l'UE, qui portent atteinte à la liberté des nations et se révèlent inapplicables à vingt-sept. » Il y était ainsi proposé de « remplacer le principe de la supranationalité par le *principe de la coopération choisie* » avec une dénonciation vigoureuse « des abus de pouvoir et des intrusions illégitimes dans les affaires intérieures des États membres ».

Il faudrait, pouvait-on lire dans ce même document, que « la Commission européenne devienne le secrétariat général du Conseil, c'est-à-dire un simple secrétariat administratif sans rôle décisionnel. » Alors « l'initiative des lois relèvera exclusivement du Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement légitimement élus dans chaque pays », tandis que « le Parlement européen sera chargé d'examiner, de débattre et de voter sur tous les textes et directives proposés par le Conseil des chefs d'État et qui seront ratifiés par cet organe après le vote de l'assemblée. » Une logique donc essentiellement interétatique de la construction européenne.

Par ailleurs, il était dit que « les procédures de vote seront revues et l'unanimité sera requise pour l'adoption de toutes les directives et traités touchant à la souveraineté des États. Les budgets seront réduits pour financer les tâches spécifiques confiées aux institutions européennes. Aucun État ne devrait être contraint de financer des projets sans un *retour équitable* au moins équivalent à sa contribution. »

Lors des élections nationales italiennes de 2018, la *Lega* a conduit sa campagne avec ces deux slogans sur l'Europe : « Retourner à la situation d'avant Maastricht » (*Ritornare allo stato pre-Maastricht*) et « La Constitution [italienne] comme garantie de souveraineté » Les différents aspects d'une souveraineté à reconquérir étaient particulièrement mis en avant :

« *Souveraineté territoriale* : rétablissement du plein contrôle de chaque État sur ses frontières, c'est-à-dire abrogation de Schengen et du règlement de Dublin ;  
*Souveraineté législative* : suprématie du droit des États membres sur le droit de l'Union ».

Il s'y ajoutait l'idée d'un « rétablissement de la subsidiarité » (*ripristino della sussidiarietà*) entendu comme « le retour de la plupart des compétences

concurrentes et de toutes les compétences d'appui à la compétence exclusive des États membres » et le « renforcement du pouvoir des parlements nationaux et des régions dans le contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ».

Leur « Programme de gouvernement » pour les élections de septembre 2022 a condensé un certain nombre de ces thèmes, en affirmant :

« L'Union européenne doit rester attachée aux principes cardinaux de la *souveraineté* et des *compétences exclusives* des États membres tels que l'Italie, unis par la volonté d'atteindre des objectifs communs qui peuvent être réalisés plus efficacement par l'Union que par les États membres individuels. »

« Cela implique de ramener au centre de l'Union le principe de subsidiarité que l'Europe a négligé », en conclut la *Lega* qui insiste également sur le principe d'autonomie de l'Italie.

En toute logique, le mouvement prône donc « la défense du vote à l'unanimité au sein de Conseil de l'UE ».

#### *Fratelli d'Italia*

*Fratelli d'Italia* est devenu un concurrent très sérieux de la *Lega* sur le thème de la défense de l'identité nationale face aux agressions de toutes sortes qu'elle pourrait subir, y compris celles qui viendraient de l'Union européenne sous sa forme actuelle : « Notre modèle de l'Europe n'est pas l'actuelle entité supranationale gouvernée par des bureaucrates et des technocrates non élus qui imposent leurs choix d'en haut aux peuples européens. »<sup>14</sup>

« Nous voulons passer de cette Union européenne à une *confédération européenne d'États-nations libres et souverains*, capables de coopérer sur les grandes questions – sécurité, marché unique, défense, immigration, recherche, politique étrangère – mais libres de s'autodéterminer sur tout ce qui peut être mieux décidé au niveau national. » De plus, « nous voulons réaffirmer (*ribadire*) la suprématie de la Constitution et de la loi italienne sur les normes européennes. » On retrouve l'articulation des deux thèmes de la souveraineté (nationale) et de la subsidiarité, proposée par la *Lega* sous une forme un peu différente.

---

<sup>14</sup> Programme pour les élections européennes de 2019. Par ailleurs, « la capitale européenne ne peut plus être Bruxelles, capitale des lobbyistes, mais doit être Athènes ou Rome, où est née la civilisation européenne. »

Cela s'accompagne d'un rejet de la domination franco-allemande sur l'UE, jugée néfaste aux intérêts italiens : « Nous mettrons fin aux actions prédatrices de l'axe franco-allemand sur nos entreprises, nos infrastructures stratégiques et notre économie. Nous ne tolérerons plus d'ingérence dans notre politique intérieure et d'actions hostiles à nos intérêts internationaux ».

Conclusion : « En Europe, la tête haute, pour défendre l'Italie ! », tel était en 2019 le slogan de *Fratelli d'Italia*.

Dans le programme pour les élections de septembre 2022, les thèmes européens, relégués dans les dernières pages et plus elliptiques, mettaient en avant le modèle d'« une *Europe des patries* fondée sur l'intérêt des peuples », avec « une politique extérieure concentrée sur l'intérêt national et la défense de la patrie », la Méditerranée devant retrouver sa « centralité dans la politique italienne et européenne ».

#### *Forza italia*

Membre du PPE, le parti de Silvio Berlusconi a longtemps été la force principale du flanc droit de la politique italienne avant de connaître un déclin tout en gardant un certain poids comme partenaire de coalition. Dans son Manifeste pour les élections européennes de 2019, on a du mal à trouver quelque chose qui soit en rapport avec l'idée d'une Union plus politique. Les seuls éléments à porter au dossier concernent le Parlement européen.

Ce dernier « doit avoir le droit d'initiative législative actuellement monopole de la Commission européenne. » Il faudrait aussi « que le Parlement dispose du pouvoir d'enquête et devienne une autorité budgétaire véritablement égale au Conseil européen et qu'il traite non seulement des dépenses mais aussi des recettes. » En fin de compte, peu d'effort programmatique propre par rapport à ce que produisait le PPE à la même époque...

Dans le programme de 2022, on trouve tout au début exactement la même formule que *Fratelli d'Italia* : « une politique extérieure concentrée sur l'intérêt national et la défense de la patrie », avec la même insistance sur la « centralité » de la Méditerranée. Comme ses deux partenaires de coalition, *Forza Italia* réaffirme par ailleurs l'appartenance de l'Italie à l'Alliance atlantique.

## Espagne<sup>15</sup>

### *PSOE (Socialistes)*

Le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (PSOE), au pouvoir depuis 2018, estime d'une manière générale que, face aux défis actuels, il est nécessaire d'entreprendre de nouvelles réformes pour améliorer le caractère démocratique de la prise de décision dans l'UE et aller dans le sens d'une Union politique. Dans son programme pour les élections européennes de 2019, il soulignait que « la mise en œuvre de l'union fiscale et financière est en soi une avancée majeure de *l'union politique fédérale*, mais [qu'] elle doit s'accompagner d'une amélioration de la gouvernance démocratique de l'Union et surtout de l'euro afin de légitimer les décisions proposées et d'en assurer le succès. »

Il souhaitait notamment que les décisions dans l'UE soient prises à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité dans d'importants domaines :

« Nous proposons d'abolir le système de vote à l'unanimité dans la prise de décision au Conseil et au Conseil européen, notamment en matière de politique étrangère et de fiscalité, ainsi qu'en ce qui concerne le budget pluriannuel, les ressources propres et le mécanisme de vérification du respect de l'état de droit et des droits de l'homme, afin que seule une majorité qualifiée soit requise pour décider de ces questions. Cela permettrait d'éviter le veto d'un seul pays, qui conduit souvent à la paralysie de l'UE sur des questions d'importance internationale et irait dans le sens d'une *nouvelle souveraineté* : la *souveraineté européenne*. »

On est ainsi en présence d'un parti qui, comme Emmanuel Macron deux ans plus tôt, parle de nouvelle souveraineté à établir : la souveraineté européenne. Mais qui, à la différence de ce dernier, parle aussi d'union politique fédérale, une expression que le Président français a pour caractéristique d'éviter. Visiblement, les conditions de réalisation d'une Europe politique, et non uniquement sectorielle, tiennent à cœur à ce parti.

### *Partido popular*

Autre tonalité chez le principal parti de droite en Espagne : le Parti populaire, membre du PPE.

---

<sup>15</sup> Le PSOE gouverne en alliance avec *Podemos*.

Dans son programme pour les élections européennes de 2019, il s'intéressait à la zone euro, qu'il voudrait plus fortement intégrée, avec comme objectif une « Union économique et monétaire solide, en favorisant l'approfondissement de l'Union bancaire et de l'Union fiscale. »

Sur le terrain plus directement politique, le parti souhaitait « promouvoir la pleine légitimité démocratique des décisions européennes », objectif noble mais vague. De manière tout aussi générale, il était question de « faire progresser l'union politique, en renforçant la responsabilité des institutions devant les citoyens européens ». S'y ajoutait le souhait « que le Parlement européen et les parlements nationaux aient plus de contrôle sur l'euro ».

Mais on revenait plutôt sur les questions financières, budgétaires, fiscales et monétaires qui semblaient largement dessiner l'horizon européen du parti : « nous continuerons à promouvoir les politiques et les instruments qui compléteront définitivement l'Union bancaire, l'Union fiscale et les accords en matière budgétaire pour garantir l'État providence et l'équilibre budgétaire des États membres. » Ainsi restait-on plus près d'une vision économique et fonctionnelle de l'intégration que d'une approche politique.

#### *Podemos*

*Podemos* a été un phénomène, issu des Indignés, avant de devenir un parti aujourd'hui bien établi à la gauche du PSOE et faisant sur le plan européen partie du GUE.

Son programme pour les élections européennes de 2019 partait de l'observation suivante : « Si l'UE fonctionnait vraiment comme une démocratie, il aurait été inimaginable de la voir se retourner contre ses peuples comme elle l'a fait depuis 2008. »<sup>16</sup> C'est pourquoi le mouvement s'appliquait à formuler des propositions visant, suivant ses propres termes, à « démocratiser » les institutions de l'Union. *Podemos* est volontariste – c'est inscrit dans son nom<sup>17</sup>.

Il s'agissait notamment de « donner au Parlement européen les pleins pouvoirs législatifs ». Pas seulement le droit d'initiative, comme le réclament d'autres partis :

il faudrait que « le Parlement européen élise et contrôle les postes de direction des agences et autres organes de l'UE, tels que la Banque centrale européenne (BCE), la Banque européenne d'investissement, la Cour de justice, la Cour des

---

<sup>16</sup> Allusion bien entendu aux politiques d'austérité.

<sup>17</sup> « Nous pouvons », qui rappelle étrangement le “Yes we can” d'Obama.

comptes, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le Comité des régions et le Comité économique et social. »

Il s'agissait aussi de donner plus de pouvoirs aux citoyens :

« La création d'une Charte démocratique européenne (*Carta Democrática Europea*) sera envisagée, prévoyant l'adoption de mesures et de mécanismes de participation des citoyens à la prise de décision, à la gestion de l'UE et à son contrôle démocratique. »

Il était en outre proposé « une motion de censure des citoyens sur la Commission ou n'importe lequel de ses membres », ce qui romprait avec les habitudes :

« Les exigences et la procédure de soumission d'une *motion de censure citoyenne* seront les mêmes que celles établies pour la soumission d'une initiative citoyenne européenne : premier groupe minimum de sept citoyens nationaux de sept pays membres et un million de signatures. La motion sera débattue et votée au Parlement européen. »

Il semble donc que l'effort de *Podemos* s'applique moins à créer un pouvoir politique européen qu'à démocratiser le fonctionnement de l'UE, ce qui est l'autre facette de la même question, en faisant plus de place aux instruments de la démocratie représentative et de la démocratie directe.

### *Ciudadanos*

Remarquablement peu de choses dans le programme pour les élections européennes de 2019 de ce parti libéral arrivé récemment sur la scène espagnole<sup>18</sup>, concurrent direct du Parti Populaire, et qui est membre de *Renew Europe*. Ils voulaient – comme d'autres – accroître sans plus de détails les pouvoirs du Parlement européen, car « l'institution qui les représente doit avoir les moyens d'améliorer la vie des Européens », et surtout « réduire la bureaucratie européenne pour rendre l'Europe plus agile ainsi que le nombre d'agences, de comités et d'organes européens pour éviter les doubles emplois et les dépenses inutiles ; nous voulons une *Europe sans lourdeurs* afin que quiconque souhaite faire progresser l'intégration puisse le faire. »

---

<sup>18</sup> Né en Catalogne, il obtint ses premiers élus nationaux aux élections générales de 2018.

Cette « Europe sans lourdeurs », qui ne dit par ailleurs rien du contenu politique de l'ensemble, est – on le sait – un thème classique de l'approche libérale.

VOX

VOX est un mouvement né en Andalousie en réaction aux flux migratoires, qui a obtenu ses premiers députés aux élections générales de 2019. Il se situe à la droite du Parti Populaire. Son programme pour les élections européennes de cette même année 2019 prenait pour cible la bureaucratie européenne insensible aux problèmes rencontrés par les citoyens, alors que ni la Commission ni le Parlement européen ne tiennent compte des particularités et identités nationales, pas plus que de la volonté des peuples. En conséquence, VOX plaidait pour une Europe des coopérations libres entre gouvernements souverains.

Il souhaitait que les décisions dans l'UE fussent prises à l'*unanimité*, afin d'éviter que des « majorités idéologiques » n'arrivent à « imposer des décisions partisanses contre la volonté des nations souveraines ».

C'est donc logiquement que le parti voulait changer les traités :

« Les députés européens de VOX s'engagent à exiger au Parlement européen la rédaction d'une recommandation au Conseil pour l'adoption d'un nouveau traité européen qui garantisse le *pouvoir souverain des États membres*, ce qui inclut la *possibilité d'une Europe à plusieurs vitesses* où les États qui ne veulent pas suivre l'intégration européenne sont respectés et en aucun cas forcés de le faire contre leur liberté. »

On trouve ici une intéressante interprétation de l'Europe à plusieurs vitesses. D'ordinaire elle est conçue pour permettre à certains d'aller de l'avant et suscite chez les autres la crainte de rester en arrière ; ici elle est interprétée comme une possibilité pour ceux qui souhaitent rester en arrière de pouvoir le faire.

Dans le même sens, VOX préconisait que « les traités réinsèrent le veto et l'exigence de l'unanimité comme principal mécanisme d'intégration ; et dans tous les cas où la majorité est maintenue, le pouvoir souverain des États d'exclure les effets de l'acte législatif communautaire doit être reconnu, en étendant, généralisant et améliorant le *système de coopération renforcée*, avec la pratique de l'*opt-out*, *opt-in*. » Là encore, la pratique de la coopération renforcée fonctionnerait dans un sens inverse de celui qui est généralement consacré.

## Belgique<sup>19</sup>

Il n'y a pas un seul système de partis en Belgique, mais deux<sup>20</sup>. Nous analysons ici les programmes de trois partis flamands, la N-VA, Vlaams Belang et l'Open VLD ; et de deux partis francophones, le Parti socialiste et le Mouvement réformateur.

### *Parti socialiste*

Le programme pour les élections européennes de 2019 de ce parti fortement implanté en Wallonie était aligné sur les positions du Parti socialiste européen (voir chapitre précédent). C'est surtout la dimension sociale de l'Union européenne qui était mise en avant. Dans ce cadre, on parlait « d'introduire un salaire minimum dans chaque État membre de l'UE, équivalent à 60% du salaire médian de chaque pays. »

Par ailleurs, le Parti socialiste souhaitait fixer un certain nombre de priorités dans les domaines des relations internationales et de la politique extérieure et de sécurité : « la réaffirmation du multilatéralisme pour répondre aux défis mondiaux communs ; une nouvelle marque de l'Union européenne en matière de relations internationales pour répondre aux méfaits de la mondialisation économique et financière ; l'avènement à terme d'une véritable "Europe de la défense" sur les plans humain, stratégique et industriel doit être une priorité de la construction européenne. »

Pas de référence, en revanche, à une Union plus politique ni aux moyens d'y parvenir.

### *N-VA*

La N-VA (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*) se présente comme un parti autonomiste, aligné sur le flanc droit de la politique en Flandre, et concurrencé en outre sur sa droite par le plus radical *Vlaams Belang*. Elle est membre des Conservateurs et Réformateurs européens (ECR) aux côtés par exemple de *Vox* et des Polonais du PiS.

L'Alliance milite pour « une Flandre plus forte dans une Europe plus prospère », marquant bien la présence de préoccupations économiques. Dans son programme pour les élections européennes de 2019, on pouvait par ailleurs lire :

---

<sup>19</sup> La N-VA et le *Vlaams Belang* sont dans l'opposition.

<sup>20</sup> Seul le marxiste Parti du travail / *Partij van de Arbeid*, situé à l'extrême gauche, fait exception à la scission linguistique.

« Les compétences qui nécessitent une approche supranationale doivent être transférées aux organes européens. Il s'agit notamment de la monnaie, de la défense, de l'immigration, du marché intérieur, de l'énergie, etc. D'autre part, les compétences qui traitent de questions plus proches des citoyens doivent être transférées à la Flandre. »

Il s'agissait donc d'une application du principe de subsidiarité à trois niveaux : Union, État membre, région ou nation sans État.

Par ailleurs, la N-VA se définit comme « un parti euroréaliste qui n'hésite pas à remettre en cause le fonctionnement de l'Union européenne, non pas parce que nous doutons de son utilité et de son intérêt, mais parce que nous ne devons pas la considérer comme acquise. » Elle veut réduire le pouvoir de la Commission européenne, tout en renforçant le Parlement européen et les parlements nationaux.

Est-elle en faveur d'une Union politique ? Non, car « une union politique ne fera que renforcer le conflit entre le Nord et le Sud ».

#### *Vlaams Belang*

*Vlaams Belang* (Intérêt flamand) est un parti autonomiste, le plus à droite de l'échiquier politique de la Belgique néerlandophone. S'agissant de la construction européenne, il est volontiers "souverainiste" et ses élus au Parlement européen siègent dans le groupe « Identité et Démocratie », aux côtés du Rassemblement national et de la *Lega*.

Dans son programme de 2019, il estimait qu'il y avait danger, car « l'Union européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui évolue de plus en plus vers un *super-État européen*, qui intervient de plus en plus dans les pouvoirs des États membres, allant souvent à l'encontre des décisions démocratiques des peuples européens. »

Voulant « mettre un terme à l'évolution vers un super-État européen », le *Vlaams Belang* est logiquement contre une Union politique européenne ou une Union fédérale. De même souhaitait-il en 2019 que l'euro « soit démantelé et remplacé par une union monétaire saine composée de pays européens ayant un contexte économique similaire. »

#### *Mouvement réformateur*

Parti libéral de centre-droit, traditionnellement bien implanté à Bruxelles, qui est membre de *Renew Europe*. Pour la petite histoire, c'est le parti de Charles Michel, ancien Premier Ministre et actuellement Président du Conseil européen. Dans son

programme de 2019, on comprend qu'il voulait agir dans le cadre du Traité existant dont il n'envisageait pas la révision (peut-être a-t-il changé d'avis).

Il s'agissait notamment de « réduire le nombre de commissaires européens ; renforcer le rôle du Parlement européen pour assurer la transparence des décisions et le contrôle démocratique ; établir des consultations régulières des citoyens dans toute l'Union. » Notons que le Mouvement proposait également un changement dans la procédure de l'art. 7, la majorité qualifiée remplaçant l'unanimité afin de mieux assurer le respect des valeurs européennes.

Adeptes d'une certaine flexibilité dans le processus d'intégration, il défendait en ces termes l'idée d'une Europe à plusieurs vitesses :

« Il ne s'agit pas de créer des divisions mais, au contraire, de permettre à ceux qui veulent ou qui peuvent avancer de le faire. Le MR est convaincu que la Belgique doit jouer un rôle clé dans cette *avant-garde européenne*. Les grandes avancées ont souvent été le fait d'une avant-garde : la zone euro, l'espace Schengen. Une Europe à plusieurs vitesses n'est pas une Europe à la carte. Quand on est membre du club, on en récolte les bénéfices, mais on en assume aussi les responsabilités et les contraintes. Nous devons permettre à ceux qui le souhaitent de décider d'aller de l'avant. Les autres sont libres de nous rejoindre plus tard quand ils le souhaitent ou quand ils le peuvent. »

Outre la distinction classique entre « Europe à plusieurs vitesses » et « Europe à la carte », on s'aperçoit que le Mouvement faisait référence à l'idée d'une avant-garde dont il soulignait l'importance pour la dynamique de l'Union. Il rappelait également que son objectif n'était pas nécessairement « plus d'Europe », mais « une meilleure Europe », préférant, dans une veine libérale, plus d'efficacité à plus d'intégration.

#### *Open VLD*

Fondé par l'Ancien Premier Ministre Guy Verhofstadt, le parti des « Libéraux et démocrates flamands » (*Open VLD*), membre de *Renew Europe*, est celui de l'actuel Premier Ministre Alexander de Croo.

Dans son programme 2019-2024, il défendait l'idée que les institutions européennes, conçues après la deuxième Guerre mondiale, avaient vieilli, et qu'il convenait de les « réformer en profondeur ». Il fallait aussi les « alléger » : « Il y a trop de Commissaires européens, trop d'organes consultatifs et de comités aux missions peu claires, il y a les députés européens qui doivent faire le voyage de

Bruxelles à Strasbourg chaque mois, il y a le droit de veto permettant aux États membres de bloquer les avancées dans certains domaines ». C'est pourquoi le parti proposait par exemple de réduire « de 27 à 12 » le nombre de Commissaires européens.<sup>21</sup>

Il souhaitait également la création d'un Ministre européen des finances, à la tête d'un Trésor européen et remplaçant les trois Commissaires concernés par la zone euro, mais dépourvus de moyens d'action. Il faudrait en outre « abolir la règle de l'unanimité au Conseil européen » pour « empêcher que des États membres bloquent constamment des réformes servant l'intérêt européen, mais qu'ils ne soutiennent pas en tant qu'État membre. » Ce serait nécessaire notamment en matière de politique extérieure, ajoutait le parti.

Enfin, il conviendrait de doter le Parlement européen du « droit d'initiative législative ». Sur le budget, « il devrait pouvoir contrôler non seulement les dépenses de l'Union, mais aussi les recettes », comme un véritable Parlement, était-il précisé.

## **Luxembourg<sup>22</sup>**

### *Parti démocratique*

Dans le programme pour les élections européennes de 2019, on ne trouve pas mention d'un changement institutionnel au sein de l'UE.

Les priorités affichées étaient très générales : « Pour gagner en respect, en crédibilité et être écoutée dans le monde, l'UE doit parler d'une seule voix ».

Par ailleurs, « le mandat de l'UE pour assurer sa sécurité et sa défense doit être renforcé. Dans le cadre d'un partenariat stratégique avec l'OTAN, une Union européenne de défense pourrait agir de manière autonome à l'étranger et assurer la sécurité et la stabilité dans les États voisins de l'UE. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles structures, mais de mettre en place une coopération plus efficace entre les forces armées de l'UE. » On le voit, il s'agit surtout d'améliorer le fonctionnement de ce qui existe plutôt que de le modifier.

---

<sup>21</sup> L'article 17 (5) du TUE prévoit une disposition laissée lettre morte pour obtenir la ratification de l'Irlande en 2008, à savoir : « À partir du 1er novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre. » Cela ferait 18 Commissaires. L'Open VLD va donc plus loin en proposant (sur quel critère ?) une réduction à 12.

<sup>22</sup> Le Parti démocratique forme la coalition gouvernementale avec le LSAP et les Verts. Le CSV est dans l'opposition.

## CSV

Dans son projet pour les élections européennes de 2019, le CSV (membre du PPE) se prononçait pour un renforcement de l'Union européenne :

« La paix et la liberté, la prospérité et la sécurité nous sont garanties par l'Union européenne. La *diversité* des peuples européens doit donc être respectée, et leurs particularités encouragées. L'Union européenne ne doit pas devenir un État unitaire centralisé. Nous croyons en une *Europe fédérale*. »

Il n'y avait pas d'autres considérations directement politiques dans leur programme, mais on peut noter le plaidoyer pour une Europe fédérale conçue comme le contraire d'un modèle centralisé.

Sur les questions extérieures et de sécurité, il prônait « une politique européenne de sécurité coordonnée qui, à moyen et long terme, devrait conduire à la création d'une armée européenne », précisant que « à moyen et court terme, le CSV préconise un approfondissement de la coopération structurée permanente (CSP/PESCO), une augmentation des investissements dans la recherche et l'acquisition conjointe d'équipements militaires ainsi que la création d'une force d'intervention commune. Le CSV promeut également la création d'une cybergdéfense européenne. »

## LSAP (Socialistes)

Il s'agit du deuxième parti du Luxembourg, traditionnellement celui qui hérite du portefeuille des Affaires étrangères et européennes, occupé depuis un certain nombre d'années par Jean Asselborn.

Lors des dernières élections européennes, le parti demandait « l'introduction de listes transnationales aux élections européennes » conduites par des *Spitzenkandidaten*.

Dans son programme 2018 pour les élections nationales, il préconisait « la démocratisation de la zone euro et un ministre des finances à temps plein qui soit également membre de la Commission européenne. Le contrôle démocratique devrait être garanti par une commission spéciale du Parlement européen. » En outre, « l'Eurogroupe devrait être réformé et élargi. » Le LSAP demandait ainsi qu'il « ne s'occupe plus exclusivement des questions économiques et financières » car « les ministres de l'emploi et des affaires sociales devraient également être associés à ses réunions. »

## **Autriche<sup>23</sup>**

### *ÖVP*

Équivalent de la CDU ou de la CSU en Allemagne, il s'agit du parti du Chancelier Karl Nehammer et de l'ancien Chancelier Sebastian Kurz. Dans son programme pour les élections européennes de 2019, il réclamait « un nouveau Traité » avec une « subsidiarité renforcée » et « moins de bureaucratie », ce qui allait dans le sens d'une UE plus "frugale" et probablement davantage de compétences laissées aux États.

Il est intéressant de noter qu'ils demandaient, à la différence de la CDU et de plusieurs autres formations politiques en Allemagne et ailleurs, « l'élection directe du Président de la Commission européenne, dans la mesure où les élections européennes ont montré que le modèle du *Spitzenkandidat* ne fonctionne pas. »

### *SPÖ*

Il s'agit du parti social-démocrate autrichien, l'équivalent du SPD allemand.

Son programme pour les élections de 2019 défendait l'idée d'une Europe sociale et pas uniquement économique, mais ne montrait rien de directement politique, si ce n'est cette courte déclaration sur le durcissement des sanctions en cas de non-respect de certaines valeurs ou principes :

« Gel du financement en cas de non-respect des droits fondamentaux : pas de financement pour les États membres qui ne respectent pas les droits humains fondamentaux et les droits des femmes, les principes démocratiques et l'état de droit. »

### *FPÖ*

Il s'agit d'un parti important, ancré très à droite, qui a subi l'empreinte laissée par l'orientation politique de Jörg Haider. Dans son programme pour les élections autrichiennes de 2019, on pouvait lire le slogan : « Plus de démocratie directe, moins d'UE », le parti ajoutant qu'« en termes de politique étrangère, le FPÖ est critique envers l'UE, mais affirme que l'Union européenne ne doit pas être abolie. Le FPÖ tend plutôt vers une *Europe des patries (Europa der Vaterländer)*, dans laquelle chaque pays devrait décider souverainement. » Donc, garder l'Union européenne, mais en changer profondément la nature.

C'est la raison pour laquelle le parti appelait à plus de subsidiarité, à moins de bureaucratie européenne (cela rappelle l'ÖVP, mais en version plus débridée),

---

<sup>23</sup> Le SPÖ et le FPÖ sont dans l'opposition.

combattant dans son programme pour les élections européennes de 2019 l'idée de « super-État centraliste de l'UE ».

Deux choses nous paraissent devoir être soulignées dans ce qui précède : l'UE fait partie de la « politique étrangère » d'une part ; d'autre part, l'expression « *Europa der Vaterländer* » – également utilisée par l'AfD allemande – qui fut déjà utilisée par le Général de Gaulle dans les années 1950 et 1960 (*Europe des patries*)<sup>24</sup>.

## **Irlande**<sup>25</sup>

### *Fianna Fáil*

Parti historique de l'Irlande indépendante relié à la figure emblématique d'Éamon de Valera, le *Fianna Fáil*, pour des raisons que seule la politique européenne peut comprendre, s'est retrouvé dans la formation libérale *Renew Europe*, après avoir été un bon moment au PPE. Nous avons dit dans le chapitre précédent ce qu'il fallait penser de la consistance des groupes politiques européens, parfois alliances de circonstances. C'en est un bon exemple.

Rien d'essentiellement politique dans son programme pour l'élection européenne de 2019. Sa préoccupation principale – bien compréhensible étant donné les conséquences du *Brexit* : « Sauvegarder l'accord du Vendredi saint et le processus de paix »<sup>26</sup>.

Dans cette perspective, les membres du parti souhaitaient protéger les entreprises et les PME du nord et du sud de l'Irlande et proposaient que l'Irlande du Nord soit désignée comme zone économique spéciale. Ils « travailleront dans le cadre de l'UE des 27 pour parvenir à un accord de libre-échange complet entre l'UE et le Royaume-Uni ».

### *Fine Gael*

Rival historique du *Fianna Fáil*, *Fine Gael*, d'orientation plus libérale que son concurrent, a en quelque sorte pris sa place au PPE. Au pouvoir ces dernières années, il a orchestré une politique de libéralisation de la fiscalité. Ainsi, dans son programme pour les élections européennes de 2019, pouvait-on lire son opposition à « toute proposition visant à introduire une taxe sur les services numériques si

---

<sup>24</sup> De plus en plus de partis "souverainistes" se rallient aujourd'hui à cette terminologie. *Fratelli d'Italia*, nous l'avons vu, en est un exemple.

<sup>25</sup> *Fianna Fáil* et *Fine Gael* forment la coalition gouvernementale, complétée par les Verts.

<sup>26</sup> L'accord du Vendredi Saint a scellé en 1998 la fin des combats en Irlande du nord et engagé ses signataires à trouver une issue politique au conflit.

l'UE s'engage seule dans cette voie. La politique fiscale doit s'adapter à la réalité d'une économie numérique en mutation. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'agir au niveau mondial par le biais de l'OCDE. *Fine Gael* ne soutiendra pas les mesures unilatérales qui pourraient causer un risque commercial et qui mineront la compétitivité des États membres exportateurs. »

Leurs préoccupations se révélaient presque exclusivement économiques, et nous n'avons pas trouvé grand-chose qui ait une pertinence pour notre recherche sur l'Union politique européenne, sinon peut-être leur position sur la défense européenne. En tant que parti libéral (même s'il est aujourd'hui au PPE) d'un pays neutre – rappelons-le – il ne souhaitait pas la création d'une armée européenne mais appelait à plus de « coopération » dans le domaine de la sécurité et de la défense, avec notamment « une stratégie européenne renforcée en matière de cybersécurité et, dans le cadre de cette stratégie, une agence de cybersécurité si elle est conforme aux intérêts nationaux de l'Irlande. »

#### *Sinn Féin*

Le Manifeste européen pour 2019 de ce parti nationaliste, historiquement lié à la question de la réunification irlandaise, insistait pour dire que :

« Le *Sinn Féin* travaille à la construction d'une UE plus juste et plus démocratique. Une Union européenne qui travaille pour les peuples d'Europe, et non pour les initiés de l'UE, les intermédiaires et les intérêts des entreprises. Une plus grande transparence doit être introduite, l'agenda de la militarisation doit être stoppé, les protections sociales doivent être légalement renforcées et *les pouvoirs doivent être rendus aux Etats membres*. »

Membre aujourd'hui du groupe de la Gauche unitaire (GUE) au Parlement européen, le parti demandait « la fin du vote secret au Conseil qui permet aux gouvernements de cacher leurs positions au public ; une réduction de la bureaucratie inutile pour simplifier les processus de demande pour le secteur communautaire et bénévole, les agriculteurs et les entreprises. » Enfin et surtout, il appelait à « renforcer la souveraineté nationale ».

Par ailleurs, il fallait mettre fin à « la camisole de force (*straitjacket*) de la zone euro ; une réforme de la BCE et une politique monétaire qui fonctionne pour les gens, une plus grande réglementation des banques et des fonds vautours. »

Opposé à toute militarisation, le parti aimerait que l'Irlande se retirât du PESCO. Il demandait par ailleurs « un protocole spécifique attaché aux traités de l'UE sur la neutralité irlandaise, similaire à celui obtenu par le Danemark ; aucun argent de

l'UE pour l'industrie de l'armement » et « une interdiction de l'exportation d'armes fabriquées par l'UE vers des pays en conflit ; la reconnaissance et le respect par l'UE de la politique de défense des États membres neutres ; aucun argent irlandais ne doit être utilisé pour des projets militaires dans d'autres États membres . »

Le *Sinn Féin* touche notoirement des points politiques concernant la construction européenne. Globalement, il est opposé à l'idée d'un renforcement de la défense, tandis qu'il souhaite un rééquilibrage des pouvoirs en faveur des États membres et des spécificités de l'Irlande.

### **Finlande<sup>27</sup>**

#### *SDP (Socialistes)*

Parti de l'actuel Premier Ministre, le SDP (groupe Soc. & D) se concentre sur l'emploi et l'investissement dans une économie durable.

Sur son site Internet, il déclare que « l'UE doit être développée dans une direction plus sociale. La politique monétaire doit viser à lutter contre le chômage, ainsi qu'à maintenir la stabilité. L'Union doit être active sur les questions internationales, notamment en ce qui concerne le changement climatique ».

Son Manifeste pour les élections européennes de 2019 fait ressortir son attachement aux valeurs européennes, notamment son souci d'investir pour une Europe socialement durable, de bien-être, de droits des salariés, de l'éducation, ainsi que l'objectif d'une « société égale », c'est-à-dire que « le SDP considère que la diminution des inégalités est l'objectif clé de la coopération européenne ».

Il utilise généralement le terme « coopération » lorsqu'il aborde les objectifs et les politiques européennes se situant en dehors de l'union bancaire, estimant que « chaque État membre est responsable de sa politique économique et de ses dettes, ainsi que des restructurations et investissements nécessaires à l'avenir. (...) À l'avenir, les contribuables ne doivent pas avoir à supporter la responsabilité des banques en faillite. »

Par ailleurs, « l'UE doit mettre en œuvre un nouveau système de sanctions » pour « traduire en justice les personnes qui violent les droits de l'homme » et « le droit d'un État membre qui enfreint les droits fondamentaux de l'UE de participer au processus décisionnel de l'UE et de recevoir des fonds européens doit être limité ». En outre, il est dit que « le vote à la majorité qualifiée doit être renforcé dans les traités ».

---

<sup>27</sup> Le SDP mène la coalition gouvernementale. Les Vrais Finlandais sont dans l'opposition.

Toujours dans le Manifeste de 2019, on pouvait lire : « la coopération en matière de sécurité et de défense et les relations extérieures efficaces de l'UE sont génératrices de stabilité et de développement durable. Ces dernières années, la coopération de l'Union européenne en matière de défense a augmenté et la coopération structurée permanente (PESCO) en matière de politique de défense doit être résolument approfondie. » Toutefois « chaque État membre est, en premier lieu, responsable de la défense de sa propre zone » ... « mais l'assistance mutuelle entre les États membres doit être développée. »

*Perussuomalaiset (Vrais Finlandais)*

Le parti est membre au Parlement européen du groupe « Identité et Démocratie » où il côtoie le Rassemblement national et la *Legia* notamment.

Son programme pour les élections européennes de 2019, intitulé *Vote Finland back*, ne mentionne aucun changement institutionnel européen mais décrit ce qui serait le mieux pour le pays dans diverses politiques spécifiques (revenus de la Finlande, migration, etc.). Le parti a aussi produit un document intitulé *Finns party European policy* en 2019 qui est très détaillé sur son opinion concernant la marche de l'Union. L'horizon est lourd de menaces, car « la Finlande n'aura aucune voix dans une fédération européenne dirigée par la France et l'Allemagne – sa possibilité d'être influente réside dans une *alliance avec d'autres nations critiques* de l'UE ».

Ainsi, faut-il mettre fin au mouvement vers « la fédéralisation de l'Union européenne », et le parti doute d'ailleurs qu'il y ait un quelconque avenir pour l'UE, le ton se faisant prophétique : « L'Union européenne n'est pas là, en tout cas, "pour toujours". » Cela étant, « même avant toute désintégration de l'Union européenne, le parti finlandais voit l'objectif stratégique à plus long terme du *retrait de la Finlande* – soit seule, soit en tant que membre d'un groupe plus large de nations critiques de l'UE. » On comprend qu'il ne passe pas son temps à détailler les modalités de réalisation d'une Union politique européenne.

Sa position à cet égard est qu'« il est illusoire de penser que la paix entre les nations européennes et le fonctionnement d'un marché intérieur commun nécessitent la formation d'une union politique. » Voilà qui est clair.

Par ailleurs, « la structure de la représentation démocratique dans le processus décisionnel de l'Union européenne a sérieusement besoin d'être réformée. Actuellement, un très grand pouvoir est accordé à la Commission européenne qui n'est pas élue par la population de l'UE et n'est soumise qu'à des processus de sélection très indirects. » Ainsi, « la Commission ne devrait pas avoir de place dans l'initiation du processus législatif de l'UE ; cette fonction devrait appartenir

exclusivement au Conseil européen et donc être soumise à son influence démocratique. »

« La progression vers une intégration toujours plus poussée des États membres dans l'UE doit être stoppée. Ce désengagement doit être obtenu par le démantèlement de diverses structures fédérales ainsi que par l'arrêt de la tentative de créer "l'Europe" comme objet de loyauté. A titre d'exemple, les politiques étrangères et de sécurité – et la politique d'immigration – devraient être laissées aux différentes nations membres ! »

Suit alors une réinterprétation de la géométrie variable :

« La Finlande devrait toujours rechercher ses meilleurs partenaires au 'cas par cas' lorsqu'elle négocie les questions relatives à l'Union européenne. Former des relations particulièrement étroites avec la Suède et le Danemark serait très rationnel, car ces pays partagent de nombreuses valeurs et environnements sociaux et culturels de la Finlande. »

En outre, le Parti « des vrais Finlandais » estime que l'adhésion de la Finlande à l'euro a été « une énorme erreur politique et économique. »

Ceci s'accompagne d'une vision désenchantée de l'UE :

« Malgré les discours grandioses, les politiques étrangères et de sécurité de l'Union européenne sont principalement des discussions que l'on pourrait qualifier de "discussions de cocktail"; chaque pays promeut ses propres intérêts tout en prétendant et en épousant l'idée qu'il existe un "intérêt commun". »

## **Portugal<sup>28</sup>**

*PS*

Le Parti socialiste a conforté son pouvoir lors des élections législatives de 2022, remportant presque la majorité absolue des sièges et formant ensuite un gouvernement à lui seul.

Son approche de l'Union européenne est surtout concentrée sur les questions économiques et sociales. Dans le programme pour les élections européennes de

---

<sup>28</sup> Depuis janvier 2022, le PS forme un gouvernement minoritaire.

2019 intitulé *Un nouveau contrat social pour l'Europe*, il proposait « un nouvel agenda pour la croissance et l'emploi, pour l'innovation et la durabilité ».

Son approche plus générale de l'UE pouvait être résumée dans cette phrase : « c'est le projet d'intégration (*integração*) politique et économique le plus prometteur de toute l'histoire contemporaine, il a permis à l'Europe, pendant six décennies, de rester un espace de paix, de stabilité et de prospérité, offrant à ses citoyens des conditions de vie et des droits sociaux sans équivalent dans le monde développé. » Voilà qui est favorable, mais sans beaucoup d'originalité.

Sa préoccupation principale de 2019 était la suivante : « le développement économique de l'Union européenne n'a pas touché de manière égale tous les États, toutes les régions et toutes les populations, avec la persistance de niveaux élevés d'inégalité et de poches intolérables de pauvreté. »

Ses propositions pour renforcer la démocratie dans l'UE se limitaient à cette phrase générale :

« Améliorer le fonctionnement de la démocratie au niveau européen en assurant une véritable éducation à la citoyenneté européenne, en valorisant les élections au Parlement européen, en renforçant les pouvoirs politiques et législatifs de la seule institution européenne directement élue par les citoyens et en stimulant la participation civique au débat et aux processus décisionnels sur les questions européennes. »

#### *PSD*

Le Parti social-démocrate portugais (PSD), actuellement principal parti d'opposition au gouvernement de gauche, est membre du PPE. Son programme pour les élections européennes de 2019, appelé « Inspirer l'Europe » (*Inspirar a Europa*) était divisé en trois parties (Europe solidaire, Europe durable, Europe sûre) dans lesquelles on ne trouvait que des propositions sectorielles et techniques. Rien de directement politique.

À titre d'exemples, « une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) sans duplication des ressources et sur la base d'une coopération entre l'Union européenne et l'OTAN, en valorisant la vocation atlantique du Portugal », ou « un marché unique de la défense, qui favorise la croissance économique et la création d'emplois », avec le Fonds européen de défense (FED) jouant « un rôle central à cet égard en favorisant le développement conjoint des capacités de défense, la création d'économies d'échelle et la création d'une industrie de défense européenne forte », sans oublier « l'établissement d'une coopération structurée permanente (PESCO) dans le

domaine de la défense, qui devrait être coordonnée avec l'OTAN et préserver la collaboration spéciale avec le Royaume-Uni. » Beaucoup de fonctionnel, même dans la défense ; peu de politique.

#### *Bloc de Gauche*

Défait lors des élections législatives de 2022, le *Bloco de Esquerda* (membre de la GUE) a été créé en 1999 à la gauche du PS actuellement au pouvoir, dont il soutient le gouvernement avec une stratégie à "géométrie variable" selon les sujets.

Il se montre très critique des politiques d'austérité et a même envisagé le retrait du Portugal de la zone euro.

Dans son programme pour les élections européennes de 2019, on pouvait lire :

« Nous défendons la *souveraineté démocratique des États nationaux*, où résident les droits du travail et les droits sociaux. C'est pourquoi nous combattons toutes les tentatives visant à affaiblir davantage ces acquis, y compris les promesses toujours retardées par une intégration ratée. »

La méfiance envers la construction européenne était palpable : « L'expérience de cette intégration nous a montré que là où les États ont abdiqué leur souveraineté démocratique, les promesses de la démocratisation européenne sont invariablement restées lettre morte. » Selon cette approche, cela reste au niveau national que la démocratie s'exerce. Il n'y a donc chez ce parti aucune volonté d'enclencher une Union politique européenne.

#### **Pays-Bas<sup>29</sup>**

##### *VVD*

Le *Parti populaire pour la liberté et la démocratie* (VVD) est arrivé en tête de tous les scrutins législatifs depuis 2010, date de l'accession de son leader Mark Rutte au poste de Premier Ministre. D'obédience libérale revendiquée, il est membre de *Renew Europe*.

Lors des élections européennes de 2019, son programme mettait l'accent sur les idées de liberté et de sécurité (migration, terrorisme). Dans une veine très libérale, il prônait une UE moins lourde et « plus efficace » : « Les budgets devront être dépensés plus efficacement. La Commission européenne se concentrera sur

---

<sup>29</sup> Le gouvernementnal actuel est mené par le VVD appuyé par D66. Le PVV est dans l'opposition.

l'application des règles existantes. Les institutions européennes réduiront leurs coûts et rendront les salaires et les allocations de dépenses plus flexibles. »

Voilà comment il présentait la répartition des rôles au sein des institutions de l'UE :

« Le Conseil européen prend des décisions politiques sur la base desquelles la Commission européenne fait des propositions. La Commission européenne se concentre sur la mise en œuvre des décisions, l'application des accords et se limite à faire des propositions. Le Parlement européen contrôle. »

D'une manière générale, la Commission était présentée comme devant s'en tenir à un rôle d'exécutante des décisions du Conseil européen ; on se méfiait de ses initiatives que l'on souhaitait bien encadrer, comme en témoigne cette idée assez originale : « Le Parlement européen pourra renvoyer un commissaire qui ne se limite pas aux tâches essentielles. » Dans le même sens, il était demandé la chose suivante : « Chaque commissaire apparaîtra au moins deux fois par mandat au Parlement néerlandais ».

Une confiance limitée était donc, semble-t-il, accordée au processus d'intégration, et la question de l'Europe politique n'était posée que sous l'angle des États membres. À noter toutefois que l'approche libérale du VVD lui faisait prôner une flexibilité ouverte à des accords entre un nombre limité de pays, mais dans une optique probablement différente de celle d'un noyau politique européen : « S'il n'est pas possible d'atteindre un but avec tous les pays, un groupe de pays leaders peut conclure des accords. » Cette idée a été réitérée dans leur programme 2021-2025 sous la forme suivante : « Des coalitions informelles pour avoir le plus d'influence possible sur la politique européenne, sujet par sujet. La direction de la Ligue hanséatique (*Hanze-liga*), qui s'efforce d'obtenir le respect strict des accords financiers par tous les États membres en est un bon exemple. »

#### D66

D66 (Démocrates 66), créé en 1966, est membre de *Renew Europe*. Il est arrivé en deuxième position lors des dernières élections législatives de 2019, et il s'agit du parti de la vice-Première Ministre et Ministre des Finances, Sigrid Kaag.

Son programme *Oui à l'Europe* pour les élections européennes de 2019 précisait pourquoi il se déclarait « en faveur de l'Europe ». Pour des raisons pragmatiques, car selon D66, « il n'y a pas de solutions nationales aux problèmes internationaux. L'Europe nous protège. Ce n'est qu'ensemble que nous sommes capables de tenir tête à des puissances telles que les États-Unis, la Russie et la Chine. La coopération européenne est bonne pour notre liberté. Notre sécurité. Notre prospérité. »

C'est aussi la raison pour laquelle le parti se disait en faveur de « forces armées européennes qui nous protègent et sont capables de jouer un rôle significatif au niveau mondial ». Il souhaitait également « un siège européen permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, à l'OMC, au FMI et à la Banque mondiale. »

Il mentionnait par ailleurs certains changements institutionnels pour aller vers une Union européenne plus démocratique et plus transparente : par exemple, donner plus de pouvoir au Parlement européen, notamment parce qu'il est le seul directement élu. Ainsi dans le fragment suivant, où il évoquait l'horizon d'une Union « politique et fédérale » :

« Nous voulons une *Union européenne politique et fédérale* ; Plus de pouvoir pour le Parlement européen, la seule institution européenne directement élue par le peuple. Des pouvoirs législatifs complets, le droit d'initiative, des droits d'enquête parlementaire complets, et une autorité totale sur le budget de l'UE. Le vote à la majorité au lieu des vetos pour tous les domaines politiques ; Une Commission européenne plus petite. Un seul siège pour le Parlement européen à Bruxelles. »

*PVV*

Le Parti pour la Liberté (PVV) a été créé en 2006 par Geert Wilders, issu du VVD, qui en est depuis l'origine officiellement le seul membre, ce qui limite les problèmes de *leadership*. Le parti est connu pour sa condamnation de l'immigration et de l'islam. Il l'est aussi pour une ligne très «souverainiste », en rupture avec l'UE.

Une des seules phrases que l'on trouve sur l'UE dans son programme pour la législature 2011-2014 est très claire : « Nexit, les Pays-Bas quittent l'Union européenne » (*Nexit, Nederland verlaat de Europese Unie*).

On trouvait déjà l'argument lors des élections européennes de 2009 :

« Nous voulons bientôt un Nexit. Mais en attendant, tant que nous sommes dans l'UE, nous devons faire tout ce qui est possible pour éviter d'être entraînés vers un super-Etat européen (*Europese superstaat*). C'est pourquoi : pas d'armée européenne, pas de parquet européen, pas d'élargissement de l'UE, pas d'impôts européens. »

L'idée était que « les Pays-Bas retrouvent leur souveraineté » et « reprennent le contrôle de leurs frontières » : ainsi, « nous sortirons de l'accord de Schengen et rétablirons les contrôles aux frontières nationales ».

Pas question évidemment d'union politique européenne, notion que le PVV rejette en laissant entendre que l'UE en serait déjà une, raison pour laquelle il faudrait la quitter : « Les décisions politiques doivent être prises à La Haye, pas à Bruxelles. C'est pourquoi nous devons quitter l'Union européenne. *La coopération avec d'autres pays ne nécessite pas une union politique.* »



## **Éléments d'enquête**



## Chapitre VII

### Vous avez dit : « politique » ?

Qu'est-ce que la politique dans l'Union européenne ? La réponse n'est pas simple puisque l'Union s'est depuis longtemps – certains diront depuis l'échec de la CED en 1954 – gardée de faire ouvertement de la politique. Ou plutôt, elle a essayé de faire de la politique sans le dire, et ce fut l'idée de Jean Monnet<sup>1</sup>. Mais quelles en sont les conséquences aujourd'hui ? L'un des enseignements de nos analyses des positions des partis politiques nous permet d'y voir plus clair.

Cela nous a mis en face d'un constat qui nous a poussé à réfléchir sur notre approche initiale du mot « politique », qui ne tenait pas assez compte de la pluralité des sens que ce mot peut revêtir dans le contexte de l'Union européenne.

#### Deux manières d'envisager une approche politique dans l'Union

Nous étions partis du principe que le politique, dans le sens le plus classique où nous l'entendions, était le pouvoir qu'ont les autorités qui en sont dépositaires, de gérer les affaires de la cité (*polis*) en fonction d'une *vision globale*. Ainsi avons-nous dans l'idée que l'Union européenne devait faire un "saut politique" pour sortir des gestions économiques, sectorielles et fonctionnelles dans lesquelles elle s'était enfermée au fil du temps. Nous avons à l'esprit l'idée de *high politics*, sinon de communauté politique, et nous pensions qu'il fallait sérieusement penser, grâce à l'action déterminée d'une avant-garde créant un noyau politique, doter peu à peu l'Union de cette composante qui nous semblait nécessaire mais qui faisait défaut.

Or, les premières analyses que nous avons effectuées des programmes des partis politiques européens et nationaux suivant la méthode des "frames" a porté un éclairage très cru sur les ambiguïtés du terme « politique » tel qu'il est perçu par les acteurs politiques de l'Union européenne. Les interviews que nous avons menées auprès de 27 hauts responsables ont confirmé cet élément décisif, qui complique singulièrement les choses.

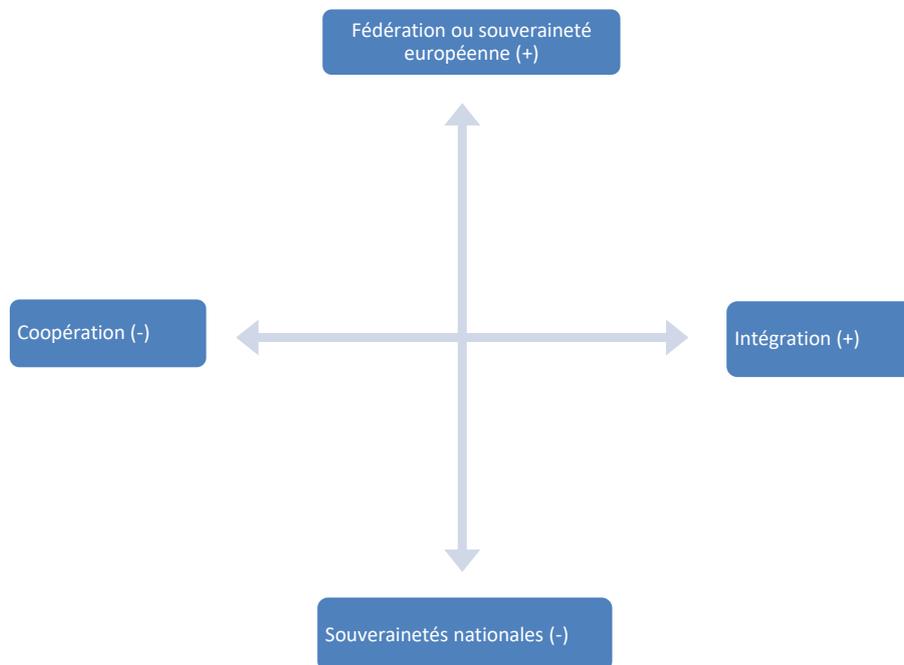
Il s'avère qu'il y a deux acceptions du terme « politique » tel qu'il est appréhendé dans l'Union. L'une est classique : elle oppose les tenants de la « Souveraineté » nationale, aux partisans d'une « Fédération » européenne ; l'autre est *sui*

---

<sup>1</sup> De Gaulle se plaisait à dire qu'il faisait de la politique quand il défendait la mise en place de la politique agricole commune... C'est du reste sous son influence et celle du Maréchal Juin, que la France, qui l'avait proposée, rejeta en 1954 la CED ainsi que la Communauté politique qui lui était attachée (voir plus loin, chapitre IX)

*generis* : elle oppose les adeptes d'un approfondissement de l'« Intégration » dans différents secteurs et d'une multiplication des secteurs concernés par ce processus, à ceux qui refusent l'« Intégration » pour lui opposer la logique de la « Coopération » horizontale entre États.

Ce sont en fait deux axes orthogonaux, que nous pouvons représenter suivant ce schéma :



Ce qui est important, c'est que le fait de se situer sur un de ces deux axes plutôt que sur l'autre n'entraîne pas la même vision de ce qui peut être considéré comme « politique », tandis que la position que l'on occupe en termes de « + » ou de « - » sur l'axe considéré détermine à quel niveau on envisage la politique, plutôt au plan européen de l'Union, ou plutôt au niveau national des États membres.

Nous avons recouru à la méthode des « frames » pour situer les programmes des partis européens et nationaux par rapport à la question de l'Europe politique, les

« frames » – ou "cadres" – étant définis comme des « idées organisatrices centrales qui donnent de la cohérence à un ensemble désigné d'éléments d'idées. »<sup>1</sup>

Cette méthode est couramment utilisée en science politique ainsi que dans l'analyse du discours<sup>2</sup>, et nous l'avons nous-mêmes récemment utilisée pour analyser les positions des partis et des groupes socio-économiques suisses sur un projet d'accord institutionnel cadre entre la Suisse et l'UE<sup>3</sup>. Nous avons alors défini deux axes de "cadrage" pour les positions suisses vis-à-vis de l'UE : culturel avec deux pôles, identité / universalisme ; socio-économique avec deux pôles, prospérité économique / protection sociale, salaires et conditions de travail. Dans le cas présent, les deux axes de "cadrage" qui nous permettent de situer les partis européens ou nationaux par rapport à la question de la construction européenne sont : politique au sens classique incorporant une vision globale, avec deux pôles : fédération ou souveraineté européenne / souverainetés nationales ; fonctionnel au sens en principe sectoriel<sup>4</sup>, avec deux pôles : intégration / coopération.

### **Les "partis" européens : plus "intégrationnistes" que politiques ?**

Utilisant cette grille d'analyse, on se rend compte que trois des quatre "partis" européens (PPE, Socialistes, *Renew*) dont nous avons analysé les programmes de 2019, se situent clairement sur l'axe fonctionnel, versant « intégration ». Le quatrième, les Verts européens, est sur la même approche dans certains points de son discours, mais sur d'autres il tutoie l'axe politique, versant « fédération », lorsqu'il dit par exemple que « l'UE doit évoluer vers une démocratie supranationale », que « la règle de l'unanimité doit être remplacée par un processus législatif normal et une coopération renforcée simplifiée », ou lorsqu'il imagine un Parlement bicaméral inspiré du système de l'État fédéral et esquisse un troisième

---

<sup>1</sup> "Central organizing ideas that provide coherence to a designated set of idea elements". Il s'agit de la définition donnée par le politologue Hanspeter Kriesi, "Political Communication: An Integrated Approach", pp. 1-16, in Hanspeter Kriesi (dir.), *Political communication in direct democratic campaigns, enlightening or manipulating?*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2012, p. 4.

<sup>2</sup> Voir, entre autres : Titus Ensik, Christoph Sauer, "Social-functional and Cognitive Approaches to Discourse Interpretation, the Role of Frame and Perspective", pp. 1-21 in Titus Ensik, Christoph Sauer (dir.), *Framing and Perspectiving in Discourse*, Amsterdam, J. Benjamins, 2003.

<sup>3</sup> Blaise Fontanellaz, François Saint-Ouen, *Suisse-Union Européenne : les débats autour de l'accord institutionnel*, Université de Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2019, 112 p.

<sup>4</sup> Mais aussi parfois de retouches institutionnelles à la marge. L'essentiel est que cette approche part d'un constat sur les politiques communes, sur la façon d'en améliorer le fonctionnement ou l'efficacité, plutôt que d'une vision globale de ce que peut être le pouvoir politique dans l'Union.

niveau qui serait les régions : « la création d'un système au sein duquel le Parlement européen, représentant l'ensemble des citoyens de l'UE et partiellement élu sur des listes transnationales, exerce un rôle de co-législateur avec une chambre représentant les États membres. Les régions sont représentées dans le cadre d'un Comité des régions renforcé. » De même, fait partie d'une vision politique et fédéraliste son appel à changer les règles de procédures pour que les initiatives citoyennes européennes « obtiennent une réponse et débouchent sur des actions concrètes ».

En revanche, en dehors de toute référence à ce que pourrait être un pouvoir politique européen, les revendications du PPE, des Socialistes ou de *Renew* pour « donner au Parlement européen le droit de prendre des initiatives législatives » ou le plaidoyer pour des « listes transnationales » menées par des têtes de listes (*Spitzenkandidaten*) maladroitement copié du système allemand, ne dépasse pas selon nous le stade des revendications corporatistes. Il est logique et en quelque sorte banal que le Parlement travaille pour sa propre cause et réclame de nouvelles prérogatives, de même qu'il est logique et en quelque sorte banal que les "partis" européens cherchent à promouvoir un système qui leur donnerait un peu plus de visibilité auprès des citoyens tous les cinq ans (c'est toujours ça de pris). C'est pourquoi nous estimons que, faute d'insérer ce genre de réformes ponctuelles – certainement valables en soi – dans une vision d'ensemble de la politique et de la démocratie européennes, c'est d'abord à eux qu'ils pensent en les proposant.

Par ailleurs, il faut bien reconnaître que les propositions de natures catégorielles, sectorielles, de pure opportunité électorale ou maniant le creux des bons sentiments, abondent dans les programmes et confrontent l'électeur à une vision en fin de compte très émiettée de l'intégration, sans vraie boussole politique. Quelques exemples : « Nous avons besoin d'une Europe offrant des emplois et de la prospérité. Nous avons besoin d'une Europe qui protège l'environnement. Et nous avons besoin d'une Europe qui défend nos valeurs et nos intérêts dans le monde. » (PPE) ; « Europe de la solidarité pour le plus grand nombre », « l'Europe a besoin d'une politique commune de l'asile et des migrations » (PSE) ; « renforcement du Service européen pour l'action extérieure et du Haut-Commissaire pour la politique étrangère et de sécurité européenne » (*Renew*).

### **Les partis politiques nationaux : un spectre d'approches assez large**

Les partis politiques nationaux, nous l'avons remarqué, parlent en général peu d'Europe en dehors des élections européennes qui ont lieu tous les cinq ans. Ils présentent un large éventail d'approches de la question qui nous occupe.

Jugeons-en plutôt à travers les 45 partis de 11 pays dont nous avons analysé les programmes (chapitre précédent).

*L'axe politique : fédération européenne vs souverainetés nationales*

Sur cet échantillon tout de même assez large même s'il n'incorpore pas tous les partis de tous les pays, on se rend compte que 22 se situent plutôt sur l'axe politique du « cadrage », tandis que 23 déploient leurs arguments plutôt sur l'axe fonctionnel, soit une presque parfaite parité.

Fédération européenne

S'agissant de l'axe politique, 8 sont du côté de la fédération européenne et 14 du côté de la souveraineté nationale. Les 8 qui développent des thèses que l'on peut classer comme proches de l'idée de fédération européenne sont : les Verts et le FDP (libéraux) en Allemagne, les Verts en France, le Parti socialiste (PSOE) et *Podemos* en Espagne, la N-VA multi-niveaux (trois) en Flandre (Belgique), le CSV (PPE) au Luxembourg, D'66 (Renew) aux Pays-Bas – ce qui couvre 6 pays de l'Union et une présence dans pas moins de 6 groupes politiques sur les 7 qui composent le Parlement européen (Gauche unitaire, PS, Verts, *Renew*, PPE, ECR)<sup>5</sup>.

Le positionnement politique est très clair chez certains partis qui se déclarent ouvertement fédéralistes, même si leur vision du fédéralisme s'enracine en général dans des exemples nationaux. C'est le cas des Verts allemands par exemple, qui voulaient instaurer en 2019 une « large discussion sur les modèles d'union tels que les États-Unis d'Europe, l'État fédéral ou la République européenne et les amener dans la société » et rêvent en 2021 d'« utiliser la Conférence sur l'avenir de l'Europe pour la prochaine phase de l'intégration européenne sur la voie de la République fédérale européenne », mais aussi des Verts français (EELV) qui en 2019 souhaitaient l'avènement d'une démocratie fédérale européenne, dotée d'un Parlement qui « nommera et contrôlera la Commission européenne, un véritable exécutif européen » tandis qu'« à ses côtés, un véritable Sénat européen, en lieu et place de l'actuel Conseil, représentera les territoires et co-légifèrera avec le Parlement européen. »

Toujours en 2019, les Socialistes espagnols parlaient d'« une nouvelle souveraineté : la souveraineté européenne » et désiraient enclencher le mouvement vers « une union politique fédérale ». Les libéraux-démocrates néerlandais (D'66) étaient sur une ligne comparable, dans l'idée d'une « Union européenne politique

---

<sup>5</sup> Seul « Identité et démocratie », le groupe de la *Lega* et du Rassemblement national, n'est pas représenté dans ces huit partis qui déploient un discours de type fédéraliste.

et fédérale », avec pour le Parlement européen « des pouvoirs législatifs complets, le droit d'initiative, des droits d'enquête parlementaire complets, et une autorité totale sur le budget de l'UE ; le vote à la majorité au lieu des vetos pour tous les domaines politiques ; une Commission européenne plus petite. Un seul siège pour le Parlement européen à Bruxelles. » De même, les libéraux-démocrates allemands (FDP) qui demandaient en 2021 que la Conférence sur l'avenir de l'Europe puisse déboucher sur une « Constitution européenne lors d'un référendum européen commun, créant ainsi la base d'un État fédéral européen constitué de manière décentralisée suivant la logique fédéraliste. » Bien qu'il ait pour sa part dans son programme beaucoup d'éléments sectoriels, le Parti populaire chrétien-social luxembourgeois (PCS/CSV), membre depuis toujours du PPE, peut être rangé lui aussi dans cette catégorie des partis appelant à une Europe fédérale, sur la base notamment de cette déclaration, certes un peu générale : « L'Union européenne ne doit pas devenir un État unitaire centralisé. Nous croyons en une Europe fédérale. »

Jusqu'ici, les partis que nous avons identifiés comme étant sur une ligne politique fédérale appartiennent aux quatre groupes politiques jugés dans l'ensemble les plus favorables à l'idée d'un renforcement de l'UE : Socialistes, Verts, *Renew*, PPE. Plus surprenante est la présence dans notre liste de deux autres partis qui appartiennent à des groupes dont les démonstrations d'UE-phobie sautent moins facilement aux yeux : la Gauche unitaire européenne (gauche de la gauche) et les Conservateurs et réformistes européens (groupe du PiS polonais par exemple). Toutefois, la présence ici de *Podemos* ne saurait surprendre quand on sait que le mouvement promeut vigoureusement le fédéralisme en Espagne. Il apparaît toutefois plus soucieux de démocratiser l'Union dans son rapport aux citoyens qu'à construire un pouvoir d'en-haut, avec son idée « d'une Charte démocratique européenne, prévoyant l'adoption de mesures et de mécanismes de participation des citoyens à la prise de décision, à la gestion de l'UE et à son contrôle démocratique », de même qu'avec sa proposition d'« une motion de censure des citoyens sur la Commission ou n'importe lequel de ses membres ». Il s'agit d'une approche indéniablement politique de la construction européenne. Et les nationalistes flamands de la N-VA ? On ne saurait selon nous les qualifier prosaïquement de "souverainistes" (comme leurs concurrents du *Vlaams Belang*) à la lecture de la déclaration suivante qui date de 2019 : « Les compétences qui nécessitent une approche supranationale doivent être transférées aux organes européens. Il s'agit notamment de la monnaie, de la défense, de l'immigration, du marché intérieur, de l'énergie, etc. D'autre part, les compétences qui traitent de questions plus proches des citoyens doivent être transférées à la Flandre. » Il s'agit donc d'une conception du fédéralisme à trois niveaux, étagés suivant le principe de

subsidiarité. Mais le N-VA dit craindre que la création d'un noyau politique au sein de l'UE n'attise les conflits Nord-Sud au sein de l'Union.

### Souveraineté nationale

Les partis dont la vision politique s'inscrit autour de la souveraineté sont au nombre de 14. On y trouve sans surprise le Rassemblement national et Reconquête (Éric Zemmour) en France, la *Lega* et *Fratelli d'Italia* en Italie, l'AfD en Allemagne, VOX en Espagne, *Vlaams Belang* en Flandre, le PVV aux Pays-Bas, le FPÖ en Autriche, les Vrais Finlandais en Finlande. Un tout petit peu plus inattendue est la présence dans ce groupe du *Sinn Féin* en Irlande, et du Bloc de gauche au Portugal, de la France Insoumise et de l'alliance NUPES en France. C'est dire qu'ils existent dans 10 des 11 pays de notre liste, contre seulement 6 pour les partis faisant de la Fédération européenne leur objectif à court ou moyen terme.

Nous ne reviendrons pas en détail sur les positions de tous ces partis, sinon pour souligner que certains combattent explicitement l'idée de fédéralisme et d'union politique européenne. C'est le cas par exemple du Rassemblement national qui déclarait en 2019 vouloir « mettre fin au fédéralisme » (qui pour lui était donc déjà une réalité), de Reconquête qui aspire à une « Europe des Nations qui respecte les souverainetés nationales plutôt qu'une Europe fédérale qui les nie », du *Vlaams Belang* qui « veut mettre un terme à l'évolution vers un super-État européen », du PVV néerlandais qui, en attendant un "Nexit" qu'il appelle de ses vœux, déclare que « nous devons faire tout ce qui est possible pour éviter d'être entraînés vers un super-Etat européen ». Certains ne voient de solutions à terme que dans la défection, comme les Vrais Finlandais qui ne croient pas en l'UE : « avant toute désintégration de l'Union européenne, le parti finlandais voit l'objectif stratégique à plus long terme du retrait de la Finlande – soit seule, soit en tant que membre d'un groupe plus large de nations critiques de l'UE. » D'autres, enfin, paraissent s'inscrire dans une logique fédéraliste, mais pour substituer à l'idée de Fédération européenne celle de *Confédération d'États souverains*, comme l'AfD qui souhaite « ramener l'Union européenne à une confédération d'États souverains », ou *Fratelli d'Italia*, qui veut « passer de cette Union européenne à une confédération européenne d'États-nations libres et souverains ».

### *L'axe fonctionnel : intégration vs coopération*

Dans les 45 programmes étudiés, il apparaît que 16 partis déploient une rhétorique favorable à un approfondissement de l'intégration, souvent en prenant l'exemple de tel ou tel secteur, mais sans aborder de front la question de l'Europe politique. Ils sont présents dans 8 des 11 pays que nous avons passés en revue. Ce sont par ailleurs des partis importants, souvent au pouvoir. De l'autre côté de cet axe fonctionnel, nous avons trouvé 7 partis (présents dans 4 pays) qui

souhaitent plutôt ralentir le processus d'intégration, et le réorienter vers un processus plus classique de coopération entre États.

### Intégration

D'après nous, les partis qui souhaitent approfondir l'intégration sans nécessairement avoir un discours très élaboré sur l'Europe politique, sont : le SPD et la CDU en Allemagne ; Renaissance, le PS et les Républicains (PPE) en France ; le Parti démocratique en Italie ; le Parti populaire et *Ciudadanos* en Espagne ; le Parti socialiste, l'Open VLD et le Mouvement réformateur en Belgique ; le Parti démocratique et le Parti socialiste ouvrier (LSAP) au Luxembourg ; les sociaux-démocrates du SDP en Finlande ; le Parti socialiste et le PSD (PPE) au Portugal.

Dans la mesure où les propositions de ce type de partis sont essentiellement de nature sectorielle, l'éventail est fort large des domaines abordés, dans lesquels pour une raison ou une autre il est souhaité plus d'intégration. Cela peut être conçu sur un plan très général, comme pour le SPD en 2021 qui prône un « renforcement de la souveraineté européenne [qui] ne limite pas la capacité d'action des États membres, mais l'accroît grâce à une action européenne commune. » La CDU de l'époque d'Angela Merkel excellait dans ce registre, avec des déclarations comme : « Nous voulons que l'Europe soit une association forte d'États ». En 2019, la liste Renaissance (Macron) a elle aussi montré ses capacités en la matière, en écrivant notamment qu'après le Brexit, l'objectif de l'UE devait être de « reprendre son destin en main ». Tout cela résonne d'une tonalité pro-européenne, pro-UE, mais n'affiche guère de direction précise. C'est ce qu'on pourrait appeler "l'intégrationnisme flou", dont l'essentiel consiste à afficher de bonnes intentions face aux électeurs.

Mais le plus souvent il s'agit de questions assez bien délimitées, et c'est "l'intégrationnisme sectoriel". Dans les secteurs qui touchent le plus près les questions politiques, on trouvait en 2019 les appels à renforcer les dispositifs et la coopération dans le domaine de la défense, ou de la politique extérieure et de sécurité, ou des migrations... Mais la nécessité d'avoir un pouvoir politique européen n'est jamais perceptible dans ce type de discours, c'en est une constante.

Une autre constante est l'amélioration de telle procédure, de tel rouage institutionnel, ou de tel mode de décision. On trouve dans cette catégorie les listes transnationales et les *Spitzenkandidaten*, le droit d'initiative au Parlement européen, ou le passage à la majorité qualifiée dans telle ou telle politique – mais tout cela au coup par coup, sans insertion de ces propositions éparses et souvent éparpillées dans une vision politique d'ensemble. C'est comme cela qu'un certain nombre de partis de gouvernement sont "pro-européens" aujourd'hui...

## Coopération

Les 7 partis qui souhaitent que l'on aille moins vite dans l'intégration dont ils soulignent volontiers les limites et les défauts (bureaucratie, manque de transparence, de démocratie) sans remettre pour autant en cause le principe de l'Union européenne, sont : *Cinque Stelle* et *Forza Italia* en Italie, l'ÖVP (PPE) et le SPÖ en Autriche, le *Fianna Fáil* et le *Fine Gael* en Irlande, le VVD aux Pays-Bas.

Un exemple est *Cinque Stelle*, qui demandait en 2019 « moins de bureaucratie et de dépenses inutiles ». Le VVD, au pouvoir aux Pays-Bas, n'était pas en reste avec la vision de l'intégration que voici : « La Commission européenne se concentrera sur l'application des règles existantes. Les institutions européennes réduiront leurs coûts ». Cela rejoignait les préoccupations de l'ÖVP en Autriche, qui demandait une « subsidiarité renforcée » et « moins de bureaucratie », ou les propositions centrées sur l'Irlande (dans un contexte de *Brexit* rappelons-le) du *Fianna Fáil* et du *Fine Gael*, ce dernier déclarant notamment s'opposer à « toute proposition visant à introduire une taxe sur les services numériques si l'UE s'engage seule dans cette voie ».

### **Quand “intégration” rime avec “désubstantialisation”**

« Nous savons aller droit par des détours ». Cette sentence de Polonius, bras droit du roi du Danemark dans *Hamlet* <sup>6</sup>, paraît rendre compte à merveille d'une des certitudes les plus profondes qui habite les tenants de l'intégration fonctionnelle. On connaît la stratégie de départ, sous-tendant la “méthode des petits pas” proposée par le Plan Schuman : faire de la politique en donnant l'impression de faire autre chose. De l'économie par exemple, de l'harmonisation rationnelle... Voilà qui était – et qui demeure – très séduisant.

Tout ceci, répétons-le, est bien connu. Ce qui l'est moins, ce sont les conséquences de cette habitude de pensée, de cette croyance qui séduit en premier lieu ses adeptes, sur la définition de ce que peut être le domaine de la politique dans l'Union européenne.

Les interviews que nous avons menées auprès de 27 personnalités impliquées à un titre ou à un autre dans la construction européenne (députés européens, élus ou responsables nationaux de partis politiques, milieux syndicaux, représentants de “think tanks” indépendants ou liés à un courant politique) nous ont révélé l'existence d'un hiatus entre notre approche initiale de la question de l'Europe politique

---

<sup>6</sup> “By indirections find directions out”, scène II, acte I.

et celle que pouvaient avoir un nombre significatif de partisans de l'intégration fonctionnelle.

À une question sur la possibilité d'une union politique à 27, un de nos interlocuteurs, haut responsable d'un "think tank" pro-européen, nous avait répondu prudemment : « Ça dépend ce qu'on entend par union politique ». D'autres de nos interlocuteurs, chaque fois une personne différente, nous ont peu à peu fait comprendre la signification d'une telle remarque. D'abord ceci : « L'union politique est un processus, le résultat d'une masse critique. Ce n'est pas quelque chose qui se décrète. » Ainsi nos questions sur les possibilités de créer une union politique, et les moyens d'y parvenir au sein de l'UE, perdaient presque totalement leur sens, et l'interview avec elles. Un autre – député européen membre d'un groupe important – amenait une précision supplémentaire : « Nous avons déjà une union politique, toute la question est de savoir jusqu'à quel point. »

Dans cet esprit, il s'agit non pas de créer une Union politique qui existe déjà, mais de prolonger l'intégration existante qui est en soi un processus politique. Ainsi, affirme un autre, « dans l'UE la politique est un sous-produit de l'intégration technique » tandis qu'un de ses collègues pense que « nous serons capables de passer au stade de l'Union politique grâce à plus d'intégration ». Ceux qui estiment avoir la réponse font assaut d'optimiste : « En fait, je pense qu'on est déjà dans l'Union politique si on identifie celle-ci à l'intégration positive, comme c'est le cas dans le Marché unique. » On retrouve chez un autre l'idée qu'il faut « croire aux petits pas progressifs (*incremental steps*) et aux changements de logique » alors qu'un écho nous fait entendre une phrase très souvent entendue, mais qui par rapport à notre objectif, est assez déstabilisante : « Le *soft power* est ce qui caractérise le plus l'Union européenne. » Et on débouche, chez un dernier, sur l'idée que la question ne se pose pas vraiment en termes de Fédération européenne : « Peu de perspectives de fédération, mais une UE qui organise des partages de souveraineté dans l'importants domaines ». Voilà qui résume bien la démarche d'intégration et ses difficultés à concevoir l'utilité d'une Fédération. L'araignée de la raison et du pragmatisme a tissé sa toile.

Dans « Union politique », idée que nous soumettions à nos interlocuteurs avant d'évoquer avec eux celle de créer un "noyau" dynamique, il saute aux yeux qu'il y a le mot « politique ». Or, nous constatons qu'il a changé de sens dans l'esprit de beaucoup de personnes, pro-européennes, qui soutiennent l'effort de l'UE dans le sens de plus d'intégration. C'est une tendance déjà ancienne, et qui ne touche pas que l'Union européenne, une tendance que Pierre Birnbaum, visant à l'époque certains universitaires américains, résumait par le titre *La fin du politique* (1975). Et il s'inquiétait de voir se dessiner « un consensus reposant sur la fuite

devant le politique »<sup>7</sup>. C'est un constat de même nature que nous avons pu dresser, sachant que cette fuite revêt un caractère inconscient chez nombre de partisans de la méthode d'intégration.

---

<sup>7</sup> Pierre Birnbaum, *La fin du politique*, Paris, Seuil, 1975, p. 111.

## **Chapitre VIII**

### **Comment est perçue l'idée de “noyau politique”**

La question d'une Union politique européenne, et peut-être plus encore celle d'un noyau politique dynamique au sein de l'Union européenne, toutes ces questions sont rarement abordées de manière frontale dans les débats qui se déroulent à l'intérieur de l'Union.

À l'époque où, succession de crises oblige – notamment Covid, changements climatiques, guerre en Ukraine –, l'on semble parfois vouloir passer de Kant à Nietzsche (ce qui n'a rien d'évident), ne plus se contenter de l'incantation au “soft power” tellement en vogue il y a une quinzaine d'années, et parler de plus en plus de puissance, de sécurité, de défense européennes, invoquant même l'idée d'une « Europe souveraine » (Macron) ou d'un « État fédéral européen » (la nouvelle coalition en Allemagne), il nous est apparu nécessaire d'essayer de cerner le degré de réceptivité de certains acteurs majeurs au sein de l'Union à l'égard des idées d'Europe politique et de noyau politique européen.

Dans le chapitre précédent, l'analyse que nous avons faite des programmes des partis et les interviews que nous avons réalisées de personnalités actives dans la construction européenne, nous ont fait comprendre que l'Union politique n'a pas le même sens pour tous : pour certains, elle n'est pas à créer car elle est le produit d'une intégration sectorielle continue, l'enjeu étant de l'approfondir. Bref, l'Union politique est déjà présente dans le processus actuel, il s'agit seulement de la parfaire, de lui donner des contours un peu plus nets demain qu'elle n'en a aujourd'hui – mais tout ceci dans le strict prolongement de ce qui existe. Bref, pas de saut, pas de “saut politique” qui signifierait de rompre avec les pratiques actuelles de l'Union. C'est la version optimiste, et d'une certaine manière la facette conservatrice, de l'approche du problème.

Mais s'il s'agit vraiment de faire un saut, et de créer aujourd'hui une Union politique, comment procéder ? Est-elle envisageable maintenant avec tous les États membres ? Ou non... et dans ce cas l'idée de noyau serait bien sûr un scénario à envisager. Nous avons essayé d'obtenir certaines réponses, d'abord par le biais d'un questionnaire en ligne, que nous avons ensuite largement complété par des recherches sur les programmes politiques et des interviews qualitatives de personnalités.

## **Une Union politique manifestement impossible à 27**

L'enquête a démarré en mars 2021 et a été conçue en trois étapes. La première a consisté à mettre en ligne un questionnaire en plusieurs langues sur le site Internet de l'Université de Genève et à le diffuser, à l'aide du logiciel *Limesurvey*, auprès d'un certain nombre de "cibles", à savoir les députés au Parlement européen, les délégués au Comité des régions et au Comité économique, social et environnemental, ainsi, dans douze pays sélectionnés<sup>1</sup>, qu'à des députés et sénateurs nationaux membres dans leurs Parlements respectifs de la Commission traitant directement des affaires européennes (Commission des affaires extérieures en général). Au total, le nombre de "cibles" contactées par courriel se montait à 1945.

Toutefois nous n'eûmes pas beaucoup de réponses. Et après trois rappels, nous avons décidé en mai 2021 de ne pas insister avec cette méthode. Nous avons néanmoins récolté 265 réponses aux trois questions posées par Internet, environ 90 personnes ayant participé à cette enquête en ligne, avec une proportion de près de la moitié en provenance du Comité économique, social et environnemental. Cela formait toutefois un panel intéressant dont on verra les principaux résultats plus loin.

Dès lors, pour toucher plus efficacement d'autres publics, notamment les parlementaires européens peu enclins à répondre à des questionnaires en ligne, nous avons préféré nous concentrer sur la deuxième étape, à savoir des interviews qualitatives de personnalités jouant un rôle majeur dans les débats européens, complétée par une troisième étape consistant en une étude documentaire centrée sur l'analyse des programmes des partis européens et nationaux de 11 pays, laquelle fait l'objet des chapitres V et VI de ce livre.

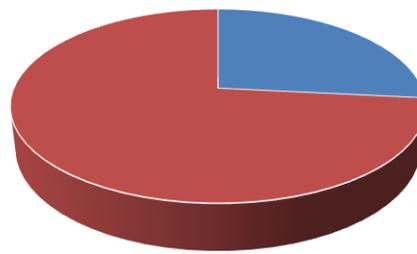
Certes le nombre de réponses n'a pas atteint un seuil suffisant pour pouvoir tirer des conclusions. Toutefois, le questionnaire en ligne a révélé quelques tendances très claires, figurées par des représentations graphiques en forme de cercles que l'on trouvera après le tableau des résultats bruts.

---

<sup>1</sup> Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal. Ces pays comptent 327 millions d'habitants, soit près de 73% de la population totale de l'UE.

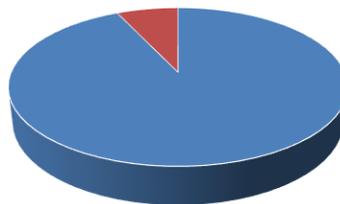
	“Pensez-vous qu’il soit possible que tous les États membres se mettent d’accord à l’unanimité pour créer une Union politique ?”		“Pensez-vous qu’une règle de conditionnalité concernant le respect de l’état de droit et de la démocratie doive s’appliquer pour permettre à un État de faire partie de l’Union politique ?”		“Pensez-vous qu’un minimum de 9 États membres puissent se mettre d’accord sur la création d’un noyau politique entre eux ?”	
	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
Comité économique et social européen	8	40	42	5	28	16
Parlement européen	2	6	6	0	6	0
Responsables de partis politiques	3	3	7	0	6	1
Comité des Régions	10	15	28	0	16	6
Commissions “Europe” des Parlements nationaux	1	2	3	1	3	1
TOTAL	24	66	86	6	59	24
TOTAL in %	26,6	73,3%	93,4%	6,6%	70,1%	29,9%

“Pensez-vous qu'il soit possible que les 27 États membres se mettent d'accord à l'unanimité pour créer une Union politique?”



■ YES: 26,6% ■ NO: 73,3%

“Pensez-vous que la règle de conditionnalité concernant le respect de l'état de droit et de la démocratie doit s'appliquer pour permettre à un État de faire partie de l'Union politique?”



■ YES: 93%

Deux tendances se sont manifestées suffisamment clairement pour qu'on puisse en tirer des enseignements préliminaires. D'abord, un refus massif – quasi-unanime – de mettre dans l'Union politique des pays en délicatesse avec l'état de droit et la démocratie. Or, la Commission a ces derniers temps actionné des

procédures contre certains États membres, ce qui reviendrait à les exclure de l'Union politique si l'on suit ce raisonnement qui mène donc dans les circonstances actuelles à concevoir une Union politique à moins de 27. Et puis, le tout n'est pas seulement d'entrer, nous dit une députée PPE que nous avons interviewée, mais de pouvoir rester : « Le but n'est pas seulement d'entrer, mais de rester, nous devons apprendre du passé pour éviter la marche arrière. »

En second lieu, on constate qu'il y a plus généralement un doute très fort – trois quarts des répondants – sur la simple possibilité de créer d'emblée une Union politique à 27, c'est-à-dire en clair sur la volonté d'un certain nombre d'États membres de se lancer dans cette aventure et de relever un tel pari, probablement parce que, férus de souveraineté nationale, ils n'imaginent pas de déléguer un certain nombre de compétences politiques au niveau européen.

### **Comment échapper à l'unanimité ?**

Lors des 27 interviews que nous avons conduits, l'ensemble de nos interlocuteurs reconnaissait l'extrême difficulté à trouver un accord de tous les États membres sur un projet d'Union politique, tant les visions divergent sur ce que pourrait être une telle Union. Cela corroborait, en l'amplifiant, le constat qui ressortait du questionnaire en ligne (voir ci-dessus).

Parmi ceux qui étaient les plus désireux d'aller de l'avant, s'est exprimée une volonté de rompre avec la loi d'airain de l'unanimité sur les questions essentielles concernant l'Union. Une des idées exprimées était d'organiser dès maintenant le passage à la majorité qualifiée pour la conclusion d'un nouveau Traité (une idée qui, nous l'avons vu, est également ressortie de la Conférence sur l'avenir de l'Europe).

Ce fut par exemple le cas d'un député européen de *Renew*, qui nous a déclaré : « L'union politique veut dire communauté de destin... pour ça, nous devons changer les traités, par exemple pour la politique extérieure commune, il faut pouvoir décider à la majorité qualifiée. L'unanimité bloque tout et donne une fausse protection à tous les États membres. »

Un autre député européen (Verts) voyait peut-être une issue dans le processus enclenché par la Conférence sur l'avenir de l'Europe débouchant en dernière instance sur un vote populaire : « Je doute que les dirigeants politiques du Conseil de l'UE acceptent un tel projet. C'est pourquoi je pense que nous devrions donner le droit de vote aux citoyens, car une majorité de personnes dans la plupart des États membres souhaite une intégration plus forte. Le résultat de la Conférence sur l'avenir de l'Europe devrait être soit une modification du traité, soit l'ouverture

d'une conférence constitutionnelle pour une République européenne, à l'issue de laquelle les citoyens européens pourront voter. »

Un militant de longue date voulait, quant à lui, rejouer la partition de 1984 et souhaitait que le Parlement d'aujourd'hui assume ses responsabilités et propose un texte soumis à ratification des parlements nationaux, prévoyant une entrée en vigueur à partir d'un certain seuil de ratifications. « Comme dans le projet Spinelli de 1984, il faudrait que le Parlement accepte de jouer le rôle d'une constituante, et qu'il soumette, sans passer par les Gouvernements, le produit de sa « Constitution » aux Parlements nationaux. Si un certain nombre d'entre eux (à l'époque c'était les 4/5, il y avait 10 Etats membres ; aujourd'hui on pourrait imaginer les 2/3), la « Constitution » politique entre en vigueur parmi les pays qui l'ont ratifié. »

### **Noyau dynamique... ou noyau défensif ?**

Si l'on prend les programmes ou les discours politiques, on constate que l'idée de noyau restreint de pays s'associant au sein de l'Union européenne pour mener en commun des objectifs politiques est rarement évoquée, en dehors du discours de Macron sur l'Europe souveraine en 2017, où il reprend les idées delorienne de cercles concentriques et d'avant-garde, et de la référence qui est souvent faite au rôle moteur du binôme franco-allemand.

Sur les 45 partis nationaux étudiés, seuls 4 d'entre eux, soit 9%, évoquent une idée (ou le commencement d'une idée) proche de celle d'un noyau dynamique pour faire avancer l'union dans un sens politique... Mais quelle ne fut pas notre surprise de constater que cette même idée est également exprimée en sens inverse par 4 partis désireux non pas d'aller de l'avant, mais au contraire d'aménager des possibilités permettant à certains États refusant les progrès de l'intégration dans certains domaines de s'en exempter seuls ou collectivement ! Bref, le noyau peut être conçu comme "dynamique" (avant-garde), mais aussi comme "défensif" (*opting-out*). Qu'elle soit conçue de manière positive ou négative, c'est une idée qui s'est exprimée de manière très minoritaire (moins d'un parti sur cinq parmi ceux que nous avons étudiés).

#### *Les tenants d'un noyau dynamique*

Aucun des quatre "partis" européens – et pro-UE – dont nous avons analysé les programmes n'envisageait un noyau dynamique. En revanche, quatre partis nationaux (sur les 45 figurant dans notre champ de recherche) ont soulevé récemment cette question. Ce sont Les Républicains en France (PPE), le Mouvement réformateur et l'Open VLD en Belgique (*Renew*), le FDP en Allemagne (*Renew*).

Nous avons vu que le FDP dessinait en 2021 l'horizon d'un « État fédéral européen constitué de manière décentralisée ». En tant qu'étape intermédiaire, il

imaginait volontiers que « l'intégration européenne soit approfondie en parallèle par une Europe à plusieurs vitesses (*Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten*) », ce qui procède d'une réflexion qui voit l'utilité d'un noyau dans le but de permettre le passage à une Europe plus politique (sinon pleinement politique).

Le Mouvement réformateur en Belgique francophone se dit de longue date acquis à l'idée d'une nécessaire « avant-garde européenne », tout en prenant des précautions en essayant de montrer que le but n'est pas de créer de nouvelles « divisions » à l'intérieur de l'UE. En 2019, il écrivait : « Il ne s'agit pas de créer des divisions mais, au contraire, de permettre à ceux qui veulent ou qui peuvent avancer de le faire. » Et il ajoutait : « Le Mouvement est convaincu que la Belgique doit jouer un rôle clé dans cette avant-garde européenne. Les grandes avancées ont souvent été le fait d'une avant-garde : la zone euro, l'espace et Schengen. Une Europe à plusieurs vitesses n'est pas une Europe à la carte. » Il résumait en insistant qu'il fallait « permettre à ceux qui le souhaitent de décider d'aller de l'avant. Les autres sont libres de nous rejoindre plus tard quand ils le souhaitent ou quand ils le peuvent. » Son *alter ego* libéral flamand est plus succinct sur le sujet, mais va dans la même direction lorsqu'il déclare : « S'il n'est pas possible d'atteindre un but avec tous les pays, un groupe de pays leader peut conclure des accords ».

Intéressante également était la position des Républicains en France en 2020, même s'il semble qu'elle était dictée par des raisons d'efficacité de la lutte contre le Covid ou de nécessité de relancer la machine économique à cette époque, plutôt que par le projet de créer une Union politique : « Face à une Europe trop technocratique et souvent bloquée par des votes à l'unanimité, nous devons mettre en place une Europe des coopérations renforcées – dite Europe à plusieurs vitesses – favorisant ainsi le volontariat dans la mise en œuvre de certains nouveaux mécanismes. » On remarquera dans ce contexte l'utilisation de l'idée de « coopérations renforcées » évoquée comme instrument, mais pas nécessairement comme procédure spécifique telle que définie dans le traité de Lisbonne (TUE, art. 20).

#### *Ceux qui imaginent un noyau défensif*

L'idée de noyau peut être conçue comme un outil permettant d'aller de l'avant, mais aussi comme un moyen de rester en arrière. C'est cette version qui est imaginée par certains partis UE-sceptiques et "souverainistes"...

Les Espagnols de VOX (groupe ECR) sont très en pointe sur la question, puisqu'ils promettaient en 2019 que leurs députés, une fois élus, s'engageraient « à exiger au Parlement européen la rédaction d'une recommandation au Conseil pour l'adoption d'un nouveau traité européen qui garantisse le pouvoir souverain des États membres, ce qui inclut la possibilité d'une Europe à plusieurs vitesses

où les États qui ne veulent pas suivre l'intégration européenne sont respectés et en aucun cas forcés de le faire contre leur liberté. » Ils voulaient par ailleurs voir reconnu « le pouvoir souverain des États d'exclure les effets de l'acte législatif communautaire », grâce à un « système de coopération renforcée » (eux aussi utilisent cette terminologie) permettant « la pratique de l'*opt-out*, *opt-in* ».

Les Vrais Finlandais (groupe Identité et Démocratie) n'étaient pas en reste. Ils déclaraient que « la Finlande devrait toujours rechercher ses meilleurs partenaires au "cas par cas" lorsqu'elle négocie les questions relatives à l'Union européenne. Former des relations particulièrement étroites avec la Suède et le Danemark serait très rationnel, car ces pays partagent de nombreuses valeurs et environnements sociaux et culturels de la Finlande. » Tout ceci étant une première étape vers « l'objectif stratégique à plus long terme du *retrait de la Finlande* - soit seule, soit en tant que membre d'un groupe plus large de nations critiques de l'UE. »

Toujours lors des élections de 2019, La France Insoumise (Gauche unitaire européenne) proposait une renégociation collective des traités et, dans le cas où ce ne serait pas possible, « de construire de nouvelles coopérations européennes libérées des traités d'austérité avec tous les pays qui partagent ce projet. » Le parti insistait par ailleurs sur le « droit de désobéir aux règles européennes lorsqu'un État estime que ses intérêts fondamentaux sont remis en cause ».

Largement inspirée par les thèses de La France Insoumise sur les questions européennes, la coalition de gauche NUPES en 2022 dessinait de l'Union européenne l'image d'« un espace politique fondé sur des rapports de force et des *coopérations à géométrie variable*. ». Elle proposait notamment de se mettre en marge de certaines politiques de l'UE et, pour cela, de « construire de nouvelles coopérations approfondies avec les États qui le souhaitent en matière sociale, écologique, culturelle, éducative, scientifique, etc. »

Enfin, lors de l'une de nos interviews, un élu de Reconquête, le mouvement fondé et dirigé par Éric Zemmour, voyait dans une « Europe à plusieurs vitesses » un gage de flexibilité et de pragmatisme tranchant avec la lourdeur de la formule actuelle : « une Europe à plusieurs vitesses dans laquelle chaque pays va s'investir en fonction de ses intérêts ; cela serait d'ailleurs un gage d'efficacité : l'UE est très éloignée et très peu agile car les mécanismes institutionnels sont très lourds. »

### **Peur de la fragmentation**

Dans les entretiens que nous avons conduits avec des personnalités très diverses, près de la moitié exprimait la crainte qu'un noyau politique, qu'il soit réalisé

par la coopération renforcée, par un Traité séparé ou par toute autre méthode, ne conduise à accentuer encore les divergences, déjà grandes, au sein de l'UE.

« Fragmentation », « division » ... certains allant jusqu'à voir un risque de nouveau « rideau de fer » et de création *de facto* d'un « apartheid », termes très forts qui expriment bien la mesure de craintes peut-être exagérées, mais bel et bien présentes.

« Mon opinion personnelle est qu'il serait dangereux de fragmenter les membres, car cela pourrait modifier la nature de l'UE. Lorsque nous cherchons de nouveaux domaines de coopération, nous devons le faire ensemble » estimait un représentant d'un mouvement pro-européen.

Même idée de danger chez un haut responsable syndical : « La coopération renforcée est dangereuse, franchement... une union politique juste par un noyau... il y a des sujets sur lesquels les pays pourraient s'entendre de l'Europe centrale à l'Europe du Sud, mais sur d'autres sujets la géométrie est si différente, par exemple sur le point de vue de la sécurité sociale. »

Du côté d'un think tank européen, on renchérit : « Je ne pense pas qu'il devrait y avoir un noyau politique permanent, le reste se sentira discriminé ; créer une forme de directoire n'est pas bon, ce serait diviser l'UE encore plus qu'elle ne l'est aujourd'hui. » Ici, c'est l'idée d'avoir un noyau stable et permanent qui est mise en cause ; en effet, un certain nombre de personnes très impliquées dans la construction européenne ont pris l'habitude des négociations qui s'y déroulent entre États, dans lesquelles ils voient les conditions les plus favorables pour enclencher des dynamiques constructives, créatives de consensus entre tous. C'était le cas par exemple du Secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Clément Beaune, qui dans un entretien pour la parution annuelle de la Fondation Robert Schuman *L'état de l'Union 2021*<sup>2</sup>, vantait le système des accords obtenus selon les méthodes de la négociation classique, secteur par secteur, avec un groupe d'États intéressés par un domaine, jouant un rôle d'entraînement sur les autres et acceptant en retour des compromis dans les domaines qui les intéressent moins.

D'autres, comme cet eurodéputé Vert, réfutent l'idée que ce soit plus facile si l'on est moins nombreux : « La coopération renforcée ? Je n'y crois pas. Cela évoque la nostalgie des 6, mais les 6 c'est fini, et ils n'étaient pas si unis qu'on le pense aujourd'hui. Il ne faut pas croire que c'est plus facile quand on est moins

---

<sup>2</sup> Entretien avec Clément Beaune, « Quand les Européens se mobilisent ensemble, ils sont forts et puissants », pp. 165-177. Il est depuis juillet 2022 devenu ministre des Transports.

nombreux. En revanche, si on trouve aujourd'hui des consensus limités, cela entraîne en général les autres. »

Évidemment, l'idée d'en arriver sans le vouloir à créer des membres de seconde classe au sein de l'Union n'est jamais loin. Elle est exprimée par cet eurodéputé du PPE : « Je ne suis pas sûr que ce soit la bonne méthode pour aller de l'avant que d'avoir une classe A et une classe B en général. Il y a alors un risque de glisser vers l'apartheid. Nous avons besoin d'automatismes pour lutter contre cette idée d'apartheid. » Un responsable social-démocrate fait écho en disant : « Il y a la théorie qui consiste à imaginer une construction avec des cercles concentriques, mais je ne vois pas de bons résultats, cela se termine avec des laissés pour compte qui quittent ou rejettent l'UE, et Paris et Berlin continueront à avoir le pouvoir. »

Le représentant d'un think tank conservateur évoque à ce sujet le rideau de fer : « Si je voulais être provocateur, et je vais l'être, ce serait un autre moyen d'instaurer un rideau de fer. »

Rideau de fer ? Il est intéressant à ce propos d'examiner les réactions des personnes originaires de pays qui en ont été victimes dans le passé. « Ce qui retient mon attention est le risque de diviser l'Europe et de créer un conflit entre ceux qui veulent aller de l'avant, et ceux qui voudraient plus de souveraineté nationale. Il y a un risque de déchirement, de conflit ouvert à l'intérieur de l'UE » conclut une eurodéputée du PPE. Un autre (gauche unitaire européenne) précise pour sa part : « Si c'est un groupe d'États qui décide, les autres risquent de quitter le navire », et cela va « détruire la logique de l'intégration », ajoute-t-il. Dans cette partie de l'Europe, celle qu'on appelait jadis les « pays de l'Est », le *condominium* franco-allemand est particulièrement visé : « Les citoyens nous disent souvent que leurs États-nations ne sont pas souverains parce que les décisions sont prises en dernier ressort par les États membres les plus puissants, la France et l'Allemagne. Or, vraisemblablement, ce sont précisément ces deux États qui seraient au cœur de la nouvelle union politique, ce qui pourrait isoler davantage les États membres qui se sentent déjà déconnectés » estime une eurodéputée elle aussi issue des « nouveaux » États membres.

### **Ne pas créer de bureaucratie supplémentaire**

Outre la peur d'une division accrue au sein de l'Union, il y a un autre type de réticences à la création d'un noyau politique, qui est le risque de complexifier encore le système et d'augmenter une bureaucratie jugée déjà trop lourde, surtout dans les partis de droite et dans la mouvance libérale.

Un certain nombre de réponses à notre questionnaire en ligne (*Limesurvey*) ont indiqué qu'une préoccupation majeure était de réduire la bureaucratie au sein de l'UE, car la lenteur et la complexité de l'UE sont souvent incompréhensibles pour le citoyen, et qu'il valait mieux se consacrer à cette tâche, plutôt que de se lancer dans la création d'un "noyau politique".

Cette préoccupation a principalement été exprimée par les répondants des pays d'Europe centrale et orientale, mais pas seulement... Le principal problème est « l'incapacité des institutions de l'UE à fournir des solutions efficaces », déclarait un répondant de Slovaquie, tandis qu'un autre, de Bulgarie, estimait que « les organes de l'UE doivent absolument être limités et réorganisés : pas besoin de nouvelles structures, environ 50 % d'entre eux n'ont aucun impact réel et ne font que profiter des fonds européens ».

Par ailleurs, lors de notre analyse des programmes politiques, nous avons constaté qu'un certain nombre de partis considéraient que l'UE était trop complexe, trop lente, incompréhensible pour les citoyens, et que son fonctionnement devrait être simplifié.

En 2019, *Renew Europe* déclarait par exemple : « Nous soutenons les initiatives visant à réévaluer et renégocier la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres, en gardant fermement à l'esprit les principes de simplification et de subsidiarité. L'Union de demain doit être fondée sur la décentralisation et la diversité, et non sur une bureaucratie pesante et une réglementation excessive. » Le PPE n'était pas loin de partager ce type de critiques.

Au niveau national, nous avons constaté plusieurs partis qui, dans différents pays, avaient une tonalité identique. Par exemple *Cinque Stelle* en Italie : « moins de bureaucratie et moins de dépenses inutiles », ou *Ciudadanos* en Espagne : « réduire la bureaucratie européenne pour rendre l'Europe plus agile ». Le thème semble avoir été très porteur en Autriche où l'ÖVP (PPE) appelait à « un nouveau Traité » avec une « subsidiarité renforcée » signifiant plus de pouvoirs aux États membres et une UE moins dépensière.

Le responsable d'un think tank proche de la mouvance politique du PPE avait développé lors de notre entretien des thèses similaires, mobilisant pour la circonstance l'idée de subsidiarité : « Nous prônons en même temps que l'intégration plus de subsidiarité, et chaque niveau ne devrait pas empiéter sur un autre. Par exemple, il faudrait plus d'intégration dans la défense ou dans le domaine monétaire et fiscal mais pas forcément dans les domaines de l'éducation et de la culture. » Le responsable d'un think tank économique libéral trouvait pour sa part « peu de perspectives de fédération, car l'UE est le partage de la souveraineté dans des domaines importants. » Il voyait certes « l'UE aller de l'avant, dépasser

l'intergouvernemental, mais plutôt différemment, comme une coopération accrue, une gamme de domaines économiques et autres. »

Certains adoptaient parfois un ton désenchanté, comme ce responsable d'un think tank conservateur, déclarant que « l'UE souffre aujourd'hui, comme l'ensemble des institutions occidentales, d'un déficit de foi en la démocratie, en la liberté ; l'ensemble de l'Occident subit une crise politique de confiance en la démocratie. »

Pour résumer tous ces propos, on peut dire qu'ils témoignent d'une méfiance envers des démarches qui ne viseraient pas à créer quelque chose de souple, de réactif et de respectueux du principe de subsidiarité.

### **L'esprit d'intégration rechigne-t-il au noyau ?**

La recherche que nous avons effectuée, tant documentaire que par interviews, nous a montré une tendance des esprits alignés sur la logique d'intégration (suivant le schéma présenté au chapitre précédent) à manifester des réticences vis-à-vis de l'idée de "noyau" comme plus généralement de celle d'Europe "à plusieurs vitesses". Disons tout de suite que ce n'est qu'une tendance majoritaire, et non un absolu, mais cette tendance est bel et bien là, et il faudra composer avec, si l'on souhaite proposer une telle idée.

En revanche, ceux qui se situent sur le versant "moins" des deux axes que nous avons identifiés, c'est-à-dire les tenants de la "coopération" sur l'axe fonctionnel, et de la "souveraineté nationale" sur l'axe politique, rechignent beaucoup moins. Ce n'est pas surprenant, car cela rejoint l'idée d'*opting-out* sur l'axe fonctionnel et celle de "confédération" (opposée à "fédération") sur l'axe politique. Cela forme évidemment repoussoir pour les tenants de l'"intégration" qui voient alors dans l'Europe à plusieurs vitesses une possibilité offerte à ceux qui voudraient aller moins vite de le faire, et les conforte dans leur méfiance envers la formule.

Enfin, ceux dont l'approche peut être située sur le pôle "Fédération européenne" de l'axe politique ont des opinions plus partagées sur la question.

La raison principale des réticences est la crainte d'une dislocation de l'esprit d'intégration, d'une généralisation d'*opting-outs*, c'est-à-dire d'options de retrait de toutes espèces, faisant entrevoir le risque d'une Europe "à la carte" où chacun finirait par prendre ce qui l'intéresse dans le processus d'intégration, refusant le reste. Une autre raison, plus subconsciente, apparaît comme la transposition des habitudes prises dans le domaine économique de l'intégration, marquées notamment par les idées d'unicité du marché intérieur (qu'on appelle aussi « marché unique ») où les normes s'appliquent à tous les membres, sans exception.

Une troisième raison majeure est la peur d'une "cassure" de l'Union suivant l'axe Nord-Sud, et plus encore l'axe Est-Ouest. Elle s'avère évidemment très présente dans les pays concernés par le risque, réel ou fantasmé, d'une mise à l'écart. À titre d'exemple, citons cette réaction à notre enquête d'un répondant d'Estonie, évoquant Orwell<sup>3</sup> et l'URSS : « Tous sont égaux mais certains sont plus égaux que d'autres (le noyau politique). J'ai eu l'expérience dans ma vie de l'Union soviétique, et je sais vraiment ce que "noyau politique" signifie en pratique. » Ou cet autre, de Slovaquie : « Je ne suis pas d'accord, cela va diviser l'UE et entamera la fin du projet européen. »

Ce type de réactions pourrait se comprendre s'il s'agissait de mettre à mal une solidarité économique qui doit sans nul doute exister entre tous les membres. En revanche, s'il s'agit de ne pas partager une avancée de nature politique, on comprend moins ce raisonnement, qui peut dans certains cas prendre des allures de mauvaise foi.

Un député européen PPE d'un pays occidental (précision importante) résumait bien l'attitude qu'on peut avoir à cet égard : « Que répondre à ceux qui disent que ce serait créer une Europe à deux vitesses, en se plaignant de ne pas être dans le bon wagon ? Il y a une dose de mauvaise foi dans cet argument, puisque d'une part nul n'empêche personne d'être dans un noyau pionnier. Et d'autre part, cela dépend des thèmes : par exemple sur la cybersécurité, l'Estonie serait un leader, donc les pays ex-de l'Est ne seraient pas nécessairement relégués. » En fait, ce serait se sentir discriminé que ne pas vouloir participer à certaines choses !

Dans le temps, on disait qu'il fallait assumer la responsabilité de ses propres décisions ; on ajoutera ici que ce serait en toute connaissance de cause. Difficile donc d'entrer de bonne foi dans ce type de raisonnement. Chacun est libre de ses actes et en assume les conséquences. Dire le contraire signifierait que les Britanniques pourraient se sentir discriminés du fait d'être sortis de l'UE... On voit que cela ne tient pas. Mais la logique a très peu de pouvoir explicatif de ce genre de prétentions qui sont probablement dictées par un complexe d'infériorité renvoyé aux autres sur le mode de ce que Nietzsche appelait le « ressentiment ». Il faut en tenir compte, mais ce n'est selon nous justifiable que d'une explication franche, le principe de responsabilité étant un des piliers des valeurs européennes tant vantées de toutes parts. Il s'agit tout simplement ici de sa mise en œuvre ou non.

---

<sup>3</sup> *Animal Farm* (1945), satire du système communiste qui contient cette phrase célèbre : "All animals are equal, but some animals are more equal than others".

### **Pas de défense européenne sans pouvoir politique**

On a rarement autant parlé de défense européenne que ces dernières années, et avec la guerre en Ukraine ce n'est pas près de finir. Sauf chez les "souverainistes" pour lesquels la défense doit rester avant tout une affaire nationale (mais qui n'excluent pas un effort de coordination au niveau européen), une forme de consensus semble ainsi se dessiner aujourd'hui pour appeler à la constitution d'une vraie "défense européenne", conçue la plupart du temps en relation étroite avec l'OTAN (c'est plus sûr...). Pourtant, il y a derrière tout cela une question qu'on ne se pose généralement pas, mais que nous avons cru bon de poser aux personnalités que nous avons interviewées.

La voici : « Peut-on imaginer une défense européenne sans pouvoir politique européen ? ». Passé le bref moment d'une certaine déstabilisation, la réponse est tombée de tous bords, unanime : NON.

Après tout, on a déjà réalisé des formes d'intégration sectorielles sur le mode du "noyau", qui sont aujourd'hui bien installées dans le paysage de l'UE : Schengen (22 pays, plus 4 hors-UE), la Zone euro (19, bientôt 20 pays) ou, plus récemment, la création d'un Parquet dit "européen" (22 pays). On peut aussi avoir une approche sectorielle du thème de la défense : c'est celle qui est mise en œuvre actuellement avec le Fonds européen de défense et la Coopération structurée permanente. C'est celle que l'on trouve également, ainsi que la coopération avec l'OTAN, dans les programmes des partis politiques.

Mais il y a plus... Ce que révèlent nos interviews, c'est que la défense est par excellence ce qui peut réconcilier le sectoriel et le politique. Tout dépend si l'on veut s'en tenir aux instruments actuels ou si l'on veut aller vers une armée européenne... Cela changerait l'état actuel des choses, car comme nous l'a dit un de nos interlocuteurs, « on ne peut pas donner des pouvoirs à des généraux sans qu'ils soient soumis à une autorité politique ». Il en irait du minimum de respect des principes démocratiques. Il y a d'ailleurs un précédent historique : la « Communauté politique européenne » qui avait été imaginée pour chapeauter le Traité de Communauté européenne de défense qui est resté mort-né au début des années 1950. Le projet était bien avancé et on peut s'y référer pour commencer la réflexion sur ce que pourrait être un noyau européen dans le domaine de la défense.

On ne pourrait plus se contenter de la PESC et de la PCSD dans leur état actuel pour diriger une future armée européenne puisqu'il s'agirait d'ordres à donner qui mettraient en jeu la vie et la mort – on n'imagine pas plus "régalien" dans l'échelle

de la politique !<sup>4</sup> « La défense suppose l'idée du sacrifice suprême : qui va prendre la décision ? Ce ne peut être qu'un pouvoir politique qui pour le moment n'existe pas à cette hauteur en Europe » nous a dit un député européen...

En revanche, la constitution d'un noyau politique dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité, objectif un peu plus éloigné des enjeux tragiques qu'appellent la guerre et la paix, n'a pas suscité lors de nos entretiens une réponse favorable aussi unanime. Le souci qui se manifeste ici est plutôt de « dégager entre les positions des uns et des autres une position commune », de développer une « lecture commune de la situation extérieure », et de savoir ce qu'on veut promouvoir et défendre sur la scène internationale. Bref, des choses qui ressortissent en partie à la négociation, où l'aspect strictement politique apparaît certes utile, mais moins déterminant que dans le cas de la conduite d'une force armée européenne. C'est du moins ce que nous avons observé durant notre enquête.

Une dernière observation intéressante à faire, concernant la défense, nous paraît être la différence d'interprétation entre la France et l'Allemagne sur le rôle qui serait dévolu au Parlement. Du côté allemand, ce rôle est essentiel. Un de nos interlocuteurs nous l'a rappelé : « Pas de défense européenne sans pouvoir politique, et en tant qu'Allemand, j'ajouterais : sans mot à dire donné au Parlement européen. C'est une position minoritaire car un certain nombre de pays (dont la France) réservent ce pouvoir à l'exécutif ou au Chef de l'État. » Il est vrai que les habitudes des uns et des autres sont assez divergentes en la matière.

---

<sup>4</sup> C'est la raison pour laquelle les "souverainistes" ne peuvent faire autrement que d'imaginer une armée adossée à une Nation.

## **Chapitre IX**

### **Comment concevoir un futur “noyau” politique européen ?**

#### **Qu’avons-nous appris jusqu’ici ?**

Qu’avons-nous appris jusqu’ici qui soit utile à la réflexion que nous souhaitons entreprendre ?

Tout d’abord nous avons constaté que la plupart des responsables n’imaginent pas que l’on puisse créer une Union politique directement à 27 pays, faute d’unanimité à court terme envisageable en faveur d’une telle perspective.

Évidemment, les milieux “souverainistes” y sont fermement opposés, eux qui pensent que l’Union va déjà trop loin dans sa forme actuelle.

Mais les autres ? Tout en étant en général favorables à des avancées sur le terrain européen, tous ne perçoivent pas la nécessité d’une Union politique, notamment – et c’est une des principales découvertes de notre enquête – parce que certains pensent (curieusement, comme les “souverainistes”) que l’Union dans sa forme actuelle est déjà en soi un processus politique, et qu’il n’y a donc nul besoin de faire le “saut” politique réclamé par les fédéralistes – CQFD.

Il s’agit pour l’essentiel de ceux que nous avons appelés les “intégrationnistes”, ceux qui se situent volontiers dans la continuité d’une Union dont ils partagent les fondements et les mécanismes, et qui ne proposent pour avancer que quelques améliorations à la marge. Ainsi la chenille est presque déjà papillon et n’attend plus qu’un bout d’aile par-ci et une antenne par-là pour pouvoir voler, en s’appuyant sur les courants générés par une crise venant à passer.

Cette tendance envisage l’Union essentiellement comme un processus, et plus exactement comme un processus cumulatif, dans l’orbite d’une vision positive et optimiste qui ne prédispose pas à imaginer qu’elle puisse régresser ou disparaître. Il faut se rendre compte que cela constitue une force importante, et c’est parmi elle que se recrutent en priorité ceux qui sont assez naturellement enclins à penser que l’Union se renforce dans les crises, alors que Jean Monnet – qu’ils citent parfois – n’a rien dit de tel.

Une autre leçon que l’on peut aussi tirer de notre enquête est la crainte, assez souvent exprimée, qu’un noyau regroupant un nombre limité d’États n’attise les divisions au sein de l’Union européenne. Cette critique est formulée par ceux qui refusent de s’associer à une initiative visant à promouvoir une Union politique, ce qui est difficile à comprendre d’un point de vue logique – puisqu’ils semblent craindre de se retrouver en 2<sup>e</sup> classe par refus de la 1<sup>ère</sup> ! – mais qui peut avoir

une certaine portée au plan de l'argumentation. En effet, nous avons constaté que beaucoup d'"intégrationnistes" sont attachés à l'idée d'unité au sein de l'Union, à l'exemple du Marché intérieur, et voient d'un mauvais œil des tentatives de cet ordre. Même si des réalisations comme Schengen, la Zone euro, le Fiscal compact, le Parquet européen sont des exemples concrets qu'ils oublient de citer mais qui témoignent du contraire, leur *a priori* – brandi avec plus ou moins de bonne foi – reste assez agissant. Il est ainsi indispensable de créer un noyau qui reste ouvert en permanence aux pays qui n'en feraient pas partie au départ, et de montrer qu'il ne s'agit pas d'instaurer par ce biais de nouvelles barrières ou hiérarchies au sein de l'UE. Tout au contraire, le noyau agirait comme une force motrice capable d'entraîner les États membres et les régions.

Il y a toutefois une utilisation potentielle de l'idée de noyau qui donne à réfléchir... Comme notre étude des programmes et notre enquête l'on montré, ceux qui veulent aller moins vite, ceux qui voudraient s'exonérer de certaines obligations « à la carte », ou qui verraient la flexibilité essentiellement comme la possibilité de recourir à des *opting-outs*, pensent parfois s'associer à d'autres dans des noyaux que nous avons appelés non plus "dynamiques", mais "défensifs". Pour conjurer ce risque palpable, il faudrait bien préciser que la création d'un noyau politique doit viser à *approfondir* l'effort d'Union, comme il est spécifié pour les coopérations dites « renforcées », et non le retenir ou le diluer. Les répondants à notre questionnaire en ligne ont en tout cas, presque à l'unanimité, estimé qu'il fallait mettre des conditions pour faire partie du noyau politique, notamment celle de respecter les principes fondamentaux et les valeurs de démocratie et d'état de droit – ce qui au sein de l'Union va sans dire, mais peut-être encore mieux en le précisant...

En résumé, pour ceux du moins – une minorité selon notre enquête – qui voient la nécessité que l'UE change de nature et effectue un saut vers le politique, l'unanimité des 27 paraît un obstacle et la constitution d'une avant-garde – d'un "noyau" – une nécessité. Une autre leçon, très importante, qui ressort de notre enquête, est que la constitution d'un tel noyau ne pourra être acceptée qu'en garantissant son ouverture permanente aux autres membres de l'Union qui souhaiteraient ultérieurement le rejoindre.

Mais cette condition juridique, que remplit par exemple la formule de la « coopération renforcée » prévue par les Traités, ne paraît pas suffisante pour rassurer les esprits qui craignent que cela ne conduise à approfondir les divisions, ou à tout le moins instaurer des groupes et des hiérarchies au sein des États membres. Cette dimension psychologique, mettant en jeu le degré de confiance que l'on a

envers les autres (*Bundestreue*)<sup>1</sup>, et que l'on a en soi-même, est un facteur difficile à maîtriser. Après des années de constructions européennes, il n'est malheureusement pas certain que le climat soit de ce point de vue aussi serein que veulent bien le répéter les déclarations faites à l'issue des Conseils européens. Nous avons constaté qu'une certaine méfiance restait de mise, poussant notamment ceux qui veulent aller le moins loin à interpréter les noyaux d'avant-garde dont ils ne voudraient pas faire partie comme des facteurs d'exclusion, et donc à insister, à la fois pour se rassurer et s'en prémunir, sur l'unité, l'homogénéité et l'égalité la plus stricte entre États dans l'Union.

### **Et maintenant, que faire ?**

En principe, ce n'est pas à nous de le dire. Et puis, ce serait aussi s'ériger en bâtisseurs de système. Or, « je me méfie de tous faiseurs de systèmes et m'écarte de leur chemin », déclarait sagement Nietzsche<sup>2</sup>. Denis de Rougemont estimait pour sa part que « le fédéralisme ne peut naître que du renoncement à tout esprit de système »<sup>3</sup>. Nous pourrions être, comme ce dernier, tentés de dire aux responsables : « À vous de jouer !<sup>4</sup> » – À vous d'utiliser les éléments de réflexion que nous vous avons fournis pour exercer vos responsabilités ! Mais nous avons si peu vu ces dernières décennies l'imagination exercer le pouvoir au sein de l'Union européenne que le plus probable est que rien n'advierait...

Or, il faut avancer, c'est notre conviction ; et les éléments que nous avons réunis nous commandent d'assumer les responsabilités qu'ils induisent. Avancer, mais avec humilité, et sans bâtir de système ; créer l'étincelle sans prétendre à plus : tel est le sens des lignes suivantes, qu'il faut comprendre comme étant des pistes de réflexion, et non des formules toutes faites, du *ready made* prêt à consommer.

### **Une Union essentiellement composite**

Une chose importante à rappeler, c'est l'aspect composite de l'Union européenne qui incorpore en proportion diverse, suivant les thèmes et les époques, trois composantes dans un mélange plus ou moins harmonieux : l'intergouvernemental, le communautaire, le fédéral. À bon droit, le politologue italien Sergio Fabbrini s'est

---

<sup>1</sup> Ce mot, que l'on ne traduit généralement guère en français, désigne une condition essentielle de la réussite d'une Fédération : la confiance mutuelle et envers les institutions communes.

<sup>2</sup> Friedrich Nietzsche, *Le crépuscule des idoles*, « Maximes et traits », 26.

<sup>3</sup> Denis de Rougemont, *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 71-72.

<sup>4</sup> Denis de Rougemont, *L'avenir est notre affaire*, Paris, Stock, 1977, p. 260.

ainsi posé la question : *Quelle Union européenne ?*<sup>5</sup>. Et il constatait – impression que nous partageons – un recours croissant à des formules intergouvernementales à l’occasion notamment de la gestion de la crise de l’euro issue de celle des *subprimes*. Cette tendance, nous l’avons vu dans le deuxième chapitre, a été à l’époque soutenue, amplifiée et théorisée par Angela Merkel qui parlait de « méthode d’Union », et par ses épigones du PPE (van Rompuy, Barroso...) au nom de l’efficacité et du pragmatisme. Les décisions furent alors de plus en plus le fruit de négociations entre gouvernements nationaux au sein du Conseil européen et du Conseil, au détriment de la Commission et du Parlement.

Dans la ligne de ses travaux antérieurs sur ce qu’il appelle les « démocraties composites » (*compound democracies*)<sup>6</sup>, Fabbrini suggère qu’il y a aujourd’hui non pas une, mais trois visions de l’intégration : la première est purement économique et se refuse à aller au-delà ; les deux autres ont une composante politique, mais sont loin de converger sur la formule : il y a d’abord l’idée d’une « union intergouvernementale » portée selon lui notamment par la France de Sarkozy, et l’idée d’une « union parlementaire » soutenue, dit-il, par l’Allemagne et par l’Italie. À l’époque où il écrivait, il semble que ce constat minimisait le virage intergouvernemental entrepris par le gouvernement d’Angela Merkel. Mais sur le long terme, nous pouvons dire que notre enquête corrobore ce qu’il croyait pouvoir affirmer, le nouveau gouvernement allemand et les formations politiques qui le composent plaidant clairement pour une union parlementaire, en soutenant notamment l’idée de listes transnationales pour donner corps aux “partis” européens et en demandant une augmentation des prérogatives du Parlement, notamment le droit d’initiative législative et le contrôle sur les recettes budgétaires. On peut ajouter que ce modèle d’« union parlementaire » est aussi en vogue dans un certain nombre de pays – pas seulement l’Italie dont on verra si elle demeure UE-phile après les élections de septembre 2022 – ayant chez eux un régime parlementaire.

Ce n’est certes pas le cas de la France, dont le régime a parfois été qualifié (par Maurice Duverger et beaucoup d’autres) de « semi-présidentiel », accordant de très grands pouvoirs à l’exécutif, et singulièrement au Président de la République s’agissant en particulier de la défense, des affaires extérieures et de la construction européenne. Les déclarations d’Emmanuel Macron sur « l’Europe souveraine » demeurent extrêmement peu claires de ce point de vue : imagine-t-il dans l’Union un système parlementaire<sup>7</sup> ou quelque chose d’autre ? La pratique qu’il a eue des institutions en France, reléguant chaque fois qu’il était en position de le

---

<sup>5</sup> Sergio Fabbrini, *Which European Union ?, Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press, 2015.

<sup>6</sup> Sergio Fabbrini, *Compound Democracies*, Oxford University Press, 2010.

<sup>7</sup> Une « union parlementaire », dirait Fabbrini.

faire le Parlement au second rang, fournit des éléments de réponses : pour lui, l'Europe politique qu'il nomme « souveraine » est très certainement d'abord l'affaire des gouvernements. Souscrit-il pour autant à une approche intergouvernementale ? Ses déclarations fournissent hélas peu d'indications pour voir plus clair dans ce domaine. Versons au dossier toutefois deux éléments qui le distinguent d'une approche intergouvernementale : ses initiatives pour parvenir en 2020 à doter l'Union d'un budget de relance économique de 750 milliards avec une partie de dette commune ; son souci d'instaurer un lien régulier et direct avec les citoyens, matérialisé en 2018 par les consultations citoyennes sur l'Europe et en 2021-2022 par la Conférence sur l'avenir de l'Europe<sup>8</sup>.

Cette différence entre les approches s'enracine, nous le pensons, dans la diversité des systèmes politiques nationaux. Ceux qui veulent l'union politique tendent à la concevoir dans l'étroit prolongement de ce qui se passe chez eux. Ainsi le gouvernement allemand parle-t-il d'Etat fédéral européen, voire de République fédérale européenne comme il existe une République fédérale d'Allemagne, tandis que le Président français va parler en termes de souveraineté européenne.

Pour Fabbrini, l'UE n'est pas et ne peut pas être un Etat fédéral, mais doit s'orienter vers ce qu'il appelle une « Union fédérale », avec un pouvoir de décision réparti entre diverses institutions et des États membres conservant une marge d'autonomie significative. On ne peut qu'être d'accord, mais on est tenté d'ajouter que ce qu'il dit ne fait que répéter ce qu'est le fédéralisme, qui ne se réduit pas à la construction d'un État fédéral centralisant les pouvoirs de décision. Sans même remonter jusqu'à Proudhon et son *Principe fédératif* de 1863, on se rend compte que plusieurs auteurs, de Denis de Rougemont à Olivier Beaud<sup>9</sup>, ont par des approches très diverses contribué au XX<sup>e</sup> siècle à affranchir la pensée fédéraliste de la notion d'État, tandis que Dusan Sidjanski<sup>10</sup> en faisait une clé d'analyse de ce non-État qu'est l'Union européenne...

Critiquant le poids de décisions à l'unanimité qui selon lui favorise une tyrannie de la minorité peu compatible avec l'idéal démocratique de l'Union, l'auteur italien estime nécessaire d'avancer sur la voie politique et, pour cela, de permettre aux partisans d'une intégration politique plus profonde de créer un pacte à cet effet au sein de l'Union. Il semble donc suggérer l'idée d'un traité séparé du genre « compact ».

---

<sup>8</sup> Ajoutons-y, en France, le Grand débat national après la crise des « Gilets jaunes » et la Convention citoyenne pour le climat.

<sup>9</sup> Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.

<sup>10</sup> Voir Dusan Sidjanski, *The Federal Future of Europe*, *op. cit.*

Nous retenons de son analyse l'idée que le caractère essentiellement composite de l'Union oblige peu ou prou à concevoir des avancées politiques qui ne se fassent pas à 27, mais par le biais d'un groupe d'États souhaitant constituer une sorte d'avant-garde. Après tout, c'est un peu sur une telle idée que Jacques Delors avait conçu la Zone euro.

### **La défense, secteur-clé pour un noyau politique**

Pour diverses raisons, on parle beaucoup aujourd'hui, comme on le fait depuis trente ans, de construire une défense européenne indépendante. Voilà un thème politique par exemple, mais curieusement, lorsque le thème est abordé, comme on a pu le voir dans les programmes des partis politiques, c'est par le biais de généralités sur les menaces ou sur les liens à conserver ou renforcer avec l'OTAN. Et si des décisions ont été prises ces dernières années, ce fut sur des questions qu'on nous pardonnera de qualifier de techniques, telles que la coopération en matière de production d'armements, la compatibilité des systèmes, la création d'un Fonds européen de défense (doté de 8 milliards d'€ pour la période 2021-2027) ou ce qu'on appelle pompeusement la « boussole stratégique »... mais on ne parle pas d'une armée européenne et on ne se pose pas la question de savoir qui devrait commander les forces européennes.

S'il est un domaine qui appelle le politique, c'est bien celui-là. Notre questionnaire en ligne et nos interviews nous ont montré qu'il y avait une quasi-unanimité sur ce point : si l'on veut un jour une armée européenne, il faudra pour la commander un pouvoir politique européen. Évidemment, notre raisonnement n'a de sens que si l'on veut créer une armée européenne ; il perd de sa substance si l'on préfère s'en tenir au système actuel où les grandes orientations sont imprimées par l'OTAN dont, en pratique, le centre de décision ne se trouve pas en Europe.

Sur la question de la politique extérieure, les réponses que nous avons enregistrées sont assez partagées. On sent peser encore le poids, dans un nombre significatif de pays et de courants politiques, de la « souveraineté nationale » dont la gestion des affaires étrangères constitue à leurs yeux un attribut essentiel et un symbole. Cela augure mal d'étendre dans ce domaine, en tout cas autant que le voudrait la Conférence sur l'avenir de l'Europe, les possibilités de prises de décision à la majorité qualifiée. D'autres domaines sont aussi susceptibles d'accueillir un noyau politique. Pensons à la Zone euro. Car même si elle comprend des États qui ne sont pas enthousiastes à l'idée d'une Europe politique, on a maintes fois souligné dans le passé qu'il n'est pas d'exemple d'une monnaie qui ait pu tenir

dans la durée sans être adossée à un pouvoir politique<sup>11</sup>. De plus, on ne saurait se satisfaire, si l'on est attaché aux valeurs proclamées par l'Union européenne dans l'article 2 du Traité de Lisbonne (TUE), de la manière dont est conçu et dont fonctionne l'Eurogroupe, organisme intergouvernemental *ad hoc* peu transparent, doté d'un statut légal encore moins clair, mais qui n'en exerce pas néanmoins *de facto* – et sans contrôle de la Cour, du Parlement, de la Commission – des pouvoirs considérables affectant directement les citoyens. On peut aussi rêver, comme Jacques Delors il y a un peu plus de vingt ans, à une Europe de l'énergie sécurisant les approvisionnements, en lien bien sûr avec l'objectif de contenir les dérèglements climatiques. Là aussi, en cas d'impossibilité de progresser à 27, la constitution d'un noyau dynamique pourrait avoir son utilité.

Mais revenons-y : outre qu'elle est dans l'air du temps, la question de la défense européenne pourrait jouer un rôle-clé, en réconciliant ceux qui sont attachés aux avancées sectorielles et ceux qui voudraient jeter les bases d'un saut politique. Et si l'on arrivait à agir dans ce domaine, on réaliserait ce qui était le rêve des pro-européens entre 1952 et 1954, mais qui échoua avec l'enterrement du traité de Communauté Européenne de Défense par un vote à l'Assemblée nationale française sur une question préalable proposée par les anti-CED, adoptée par 319 voix contre 264<sup>12</sup>. C'était plus que le projet d'une armée européenne qui s'évanouissait, c'était aussi – et durablement – celui d'une Europe politique.

La traité CED, proposé par la France, avait été signé le 27 mai 1952 par les six pays de la CECA. Le 10 septembre, les six gouvernements confiaient à une Assemblée de la CECA élargie de quelques membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe<sup>13</sup>, de rédiger dans un délai de six mois (10 mars 1953), sous la présidence de Paul-Henri Spaak, un projet de Communauté (politique) européenne<sup>14</sup> élaboré au sein de sa commission constitutionnelle présidée par l'Allemand Heinrich von Brentano dans laquelle le Belge Fernand Dehousse

---

<sup>11</sup> De Dusan Sidjanski, voir entre autres « La fin de l'euro serait fatale pour l'Europe », *Lausanne, Bilan*, 28 septembre 2016. Ou encore « La Fédération européenne est notre affaire », art. cit., p. 153.

<sup>12</sup> Sentant l'échec venir, le chef du gouvernement français, Pierre Mendès France, avait proposé aux cinq États partenaires une période de transition de dix ans. Ce fut refusé.

<sup>13</sup> Cette Assemblée élargie est connue sous le nom d'Assemblée *ad hoc*. Elle était formée des 78 membres de l'Assemblée de la CECA et de 8 membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, soit 86 en tout.

<sup>14</sup> Le titre exact était : *Projet de traité portant statut de la Communauté européenne*. On constate que le mot de « Constitution » avait été soigneusement évité, même si les fédéralistes l'employaient couramment. L'art. 1 n'en affirmait pas moins le « caractère supranational » de cette Communauté.

(rapporteur) joua un rôle central<sup>15</sup>. En toute logique, on prévoyait un système parlementaire puisque c'était le cas dans les six pays membres, avec un Parlement bicaméral : une Chambre des Peuples élue au suffrage universel direct, et un Sénat formé de représentants des parlements nationaux. Le gouvernement, nommé Conseil exécutif, serait responsable devant la Chambre des Peuples et son Président serait choisi par le Sénat. Le projet, comprenant 117 articles, fut remis aux gouvernements en mars 1953.

Il suscita évidemment diverses prises de position sur ses qualités et ses défauts. Mentionnons à cet égard l'examen mené d'avril 1953 à mai 1954 par un groupe de vingt personnalités réunies à Genève par le Centre Européen de la Culture<sup>16</sup>. Parmi les points les plus débattus, le risque d'aller trop loin vers un régime d'assemblée, l'absence délibérée de l'équivalent d'un chef d'État remplacé par un Président du Conseil exécutif qui « représentera la Communauté dans les relations internationales » (art. 34), ou la prérogative réservée au Sénat de désigner ce Président... Pendant que ces débats avaient lieu, les gouvernements préféraient attendre, plutôt que d'aller de l'avant sur le terrain politique, que le traité CED soit définitivement ratifié, ce qui ne sera jamais le cas.

Cet échec ruinera les espoirs fédéralistes. L'idée d'une Europe politique ne refera surface que quelques années plus tard, sous l'impulsion du général de Gaulle parvenu au pouvoir en France. Toutefois il ne s'agira plus de bâtir une Europe fédérale, mais une coopération entre les six États signataires des traités de Paris (CECA) et de Rome (CEE, Euratom) dans les domaines de la politique étrangère et de la défense (mais aussi de la science et de la culture). Le plan Fouchet de 1961 matérialisera cette ambition, avec l'idée de créer un Conseil des chefs d'État et de gouvernement et un Conseil des ministres des affaires étrangères décidant à l'unanimité. Cela échouera l'année suivante face à l'opposition notamment des Ministres des affaires étrangères belge (Spaak) et néerlandais (Luns) qui y voyaient un risque d'affaiblissement du lien transatlantique<sup>17</sup> et critiquaient l'abandon de toute velléité "supranationale" (pour reprendre le vocabulaire de l'époque).

---

<sup>15</sup> Le wallon Fernand Dehousse (1906-1976), professeur de droit à l'Université de Liège, sénateur belge et député européen, est considéré comme le "père" du projet.

<sup>16</sup> Ce « Groupe des Vingt » était composé de : Raymond Aron, Henri Brugmans, Lazzaro de Bernardis, Fernand Dehousse, Walter Dirks, Jean Drapier, Ernst Friedländer, Grégoire Gafenco, Henri Janne, Bertrand de Jouvenel, Werner Kägi, Eugen Kogon, Salvador de Madariaga, André Philip, Joseph Retinger, Denis de Rougemont, Walter Tritesch, Georges Vedel, Vittorio Veronese, André Voisin. Entre avril 1953 et mai 1954, le Centre Européen de la Culture a sorti sept numéros d'un *Courrier fédéral* qui relatait les activités de ce groupe.

<sup>17</sup> Spaak et Luns étaient des atlantistes patentés. Tous deux furent à un moment de leur carrière Secrétaire général de l'OTAN.

Ces deux épisodes ratés d'Europe politique, l'un fédéraliste, l'autre intergouvernemental, sont connus des spécialistes. Nous ne les mentionnons brièvement que pour relever d'une part la difficulté de la tâche, et d'autre part pour insister sur le rôle-clé que jouent de longue date la défense, et dans une moindre mesure les relations extérieures, dans l'idée même d'Europe politique.

Aujourd'hui, les États membres sont 27 et non plus 6. La formule de l'unanimité commence – nous l'avons vu – à être critiquée par un certain nombre de formations politiques qui souhaiteraient que l'on passe dans ce domaine à des prises de décision à la majorité qualifiée. Dans ce contexte, la création d'un groupe pionnier, d'une avant-garde de pays qui choisiraient de réaliser entre eux ce passage à la majorité prend tout son sens. Traditions nationales obligent, les Allemands verraient volontiers un système de type parlementaire (alors, la Communauté politique européenne de 1952-1953 pourrait servir de référence, sinon de modèle), tandis que les Français verraient probablement d'un meilleur œil une formule réminiscente du plan Fouchet de 1961, avec les gouvernements à la manœuvre, mais débarrassée de l'impératif d'unanimité conçu à l'époque. Il est possible que le Parlement européen voudrait avoir aussi son mot à dire.

À l'instar de ce qui a été proposé par Dusan Sidjanski<sup>18</sup>, nous pensons que le noyau politique ne devrait pas disposer d'institutions distinctes de celles qui fonctionnent aujourd'hui dans l'Union. Il faudrait seulement les redimensionner en fonction du nombre de pays qui décideront d'en faire partie, pour traiter les sujets qu'il couvrira suivant des procédures adaptées (davantage de décisions à la majorité par exemple). On aurait un Parlement, un Conseil européen et un Conseil se réunissant en formation restreinte aux seuls pays membres de l'Union politique.

Cela répondrait aussi à la crainte exprimée par certains lors de notre enquête, que l'on en vienne à créer une "bureaucratie". Nous souhaitons tout au contraire que la structure soit la plus légère et la moins compliquée possible, et que l'accent soit clairement mis sur la capacité de leadership et la rapidité d'action dans un cadre dynamique et flexible. L'Union politique ne doit pas prendre la forme d'un État.

---

<sup>18</sup> Voir « La Fédération européenne est notre affaire », in *L'Europe de Denis de Rougemont*, art. cit., notamment pp. 163-165. À noter que la réflexion est centrée sur l'ensemble de la Zone euro. Voir dans le même sens, Dusan Sidjanski, « La Zone euro, noyau fédérateur de l'Europe, *EU-topias*, Valencia-Genève, 11, p.131-137.

### **Comment lancer cette initiative ?**

Là encore, il ne nous appartient pas de décider à la place de ceux qui voudront s'engager sur le chemin de l'Union politique. Nous nous bornerons à suggérer, sur la base de notre enquête, quelques pistes de réflexion.

La procédure qui nous semble de prime abord la meilleure est celle de la coopération renforcée prévue par le traité de Lisbonne TUE, article 20<sup>19</sup>. Elle peut être lancée, après l'accord de tous les États membres qui donnent le "feu vert", par un minimum de neuf pays qui s'entendent entre eux pour aller plus loin ou plus vite dans un domaine de la construction européenne. Elle a l'avantage de s'harmoniser parfaitement aux buts de l'Union (sinon, elle est prohibée) et de devoir rester ouverte à tous les membres qui, n'en faisant pas partie au début, souhaiteraient un jour la rejoindre. Cette dernière caractéristique a toute son importance pour rassurer ceux – et ils sont assez nombreux, nous l'avons constaté – qui voient dans les avancées des autres des discriminations potentielles à leur égard. Puisque le système est ouvert, il place chacun devant ses responsabilités : ceux qui n'en font pas partie l'ont voulu ainsi ; ils ne sont pas exclus, puisqu'ils peuvent changer d'avis et rejoindre le groupe. En reprenant les éléments de notre enquête, il serait néanmoins utile dès le début d'insister sur les critères d'adhésion qui doivent vérifier que les États qui voudraient en faire partie, non seulement respectent pleinement les valeurs de l'Union inscrites dans l'article 2 TUE, mais aussi témoignent d'une réelle volonté d'engagement en faveur de la construction européenne.

Une « coopération renforcée » qui fonctionnerait efficacement dans le domaine politique aurait toute chance de faire tache d'huile, de créer un effet d'entraînement et de s'élargir ainsi à ceux qui étaient hésitant ou méfiants au départ. Mais il y a un point négatif, souligné par plusieurs de nos interlocuteurs : jusqu'ici, cette procédure a été peu utilisée, et seulement pour résoudre des questions juridico-techniques d'envergure assez limitée, non pour créer quelque chose d'aussi ambitieux qu'une Union politique européenne. Il s'agissait par exemple du droit applicable en matière de divorce, de brevets ou de taxe (pour le moment non mise en œuvre) sur les transactions financières.

Une autre possibilité serait la signature d'un traité séparé entre les pays membres qui souhaiteraient constituer entre eux une Union politique. Pas besoin d'une unanimité pour donner le feu vert, pas besoin d'un minimum de neuf États – il suffit de se mettre d'accord à quelques-uns sur l'objectif et les modalités. Évidemment,

---

<sup>19</sup> Elle s'applique aux domaines, nombreux, où les compétences sont partagées entre l'Union et les États.

il faut à tout prix s'assurer que le traité projeté soit compatible avec l'Union européenne telle qu'elle fonctionne aujourd'hui – ce qui peut être vérifié assez facilement au départ, mais qui n'est pas garanti dans la durée, lorsque le traité politique aura fait son chemin tandis que l'Union européenne aura évolué peut-être différemment. L'histoire de la construction européenne est jalonnée de ces traités séparés. Deux exemples récents, souvent cités, sont le Fiscal Compact et le Traité budgétaire européen de 2012. En remontant dans le temps, on évoquera l'accord de Schengen de 1985, qui a été incorporé dans l'acquis juridique de l'UE par le traité d'Amsterdam en 1997 (ce qui montre bien la nécessité que nous venons d'évoquer).

Par ailleurs, comme nous l'ont révélé les débats lors d'un récent colloque que nous avons organisé autour de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, l'imagination est au pouvoir lorsqu'il s'agit de révision des traités ! Beaucoup de possibilités y ont été évoquées pour surmonter l'impératif paralysant de l'unanimité : utilisation des articles 48-5 et 50 TUE pour organiser une sortie collective de ceux qui voudraient aller de l'avant et négocier un « traité dans le traité » pendant la période de deux ans prévue comme délai de sortie, accord préalable dispensant de recourir à l'unanimité pour que le nouveau traité puisse entrer en vigueur entre ceux qui l'ont ratifié, organisation d'un référendum européen, etc...<sup>20</sup>

Ainsi, la voie d'une révision du Traité de Lisbonne est dans l'air après les travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. En revanche, pour atteindre l'objectif de création d'un noyau d'Union politique, elle ne nous paraît pas ouvrir de perspectives. En effet, une révision vaut pour tous, et non seulement pour quelques-uns qui voudraient former une avant-garde. Pour cela, il y a déjà dans le traité actuel la formule de la coopération renforcée. Nul besoin donc de révision à cet égard. Les instruments juridiques sont là, il y a juste besoin d'une volonté politique. Mais c'est naturellement toute l'affaire !

### **Les régions ne doivent pas être oubliées**

Il y a une chose que ne mentionnent pas les divers projets antérieurs d'Union politique, qui ne ressort pas clairement des conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, mais qui nous paraît importante pour contrebattre les tendances à la centralisation que peut induire une novation de ce type. On parle aujourd'hui beaucoup – c'est l'idée de démocratie délibérative – de « donner la parole aux citoyens ». C'est essentiel, et nous espérons que depuis le temps qu'on en parle, ce sera un jour réalisé. Un jour pas trop lointain...

---

<sup>20</sup> Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *La Conférence sur l'avenir de l'Europe : et après ?*, op. cit., pp. 49-55.

Mais « donner la parole au citoyen », beaucoup d'expériences passées nous l'indiquent, est loin d'être un outil de lutte contre la centralisation. Tout au contraire, il arrive – et on l'a vu lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe – que le citoyen accumule les demandes d'intervention du pouvoir central (qu'il soit européen ou national) et que, sans s'en rendre compte et sans se l'avouer, il réclame en effet toujours plus d'État (ce n'est qu'après qu'il s'en rendra compte et se plaindra du poids de l'État, de la lourdeur de sa bureaucratie et des réglementations, nourrissant ainsi le "populisme").

Peut-être nous trompons-nous, mais nous estimons que les pouvoirs intermédiaires sont un remède contre la centralisation et le populisme. C'est pourquoi nous plaçons pour qu'on accorde, dans un futur projet d'Union politique, toute leur place aux régions. Et en particulier aux régions dont l'autonomie est reconnue par rapport à l'État central dans certains domaines qu'elles administrent, dans le cadre des lois et règlements, en toute liberté et responsabilité. C'est le cas actuellement dans cinq pays de l'UE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, qui totalisent tout de même 200 millions d'habitants<sup>21</sup>. La plupart de ces pays, de même que le Portugal et la Finlande qui sont concernés pour leurs parties insulaires, sont à notre avis susceptibles d'entrer dans un projet d'Union politique<sup>22</sup>.

Il faudrait donc selon nous dépasser, au moins pour ces communautés autonomes, la formule actuelle du Comité des régions. À l'instar de ce que nous suggérons pour le Parlement, on pourrait créer au sein du Comité un noyau de régions à pouvoirs législatifs appartenant aux pays qui auraient décidé de réaliser le saut vers l'Union politique. Ce Comité des régions politiques – appelons-le ainsi – aurait bien entendu des compétences particulières, décisionnaires et non plus seulement consultatives, dans les domaines où ses membres exercent des compétences propres<sup>23</sup>. On peut aussi, dans un premier temps, concevoir un fonctionnement sur le mode virtuel de cette instance, ainsi que nous l'avons proposé aux régions à pouvoirs législatifs (voir chapitre III), avec un début de retour plutôt favorable de leur part.

---

<sup>21</sup> Par ailleurs, les îles de Madère et des Açores ont un statut spécial, de même que les îles finlandaises d'Åland.

<sup>22</sup> Avec un bémol pour l'Autriche en tenant compte des programmes politiques que nous avons lus. Par ailleurs, l'arrivée au pouvoir à l'automne 2022 d'une nouvelle coalition en Italie retirerait peut-être ce pays de la liste.

<sup>23</sup> En toute logique à la place du Conseil, dans ces domaines précis.

## **Conclusion et annexes**



## Conclusion

Après une période d'intégration somme toute assez réussie, l'Europe élargie sans réflexion ni conditionnalité suffisante est devenue plus fragile. Et voilà qu'on s'apprête à recommencer, semblant promettre à l'Ukraine et la Moldavie, aux pays des Balkans occidentaux sinon à la Turquie (toujours officiellement candidate), leur adhésion à l'Union européenne<sup>1</sup> ! Les choses ne peuvent plus tenir ainsi. Alors que dans les années 1990, on entendait souvent répéter ce que souhaitait Jacques Delors, à savoir que l'élargissement devait suivre l'approfondissement, on a en pratique fait le contraire. Or, le goût pour la dilatation n'est pas sans danger, comme le rappelle la fable<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, avec la guerre en Ukraine et le problème pendant depuis des années de la candidature impossible à faire aboutir des pays des Balkans, on a promis à la légère de nouveaux élargissements, quitte à finir par diluer l'Union dans une vaste zone commerciale, ce qui était la stratégie des Britanniques, qui pourtant ne sont plus là. Le Chancelier Scholz, dont le programme de gouvernement fixe l'horizon d'un *État fédéral européen*, et qui aujourd'hui plaide pour une UE à 30 ou 36 membres, ne se rend-il pas compte de la contradiction insigne entre ces deux objectifs ? L'assume-t-il ? Se dédouble-t-il ? En fait on a compris que *l'État fédéral européen* est repoussé aux calendes grecques... Ainsi les facteurs extérieurs peuvent-ils largement contribuer, sans qu'on y prenne garde, à l'affaiblissement de l'intégration européenne, surtout si l'on maintient l'exigence pesante de l'unanimité dans de trop nombreux domaines.

Un cas à part a été l'initiative de Jacques Delors menée en faveur d'une monnaie commune : onze pays à l'origine, puis le lent élargissement de la Zone euro à dix-neuf pays aujourd'hui, et bientôt vingt avec l'arrivée de la Croatie. Voilà une démarche pionnière pouvant servir d'exemple à la création d'un noyau politique, un noyau qui pourrait être bâti autour de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et d'autres volontaires tels que le Portugal, le Luxembourg ou la Belgique – et on espère pouvoir ajouter l'Italie. C'est important, car nous savons que l'Histoire n'a jamais connu une seule monnaie unique qui ait survécu sans un cadre politique.

---

<sup>1</sup> D'aucuns, considérant que ce genre de pays bourrés de problèmes et à court d'autres solutions cherchent à adhérer, n'hésitent pas à y voir une preuve irréfutable de "l'attractivité" de l'Union. On peut imaginer que la réalité est plus prosaïque.

<sup>2</sup> « S'enfla si bien qu'elle creva ». Il s'agit d'une grenouille que l'Union européenne devrait éviter d'imiter.

Ce noyau politique constituerait une *force motrice* capable de relancer le processus d'intégration en insufflant à l'Union européenne un élan que non seulement la guerre en Ukraine, mais aussi l'ensemble des crises et mutations mondiales qu'il faudra traverser, rendent indispensable.

Il s'agirait d'un *noyau politique* semblable à ceux qui ont été considérés comme nécessaires à la réussite des processus d'intégration tels qu'ils furent passés en revue par la grande étude de Karl W. Deutsch et de son équipe dans les années 1950<sup>3</sup>. Tel était, d'après eux, le secret des fédérations qui avaient tenu dans le passé, étant capables de répondre aux crises et d'instaurer la paix entre leurs membres, la défense commune de même qu'une organisation d'essence politique.

Permettant de déborder les limites évidentes du Traité de Lisbonne qu'il sera difficile de réformer de manière ambitieuse à 27, quoi qu'on en dise ou qu'on veuille le faire croire, le noyau politique pourrait se doter de compétences générales pour répondre efficacement, et sans délais excessifs, aux crises politiques, financières, économiques et sociales.

Cela étant, il est fondamental qu'il soit conçu pour accélérer, amplifier l'effort de construction politique de l'Europe et qu'il reste ouvert aux autres pays membres qui, pour des raisons de capacité ou de volonté, ne pourraient ou ne voudraient pas en faire partie à l'origine. Il exercerait par son rayonnement un rôle dynamique d'entraînement sur l'ensemble.

Voilà en résumé le message que nous souhaitons promouvoir.

Mais pourquoi ne pas l'avouer ? Le programme des partis politiques que nous avons étudiés, au niveau européen comme au niveau national, les enquêtes et les entretiens que nous avons menés, tout nous a conduits à mesurer la force des résistances. L'idée d'une Union politique, en soi, ne fait guère consensus, même parmi les ceux qui militent pour un renforcement des compétences de l'Union.

Beaucoup pensent en effet que cela se fait et se fera peu à peu, parce qu'à leurs yeux l'intégration est un processus qui s'autoalimente et se renforce inexorablement au fil du temps. On mesure donc le chemin parcouru et on se félicite ; et quand des marathons sont nécessaires on se réjouit de l'accord – parfois *a minima* – qui l'a conclu, oubliant, tout à la satisfaction du consensus enfin trouvé, combien ce fut laborieux de l'obtenir. Les observateurs avisés de la chose européenne soulignent de leur côté l'aspect pédagogique de ces négociations interétatiques où l'on fait des concessions pour atteindre un consensus entre tous,

---

<sup>3</sup> Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, op. cit.

respectant scrupuleusement tout le monde et n'oubliant personne. Cela fait 70 ans que l'on fonctionne ainsi, pourquoi donc vouloir rompre avec ces bonnes pratiques ? Et si un grain de sable se glisse, si un blocage se produit, alors on considère que ce qui ne tue pas l'Europe la rend nécessairement plus forte – comme si c'était si simple – et, pour s'en persuader, on invoque une phrase de Jean Monnet qui ne dit pas cela.

À travers l'idée de noyau politique, c'est moins l'intégration que nous visons, que la *Fédération*<sup>4</sup>. L'intégration est un processus mécanique, loin de la démocratie, rétif à la subsidiarité – car il faut ingérer toujours plus, encore et encore... Aujourd'hui, l'intégration nous l'avons – certes elle est perfectible, mais nous l'avons ; la Fédération, nous ne l'avons pas.

À l'évidence, les lignes qui précèdent ne retiendront pas l'attention de ceux qui préfèrent se concentrer sur des objectifs intermédiaires, et qui s'appêtent en ce moment à jeter toutes leurs forces dans la mise en œuvre effective des conclusions de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*. Ce n'est pas une tâche mineure, mais nous pensons que certaines de ces conclusions ont plus de chances de voir bientôt le jour qu'un noyau politique européen – et c'est pourquoi nous y insistons. En effet, le vent souffle assez nettement dans le sens de *Spitzenkandidaten* et d'une vingtaine de députés élus sur listes européennes : le Parlement y a intérêt, les principaux "partis" européens y ont intérêt, et il n'y a pas besoin, semble-t-il, d'une modification des traités pour cela. On risque donc de voir apparaître, sous une forme ou sous une autre, cette innovation d'ici 2024 : elle pourra donc probablement être présentée à l'électeur et aux médias lors du prochain renouvellement du Parlement. Beaucoup s'en réjouiront, certains parleront même de révolution, oubliant d'y voir une mesure à portée surtout symbolique et importée du système électoral allemand.

En ce qui concerne une éventuelle *révision des traités*<sup>5</sup> consécutive à cette même Conférence sur l'avenir de l'Europe, rien n'est fait. Il est possible, étant donné que l'accord d'une majorité simple d'États membres paraît suffire, qu'une Convention de révision puisse être réunie. Ensuite, il faudra qu'elle travaille, puis que ses propositions soient avalisées par les gouvernements lors d'une Conférence intergouvernementale. Enfin, après les coups de rabet prévisibles, ce qui en subsistera

---

<sup>4</sup> Sur ce thème des différences et des complémentarités entre intégration et Fédération, voir Frédéric Esposito et Nicolas Levrat (éd.), *Europe : de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academia / L'Harmattan, 2010.

<sup>5</sup> N'oublions pas non plus de les appliquer, comme la disposition prévoyant la réduction du nombre des membres de la Commission, qui a été gelée pour faciliter la ratification du Traité de Lisbonne par l'Irlande après un premier refus populaire.

devra être soumis à ratification – or, on connaît le caractère périlleux de cet exercice qui ne s’est bien passé depuis trente ans que pour le Traité d’Amsterdam.

Il est acquis d’ores et déjà que tout cela prendra du temps. Et que restera-t-il des intentions initiales, dans le cas où la procédure serait menée à son terme ? Difficile de le dire. Mais on peut supputer – leçon du COVID oblige – que l’Union pourrait acquérir des compétences dans le domaine de la santé, peut-être aussi dans le domaine de l’énergie (on oubliera alors que les choix qui ont été faits, notamment en faveur de la libéralisation, ont eu des conséquences catastrophiques sur notre autosuffisance énergétique), du numérique ou de la lutte contre le réchauffement de la planète.

Mais il semble de prime abord douteux que les États décident de passer à la majorité qualifiée dans des domaines de “haute politique” comme la défense ou les affaires extérieures. Nous verrons, sans trop y croire. Soulignons toutefois que la finalité d’une telle opération n’est pas claire. Veut-on l’effectuer pour renforcer l’Union dans l’absolu ? Ou, comme semble le suggérer avec de plus en plus d’insistance le gouvernement allemand<sup>6</sup>, principalement dans la perspective d’un hypothétique élargissement à 30 ou à 36 ? Et puis... la Communauté politique européenne proposée par Emmanuel Macron est-elle principalement destinée à les préparer ou à les faire patienter ? Là encore, l’ambiguïté est de mise.

Certes, l’avenir de l’Europe ne se résume pas au destin de l’Union, mais il en est fortement tributaire. Il faudra du courage et de l’imagination qui sont deux choses qui se constatent mais qui ne se décrètent pas. Et les chances de les constater seront d’autant plus grandes que l’on saura collectivement s’affranchir de modèles éculés comme le néo-fonctionnalisme ou de la copie en manque d’innovation de certaines structures ou procédures qui, si elles paraissent donner satisfaction dans tel ou tel pays, ne manqueront pas d’être mal adaptées au contexte européen. Quant aux pays candidats, pourquoi ne pas franchement leur demander quelle Europe ils souhaitent promouvoir, pour que ce soit clair dès le début ?

Face à un monde en profonde mutation aux aspects parfois inquiétants, face au défi des nouvelles technologies représenté par le pouvoir exorbitant des GAFAM qui regardent de haut les États, face à toutes sortes de menaces qu’il serait trop long d’énumérer, l’Union a – nous le pensons – l’urgente nécessité d’un noyau, locomotive de l’Europe. Ce groupe d’avant-garde devrait, c’est le pari que nous faisons, lui permettre de mieux mobiliser ses citoyens, ses localités, ses villes, ses régions, ses nations, pour réaffirmer dans le monde un *leadership* au nom de ses valeurs fondamentales, éthiques, démocratiques, fondées sur le respect des

---

<sup>6</sup> Voir le discours du Chancelier Olaf Scholz à Prague le 29 août 2022.

personnes. Il faudrait à l'avenir que ce soit l'utopie européenne qui imprime la réalité des Européens et des citoyens du monde, au nom des valeurs universelles de paix et de solidarité. Tâche immense, d'autant plus essentielle que les grandes puissances se sont engagées vers l'armement et les conquêtes. Il faudra aussi se donner les moyens de sauvegarder la planète, faire plus en direction du dialogue des cultures et pratiquer la coopération au lieu de la confrontation.

En bref, il faut avoir le courage ou la sagesse de réaliser que si l'on ne sort pas des routines qui nous envahissent, rien de véritablement concret, c'est-à-dire de décisif, n'advient.

Il y a donc un grand effort à faire. Ce livre est le premier jalon d'une réflexion à plus long terme que souhaite mener le Centre de compétences sur l'Union politique et le moyen de la réaliser à travers la constitution d'un noyau dynamique, potentiellement fédérateur. Il faudra creuser cette idée, la faire partager, inspirés par l'empire de la nécessité.

Genève, le 26 septembre 2022

## Hommage à Karl W. Deutsch<sup>1</sup>

Dusan Sidjanski

« Appliquer l'expérience passée aux besoins présents », telle est en gros la méthode à laquelle ont eu recours les membres de l'équipe de Princeton, réunis autour des professeurs Deutsch et Van Wagenen<sup>2</sup>. L'étude de plusieurs cas appartenant au passé leur a permis d'établir une échelle de conditions qui favorisent, à des degrés divers, le mouvement d'intégration. Ce schéma, qui peut servir à l'analyse des mouvements d'intégration internationaux et régionaux, a été appliqué par les auteurs à la zone de l'Atlantique du Nord.

Ils ont commencé par fixer un certain nombre de *définitions de base* : intégration, Communauté de sécurité. La *Communauté de sécurité* est un groupe en état d'intégration, c'est-à-dire « dans lequel a été obtenu un sens de la Communauté, accompagné d'institutions et de pratiques, formelles ou non, suffisamment fort et répandu pour donner la certitude raisonnable que l'évolution des rapports des membres du groupe se produira pacifiquement pendant une longue période de temps »<sup>3</sup>.

Première question : ces définitions peuvent-elles être utilement appliquées à l'intégration européenne ? Dans les conditions particulières de l'intégration européenne, ces définitions ne semblent pas devoir constituer le centre principal d'analyse. Le point de départ des travaux du groupe de Princeton est l'équation intégration = communauté de sécurité. L'accent est mis sur le « changement pacifique », caractéristique d'une société « intégrée ». Ils écrivaient : « ne peut-on pas admettre aujourd'hui que les six Etats membres de la Communauté européenne sont parvenus, à des degrés divers mais proches, au stade d'une Communauté de sécurité pluraliste » (*pluralistic security community*) ? Ne peut-on pas en penser autant des pays de la région de l'Atlantique du Nord, tout en tenant compte d'écarts plus marqués ?

---

<sup>1</sup> [NdE] Version abrégée et actualisée de l'article « En guise d'hommage : Karl W. Deutsch et son rôle dans le développement de la science politique européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 19 (4), 2003, pp. 523-542.

<sup>2</sup> Cf. notamment leur ouvrage collectif de synthèse : *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957, 228 p.

<sup>3</sup> W. Van Wagenen, *op. cit.*, pp. 10 et 11 ; K. W. Deutsch et al., *op. cit.*, pp. 5 et 6, selon la traduction de Pierre Duclos, *Fédéralisme et politification*, *Res Publica*, no 1, 1962, p. 20.

À l'heure actuelle, on conçoit difficilement une guerre entre les États-Unis et la France, ou entre la France, l'Allemagne et l'Italie. Ceci admis en principe, notre problème demeure entier : quel est le *degré d'intégration* auquel sont parvenus les pays de l'Union européenne ? Or, ce degré se situe, par définition, entre la Communauté de sécurité pluraliste et celle fusionnée (*amalgamated*). C'est ce processus de passage de la Communauté pluraliste à la Communauté fusionnée qui constitue l'un des centres d'intérêt de nos recherches.

### Conditions d'intégration

Ainsi qu'il ressort de leur ouvrage de synthèse, les auteurs ont dégagé deux catégories de conditions : *essentielles* et *favorables (helpful)*. Ils ont ainsi dénombré neuf conditions essentielles pour la création d'une Communauté de sécurité fusionnée.

En dehors de cet aspect statique, les auteurs ont étudié l'intégration en tant que *processus dynamique* et identifié les facteurs qui mettent en branle les conditions essentielles ou favorables et les acheminent vers la constitution d'Unions plus larges. Ce processus visible dans divers secteurs, notamment dans celui des échanges, peut subir une accélération en tant que sous-produit du processus de transformation politique et sociale. Mais c'est l'apparition d'un *noyau (core area)* qui provoque le plus souvent le mouvement d'intégration ou d'accélération.

D'autre part, les auteurs examinent également le concept de la « mise en marche » ou du « déclenchement » (*takeoff*) de W. Rostow qui, d'ailleurs, appelle bien des réserves ; le rôle des élites (*leaders*) et des nouvelles générations ; celui des intellectuels, accru du fait de l'élargissement de la participation des masses à la culture ; les liens entre les intérêts locaux et ceux de la Communauté en formation.

Les mots d'ordre ou les motifs invoqués par les promoteurs d'Unions ont été évalués de trois façons : tout d'abord réunis par catégories afin de permettre des comparaisons ; puis groupés par ordre de fréquence ; enfin, estimés selon leur efficacité apparente en opposant le nombre de réussites et d'échecs des mouvements d'intégration. En recourant à cette méthode à trois étages, les auteurs dénombrèrent quinze moyens ou instruments permettant de susciter ou de stimuler l'intégration, d'abord classés par ordre de *fréquence* d'utilisation, où apparaissaient au premier rang les institutions politiques, les symboles, puis la législation nouvelle ; et dans les derniers, la participation populaire<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> *Op. cit.*, pp. 101 et 102.

Mais cet ordre apparaissait renversé lorsqu'on jugeait selon le critère d'*efficacité*: la participation populaire au mouvement d'Union et aux institutions communes venait alors en tête du classement ; suivi du respect des souverainetés, de la propagande, de l'opposition aux institutions impopulaires et des promesses d'autonomie politique et administrative ; puis nous retrouvions l'intégration fonctionnelle, les alliances militaires, les législations nouvelles ; c'est ici seulement que se plaçaient les deux moyens qui, par ordre de fréquence, figuraient en premier lieu. Nous constatons donc que les moyens les plus fréquemment employés, tels que les institutions politiques et les symboles, peuvent être relégués aux derniers échelons de l'efficacité. En revanche, la participation populaire et le pluralisme politique, de fréquence réduite, peuvent passer en tête par ordre d'efficacité.

Cette étude synthétique contenait également des données précieuses sur le « seuil d'intégration » (*threshold*), sur les besoins croissants en fonctions nouvelles, ainsi que sur la question d'équilibre ou de déséquilibre entre les charges et les capacités des gouvernements et des institutions.

#### **Portée de la hiérarchie.**

Leur classification des conditions apparaît trop schématique. *Trente-trois* cas ont été retenus. Sur cet ensemble, onze concernaient l'Europe de l'Ouest et l'Europe centrale, cinq l'Europe de l'Est, six l'hémisphère occidental ; huit l'Asie, trois le Commonwealth. Les deux tiers des cas sélectionnés appartenaient ainsi à la culture occidentale, première limitation qui offrait d'ailleurs une certaine homogénéité et rendait les comparaisons plus valables. Une deuxième limitation a été imposée par le facteur temps : il a fallu se borner aux situations de courte durée où le processus d'intégration ne s'échelonne que sur deux ou trois générations ; dans ce laps de temps, les facteurs sont suffisamment caractérisés pour permettre des comparaisons.

Sur un autre point, cependant, des précisions manquaient : certains motifs à fréquence réduite apparaissaient comme particulièrement efficaces, telle la participation populaire. Les auteurs ont-ils tenu compte du fait que moins un motif est invoqué, plus il a de chance d'apparaître dans des cas de réussite ; et qu'à l'inverse, plus un moyen est souvent employé, plus il court de risque d'échecs ? Ainsi, les institutions politiques ou les symboles qui sont présents dans presque tous les essais d'intégration doivent nécessairement apparaître moins efficaces que ceux qui ne font leur apparition que dans certains cas, et à un stade relativement avancé du processus. En effet, le soutien et la participation populaires, difficiles à obtenir, ne se présentent généralement que lorsque l'intégration a déjà produit certains effets qui touchent les couches plus larges de la population, les sensibilisent et les incitent à prendre une part active au mouvement d'Union.

Dans une perspective plus générale, ces considérations apportent la preuve de la fragilité de toute méthode quantitative. D'ailleurs, cette hiérarchie a été élaborée d'après des appréciations qualitatives avec l'aide de comparaisons quantitatives. Elle n'était nullement le produit de calculs statistiques, mais d'une collaboration de deux types de méthodes<sup>5</sup>.

Une dernière remarque concerne le principe de la méthode historique : celle-ci se développe en sens inverse des événements ; elle part du point de l'aboutissement – intégration ou désintégration – et interprète les facteurs qui ont contribué à sa réalisation. Partant, elle risque de laisser dans l'ombre certaines composantes d'une situation réelle. Il est évident que la situation apparaît différente selon que l'on se place *avant* ou *après* un changement fondamental. Ces difficultés semblent accrues lorsqu'on est confronté à des mouvements de type fédéraliste qui se caractérisent par une grande souplesse et une haute dose de pragmatisme.

Avertis de ces problèmes, voyons quel peut être l'apport de cette contribution aux recherches européennes. Établie d'après des expériences du passé, la hiérarchie ne semble pas s'appliquer automatiquement aux mouvements actuels d'intégration. A fortiori, son application à l'intégration européenne soulève des questions préalables : *cette hiérarchie de conditions est-elle compatible avec les caractéristiques de l'intégration européenne ?* Les traits originaux de cette dernière n'exigent-ils pas une révision de cette hiérarchie ? Nous pouvons hasarder une première conclusion approximative : la hiérarchie élaborée en partant d'un nombre limité de cas historiques, ne constituait qu'un *cadre provisoire* devant être adapté à chaque situation particulière, cet effort d'adaptation permettant d'ailleurs de faire ressortir les traits originaux et les traits communs que renferme chaque cas.

Voici, à titre d'exemple, quelques *traits originaux* de l'intégration européenne :

L'Europe ne s'unit pas selon un principe hégémonique ou la force et la contrainte, mais selon le principe de libre association. Cela n'a cependant pas exclu l'existence d'un "élément fédérateur" dans la plupart des États fédéraux (États-Unis, Suisse). Mais cet élément semble manquer au tableau européen qui ressemble à une mosaïque où les centres de puissances s'équilibrent, sans constituer pour l'instant un seul noyau à position dominante. Cette image se retrouve à l'intérieur de l'Union européenne où l'entente franco-allemande – préalable primordial – n'a pas atteint un niveau qui lui permette de remplir le rôle d'un élément fédérateur et où la plupart des actions exigent le concours de volonté de la part des membres ; elle persiste aussi à l'extérieur de l'Union bien que dans ce milieu, encore moins intégré, puisse s'exercer une certaine pression dans le sens d'une cohésion plus

---

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 98.

élevée. Vue de l'extérieur l'Union peut apparaître comme un noyau fédérateur, tandis que perçue de l'intérieur elle n'accuse qu'un degré d'intégration insuffisant. Dans l'ensemble, celle-ci se caractérise par plusieurs *paliers d'intégration*, où le *facteur d'attraction* et de *participation volontaire* joue un rôle plus important que la force de pression.

La construction nouvelle ne s'élève pas sur un terrain vague, mais sur un espace où se dressent des *obstacles* qui puisent leur force dans des traditions anciennes et des sentiments devenus quasi « naturels et innés » : ici, les nations, les nationalismes antagonistes préexistent à la constitution d'une Communauté supérieure. C'est là la principale différence entre l'éclosion du sentiment et de la conscience "américaine" et "européenne". De plus, il ne s'agit pas de nations jeunes, mais de nations qui ne sont pas toujours prêtes à oublier les "grandeurs passées". Reléguées au second rang des puissances mondiales, elles cherchent peut-être une compensation dans l'Union. Les sentiments de frustration et de déclin ne sont pas sans influence.

### **L'Europe politique**

Quelque indispensable qu'elle soit, la solidarité entre gouvernements n'est pas une assise suffisante pour une Union politique. En effet, sa création implique non seulement la volonté des gouvernements, mais également un consentement et une volonté aussi généralisés que possible. Il est évident que le degré d'intensité de ces facteurs sera déterminant pour la forme de l'Union. Il s'agit ici d'évaluer le degré de volonté "européenne", d'observer la politisation et les voies conduisant à l'Union politique.

Pour apprécier le degré d'intensité de la *volonté politique* existante et prévisible, complétant les estimations qualitatives par des indicateurs quantitatifs, Karl Deutsch constatait tout d'abord que la volonté politique n'était pas une cause sans cause. À cette fin, il proposait deux séries de *tests* permettant de mesurer la volonté nationale<sup>6</sup>.

La première série de *tests* dits de « cohésion » consistait à appliquer le concept de *feedback* familier aux ingénieurs des communications, c'est-à-dire le système de circulation d'informations entre un centre de décision et un centre d'exécution, assurant une adaptation continue en cours d'exécution. En recourant à ce concept, Deutsch suggérait de mesurer la *capacité d'adaptation* d'une nation aux nouvelles tâches, ainsi que le *taux de sa capacité à apprendre*. Cette technique permettait de mesurer l'intensité des messages importants au niveau national par

---

<sup>6</sup> *Nationalism and social Communication, op. cit.*, pp. 81 à 89, 140 à 144 et 151 à 152.

rapport à l'intensité des messages personnels ou locaux. Sans difficulté majeure, elle pourrait être transposée au plan européen. L'intensité constatée au niveau de l'Union serait comparée à celle qui se manifeste sur un plan européen plus large et sur les plans nationaux et régionaux. En outre, la volonté européenne s'exprimant par une certaine sélection de messages ou de décisions, il ne serait pas sans intérêt de dresser un tableau des canaux de transmission et de mesurer leurs effets sélectifs selon les méthodes bien connues de recherches dans le domaine des communications sociales et d'analyse de l'opinion publique.

La deuxième série comprenait des *tests de complémentarité*, fondés sur la *transmission d'informations* et sur la *capacité de prévoir le comportement* des autres membres d'une Union. L'intégration des communications sociales est-elle plus poussée dans un pays que dans l'Union ? Les différences entre régions d'un pays sont-elles plus ou moins accusées que celles entre pays membres de l'Union ? N'y a-t-il pas de régions d'un pays qui soient plus proches de régions d'un autre pays que d'autres régions du pays dont elles font partie ? Quel est l'effet de l'Union sur l'intégration des communications sociales ? Celles-ci sont-elles plus intégrées dans l'Union qu'entre d'autres pays européens ?

### **Quelques indicateurs d'intégration**

Avec Jean Meynaud, nous avons eu de nombreux échanges d'idées. D'abord à deux, puis dans un cadre plus large lors d'une réunion préparatoire qui a eu lieu le 10 avril 1962 au Centre Européen de la Culture. Le Colloque de la Tour-de-Peilz, réuni du 16 au 18 novembre 1962, fut en quelque sorte l'aboutissement de ces premiers efforts.

Il a été proposé, tout au début, de procéder à un tour d'horizon de diverses images et conceptions personnelles des participants car il est souhaitable, y compris chez les académiques, que les auteurs, avant d'exposer leur point de vue d'une manière scientifique, disent clairement quelles sont leurs conceptions ou opinions personnelles et fondamentales qui, par ailleurs, sont toujours sous-jacentes à leurs explications scientifiques.

Les participants ont examiné les indicateurs des échanges que K. W. Deutsch avait présentés au cours d'un colloque antérieur<sup>7</sup>. Cette méthode concernait toute espèce d'échanges : d'idées, de traditions, d'informations aussi bien que d'hommes, de produits et de capitaux. K.W. Deutsch a notamment défini, dans le

---

<sup>7</sup> *Pour une analyse nouvelle de l'intégration et des moyens propres à la mesurer*, Procès-verbal d'un groupe de travail, réuni le 19 avril 1962 au Centre européen de la culture (Genève), avec la participation de K. W. Deutsch, P. Duclos, R. Girod, J. Meynaud, A. Weilenmann, E. Lewis, H. Schwamm, D. Sidjanski, pp. 8 et 9.

cadre national et international, différents types de communications et a proposé des moyens propres à mesurer l'intensité des échanges entre nations et régions, mais aussi entre diverses couches sociales.

En gros, la méthode proposée par Deutsch mesurait les échanges inscrits sur une matrice où figurent les échanges globaux de chaque pays, ainsi que leur répartition par pays. Ces calculs s'échelonnaient sur plusieurs années de façon à permettre des comparaisons, et on mesurait la différence entre les échanges escomptés et les échanges effectifs, dans chaque sens et par couple de pays. Ainsi, d'après les calculs du professeur Deutsch, les pays scandinaves accusaient un surplus de 20% par rapport au commerce qu'ils auraient eu s'ils avaient été indifférents.

Par cette méthode, on pouvait obtenir des indications concernant les degrés de cloisonnement ou d'intégration entre pays et leur évolution dans le temps.

Ce sont là les quelques pistes dans le domaine des communications. Explorées systématiquement, elles peuvent fournir des indicateurs précieux sur l'accroissement des communications sociales sous l'effet de l'intégration, tout en rendant possible la comparaison du degré d'intégration dans ce secteur avec les degrés que l'on observe dans des fédérations existantes ou d'autres Communautés.

Mais quel que soit l'intérêt que présente l'étude des attitudes et des motivations, celles-ci doivent aussi être mises en parallèle avec le comportement réel, car l'intégration effective n'existe que si les membres d'une Communauté témoignent de leur *allégeance* par leurs actes<sup>8</sup>.

Dans le domaine des échanges, l'aspect le plus significatif est le *cumul pondéré des indicateurs* ainsi que leur comparaison avec l'intensité qu'ils atteignent dans les États fédéraux ou unitaires.

Chaque indicateur peut être affecté, en dehors du coefficient d'intégration propre à son secteur, d'un coefficient indiquant son poids politique. L'ensemble de ces coefficients doit permettre d'obtenir des taux et des degrés de « politification » et de politisation. Le *taux de politification* désigne le rythme auquel s'étend le domaine de l'intervention politique, tandis que le *degré de politisation* se réfère au stade auquel est parvenu ce mouvement d'extension de l'action ou du contrôle politique. Le rythme auquel s'effectue la construction d'un appareil et d'un cadre politiques dans une Communauté peut être appelé selon le vocabulaire proposé par Pierre Duclos *taux de politification*, et le niveau atteint par ce processus *degré*

---

<sup>8</sup> *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1963.

*de politification*. Ces distinctions sont nécessaires car les indications ainsi obtenues n'évoluent pas toujours dans le même sens : le degré peut augmenter bien que le taux baisse et la politification peut demeurer stationnaire alors que la politisation croît.

La contribution exceptionnelle de Karl W. Deutsch dépasse largement l'échantillon que j'ai tenu à présenter dans mon hommage. Phénomène rare, ce scientifique d'une vaste culture historique a été aussi un grand innovateur dans l'utilisation des méthodes quantitatives en science politique. Sa thèse sur la Nation en tant que réseau de communication privilégié l'a conduit à développer le concept des « nerfs du gouvernement » et à l'approche en termes de communication, tant au niveau européen qu'en matière de relations internationales.

D'où l'actualité et la perspective fournie par cette approche depuis la diffusion de l'Internet et du numérique à tous les niveaux de la société européenne et mondiale. C'est la preuve que sa compréhension dépasse de loin l'analyse de l'intégration conçue comme un engrenage devant aboutir à l'Union politique européenne. Un autre exemple de sa vision de l'avenir du monde est l'impact des communications de plus en plus intenses grâce aux moyens informatiques. C'est ainsi que dans son livre *Politics and government : How people decide their fate* (1970), il a annoncé que, sous l'effet de la communication, l'Union soviétique devrait adopter des structures plus flexibles que celles, rigides, imposées par 70 ans de communisme totalitaire. Une fédération est caractérisée par la superposition des structures et leur coordination par un centre de gouvernance. Le terme latin *foedus* (pacte, convention) est à l'origine de la plupart des vocables ayant trait au fédéralisme. Il suggère l'existence d'un lien de *collaboration* et de *communication* intenses encadré par des règles communes où des niveaux autonomes se superposent.

L'actualité de Karl W. Deutsch est due à sa vision prémonitoire des communications. Démultipliées par les technologies modernes, elles sont représentées aujourd'hui par les GAFAM et aussi les réseaux sociaux. Elles constituent tant le stimulant des collectivités que des identités régionales ou individuelles, égocentriques ou exhibitionnistes, des mouvements de rassemblement ou de fragmentation. Les transformations présentes peuvent être utilisées aussi bien en faveur de la paix que de la guerre. Denis de Rougemont faisait à ce propos appel au symbole du couteau qui peut avoir un double usage : se nourrir ou s'entretuer !

En dernier lieu je suis reconnaissant à Kark Deutsch de m'avoir aidé à mettre sur pied le Département de science politique à l'Université de Genève.



## **Annexe**

### **Liste des personnalités interviewées**

Sandro GOZI, Député européen, liste “Renaissance” (Groupe *Renew Europe*).  
*4 juin 2021*

Virgilio DASTOLI, Président du Conseil du Mouvement européen italien.  
*4 juin 2021*

Petros FASSOULAS, Secrétaire général du Mouvement Européen International.  
*8 juin 2021*

Viviane REDING, Députée au Parlement national du Luxembourg, CSV (PPE), ancienne Vice-Présidente de la Commission européenne, ancienne députée européenne.  
*18 juin 2021*

Sébastien MAILLARD, Directeur de l’Institut Jacques Delors – Notre Europe.  
*21 juin 2021*

Luca VISENTINI, Secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats.  
*1<sup>er</sup> juillet 2021*

Antton RONNHÖLM, Secrétaire général du Parti Social-Démocrate (SDP), Finlande.  
*2 juillet 2021*

Michael LEIGH, Senior Fellow du “think tank” Bruegel, ancien directeur général pour l’élargissement à la Commission européenne.  
*7 juillet 2021*

Rainer WIELAND, Député européen, CDU (Groupe PPE), ancien Vice-Président du Parlement Européen.  
*15 juillet 2021*

Charles GOERENS, Député européen, Parti démocratique (Groupe *Renew Europe*).  
*19 July 2021*

Gilles LEBRETON, Député européen, Rassemblement national (Groupe Identité et Démocratie).  
*21 juillet 2021*

Nicolas BAY, Député européen, Rassemblement national (Groupe Identité et Démocratie), aujourd'hui Vice-Président exécutif de Reconquête !, siège parmi les non-inscrits.

*26 juillet 2021*

Helmut SCHOLZ, Député européen, *Die Linke* (Groupe de la Gauche GUE/NGL).

*30 août 2021*

Radka MAXOVÁ, Députée européenne, ANO (Groupe des Socialistes et Démocrates).

*3 septembre 2021*

Daniel FREUND, Député européen, *Die Grünen* (Groupe des Verts / Alliance libre européenne).

*9 septembre 2021*

Jean-Tomas LESUEUR, Délégué général de l'Institut Thomas More.

*13 septembre 2021*

Jorge BUXADÉ VILLALBA, Député européen, VOX (Groupe ECR des Conservateurs et Réformistes européens).

*19 septembre 2021*

Niklas NIENASS, Député européen, *Die Grünen* (Groupe des Verts / Alliance libre européenne).

*18 octobre 2021*

Danuta HÜBNER, Députée européenne, *Platforma Obywatelska* (Groupe PPE), ancienne Commissaire européenne.

*16 décembre 2021*

Arnaud DANJEAN, Député européen, Les Républicains (Groupe PPE).

*31 janvier 2022*

Marco CAMPOMENOSI, Député européen, *Lega* (Groupe Identité et Démocratie).

*9 février 2022*

Gerolf ANNEMANS, Député européen, *Vlaams Belang* (Groupe Identité et Démocratie).

*17 février 2022*

Philippe LAMBERTS, Député européen, Ecolo (Groupe des Verts / Alliance libre européenne).

*17 février 2022*

René REPASI, Député européen, SPD (Groupe des Socialistes et Démocrates).  
*9 mars 2022*

Jacek SARYUSZ-WOLSKI, Député européen, PiS (Groupe ECR des Conservateurs et Réformistes européens).  
*24 mars 2022*

Witold WASZCZYKOWSKI, Député européen, PiS (Groupe ECR des Conservateurs et Réformistes européens).  
*6 avril 2022*

Peter HEFELE, Policy Director du Centre Martens pour les études européennes.  
*15 juin 2022*



## Les auteurs

### Dusan Sidjanski

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, il est professeur émérite de l'Université de Genève et de l'Institut européen dont il a été co-fondateur avec Denis de Rougemont. Proche collaborateur durant trois décennies de Denis de Rougemont au Centre européen de la culture, il l'a présidé de 2003 à 2008 et en est à présent le co-Président. Il fut également Conseiller spécial du Président de la Commission européenne de 2004 à 2014. L'Université de Genève l'a honoré en créant le « *Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes* ».

Dans la présente collection, il a publié un recueil de textes intitulé *Europe's Existential Crisis* (2018) et a co-édité les volumes collectifs. Auteur d'ouvrages et d'articles sur le fédéralisme européen, l'intégration régionale et les relations internationales, dont: *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992, 1993 ; *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor, avant-propos de Jacques Delors, préface de Harold K. Jacobson, University of Michigan Press, 2000 ; *L'approche fédérative de l'Union européenne*, Notre Europe, Paris, 2001 ; « Le Traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste? », *L'Europe en formation*, No 362, 2011 ; « La Fédération européenne est notre affaire » in *L'Europe de Denis de Rougemont*, L'Harmattan/Academia, 2014 ; « Europe Put to the Test by Influx of Migrants » et « Why is the Union in Urgent Need of a Political Core ? », *The Federalist Debate*, juillet 2016 et 2017 ; *The Future of Europe : The Reform of the Eurozone and the Deepening of Political Union* (co-direction avec Fausto de Quadros), Lisbonne, AAFDL Editoria, 2017 ; « L'Europe de la souveraineté du Président Macron », *Revue de l'Union européenne*, février 2018. « Préface » et « Il faut un projet européen », dans le volume d'Homages au Prof. Carlos Molina del Pozo, Valencia, Tirant lo Blanch, décembre 2020.

### François Saint-Ouen

Ancien chargé de cours et collaborateur scientifique au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes et au *Global Studies Institute* de l'Université de Genève, secrétaire général du Centre européen de la culture. Docteur en science politique avec une thèse sur les partis politiques et l'Europe, puis d'un volume publié sur ce thème aux Presses Universitaires de France en 1990, il est l'auteur d'une étude biographique du parcours des *Grandes figures de la*

*construction européenne* (1998). Spécialiste de l'œuvre de Denis de Rougemont, il a rédigé plusieurs ouvrages et de nombreux articles sur le fédéralisme, la gouvernance multi-niveaux, l'évolution des idéologies et des systèmes de valeurs, les processus culturels en Europe et le « dialogue des cultures ». Auteur de *L'avenir fédéraliste de l'Europe, du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* en 2011, il a édité en 2014 l'ouvrage *L'Europe de Denis de Rougemont*.

Responsable des publications du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève, il a co-édité tous les ouvrages collectifs de cette collection. Co-auteur (avec Blaise Fontanellaz), dans cette même collection, de l'ouvrage *Suisse-Union Européenne : les débats autour de l'accord institutionnel* (2019).

## Table des matières

<b>Introduction</b>	7
<b>Éléments du débat</b>	
Chapitre I <b>L'idée d'une « Europe souveraine »</b>	13
Chapitre II <b>Vers l'envers de Merkel</b>	21
Chapitre III <b>Vers un Sénat des régions ?</b>	29
Chapitre IV <b>La Conférence sur l'avenir de l'Europe</b>	38
<b>Les partis face à l'Union politique</b>	
Chapitre V <b>Les partis européens et l'Europe politique</b>	55
Chapitre VI <b>Les partis nationaux et l'Europe politique</b>	69
<b>Éléments d'enquête</b>	
Chapitre VII <b>Vous avez dit « politique » ?</b>	111
Chapitre VIII <b>Comment est perçue l'idée de "noyau politique"</b>	122

Chapitre IX	
<b>Comment concevoir un futur “noyau” politique européen</b>	137
<b>Conclusion et annexes</b>	
<b>Conclusion</b>	151
Dusan Sidjanski	
<b>Hommage à Karl W. Deutsch</b>	155
<b>Annexe : liste des personnalités interviewées</b>	165
<b>Les auteurs</b>	169
<b>Table des matières</b>	171



