

RÉFLEXIONS SUR L'UNION POLITIQUE

Yves Bertoncini | *Directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Valentin Kreilinger | *Chercheur à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Notre Europe - Institut Jacques Delors publie la synthèse du débat sur le thème « Pas d'union monétaire sans union politique ? » organisé lors de la réunion annuelle de son Comité européen d'orientation le 24 novembre 2012. Après un discours introductif de d'António Vitorino, la discussion a porté sur la différenciation d'aujourd'hui, l'union politique de demain et les liens avec les citoyens.

La remise du rapport « Vers une véritable union économique et monétaire » au Conseil européen du 13 et 14 décembre 2012 et le nouvel équilibre institutionnel au sein de l'Union européenne en général posent la question de l'union politique. Cet enjeu a été au cœur des discussions de la 3^{ème} table ronde à la réunion du Comité européen d'orientation de *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, qui ont fait l'objet d'une présentation introductive de d'António Vitorino et ont notamment porté sur la différenciation (1^{ère} partie), l'union politique de demain (2^{ème} partie) et les liens avec les citoyens (3^{ème} partie).



1. La différenciation aujourd'hui

En reprenant la formule de Hans-Dietrich Genscher et de Jacques Delors, qui rappelait le jour précédent que « la différenciation est aujourd'hui, comme toujours, l'une des clés du dynamisme européen », on peut dire que la différenciation est **une protection pour que l'Europe progresse**. En même temps, il est vrai que la différenciation, déjà complexe, **va être encore plus complexe qu'auparavant**. Il sera peut-être nécessaire de suivre **le modèle du Pacte budgétaire** qui est le suivant : un traité intergouvernemental, basé sur le droit international public et non le droit communautaire, mais qui attribue pourtant

des compétences aux institutions européennes. Dans ce contexte, les débats entre les participants se sont concentrés sur la désignation d'un tel phénomène, la nature des nouveaux équilibres politiques établis et, plus particulièrement, la zone euro.

1.1. Comment appeler ce phénomène « différencié » ?

« **Différenciation** » est le mot préféré à ce stade, même s'il ne fait pas l'unanimité. Il semble laisser de côté la Pologne et le Royaume-Uni, c'est pourquoi « *multi-tier Europe* » (Europe à plusieurs niveaux/étages) a été proposé, mais il a été constaté que ce mot ne correspond pas à la réalité : les États membres qui s'engagent dans une coopération plus étroite ne sont pas toujours les mêmes et la composition de ces sous-groupes varie.

« **L'Europe à plusieurs vitesses** » pourrait décrire une Europe ouverte et prête à accepter les autres, tandis qu'une Europe à plusieurs niveaux ressemblerait à un club fermé. Il a été souligné qu'il n'est en tout état de cause pas évident de faire fonctionner la méthode communautaire au sein d'une UE à plusieurs étages.

1.2. Les nouveaux équilibres politiques

De nouveaux équilibres se sont établis entre deux institutions clés : **le Conseil européen** est une institution fondamentale, mise en valeur par la gestion de la zone euro ; **la Commission européenne**, en tant qu'institution, regagne du terrain, avec le *Six-Pack*, le *Two-Pack*, et le TSCG.

Mais il existe aussi de nouveaux équilibres ou déséquilibres entre États membres. Le Royaume-Uni s'éloigne du processus d'intégration européenne, alors que son influence sur le continent européen constitue une garantie pour l'équilibre entre les

États. Le déséquilibre récent entre la France et l'Allemagne pourrait aussi être un risque pour la « véritable union économique et monétaire » en cours de mise en place.

1.3. La zone euro

Le débat a également porté sur l'**approfondissement de la zone euro, perçue comme le « centre de gravité » de la Fédération européenne d'États nations**. Il est cependant souligné que cette perspective doit inclure les États membres obligés d'entrer dans l'euro, pour lesquels le rapport des ministres des Affaires étrangères piloté par l'Allemand Guido Westerwelle a inventé le nom « *pre-in* ». Il s'agit de huit des dix États membres dont la monnaie n'est pas l'euro, le Royaume-Uni et le Danemark (qui a quand même signé le traité budgétaire) possédant un « *opt-out* ». Il s'agit donc de compléter et d'approfondir l'UEM avec tous les pays qui le veulent.



2. L'Union politique de demain

Concernant l'union politique, qui existe déjà, **le but n'est pas d'attendre le grand soir fédéral**, mais de se donner des objectifs clairs et de sauvegarder la cohésion et la cohérence de l'ensemble de l'Union européenne. Les trois questions principales évoquées lors du débat sont le cadre pour l'union politique, le rôle de la méthode communautaire, et l'implication des parlements nationaux.

2.1. Quel cadre pour l'approfondissement ?

La priorité doit être d'**approfondir l'union politique dans le cadre de la zone euro**, de construire une zone euro plus forte sans faire sécession, avec des passerelles entre la zone euro et la Grande Europe.

Le choix d'approfondissement dans le cadre de la zone euro doit être expliqué. On peut le faire d'un point de vue fonctionnel : une monnaie stable avec une discipline budgétaire et financière, un budget

de la zone euro, une union bancaire et une politique économique commune appellent une union politique approfondie. Mais il faut aussi le faire d'un point de vue socio-politique : la crise en cours a clairement montré que faire partie de la zone euro imposait des droits et des devoirs spécifiques pour les États membres et les citoyens concernés, et tous se sont *in fine* engagés à exercer ces droits et ces devoirs.

Pourtant, dans ce contexte, l'outil à employer est la **coopération renforcée**, car sur le plan des principes, elle est le seul outil qui permet de faire gérer au mieux la différenciation par les institutions communautaires, et de garantir la possibilité de joindre le processus pour tous les États membres qui le souhaitent. Elle est **efficace** ; elle permet d'**apaiser ceux qui ont envie d'en être et de rassurer ceux qui souhaitent la faire**. Il semble donc possible et souhaitable de rendre **opérationnelle** une coopération renforcée pour la zone euro à **l'horizon 2014**.

2.2. La méthode communautaire

L'usage de la méthode communautaire pour **maîtriser la différenciation** garantit qu'il y aura une convergence à travers des institutions et objectifs communs. Si c'est impossible comme point de départ, l'objectif à terme doit être la réintégration **de la méthode communautaire à travers des traités intergouvernementaux** (l'exemple étant les accords de Schengen). Mais il s'agit également d'une approche préventive, vis-à-vis d'une dynamique intergouvernementale qui a été privilégiée à cause des doutes sur la méthode communautaire¹.

2.3. L'implication des parlements nationaux

La formule à privilégier pour une implication conjointe du Parlement européen et des parlements nationaux a été au centre des discussions de la table ronde.

Il a été rappelé que l'article 13 du TSCG évoque les parlements nationaux et le Parlement européen, en les invitant à **bâtir un point de rencontre entre les deux légitimités démocratiques** qu'ils représentent. Cet article parle des commissions « concernées » et évite de faire un choix entre les commissions des affaires européennes et les commissions des affaires budgétaires ou des finances au sein des parlements nationaux. L'organisation et le format d'un tel point de rencontre ou d'une telle conférence restent cependant à définir.

La perspective de la création d'un **comité parlementaire de la zone euro**, composé de parlementaires nationaux issus des pays de la zone euro et de parlementaires européens a conduit à focaliser le débat sur les pouvoirs d'un tel comité : doivent-ils être décisionnels ou de contrôle ? Il est apparu que même la notion de « contrôle démocratique » peut être ambiguë et induire soit une capacité de décision, soit seulement la création d'un dialogue. Un tel comité pourrait seulement effectuer un contrôle politique ayant des incidences sur les décisions (prises par les chefs d'État et de gouvernement) qui ont des implications sur les budgets nationaux. Il ne remplacerait évidemment pas le Parlement européen et ne constituerait ni une « institution » ni une « 3^{ème} chambre ».

Il a été noté que la mise en place d'un tel comité parlementaire, quel que soit son format et son mandat, pourrait avoir des **conséquences inattendues** pour les institutions existantes : la dynamique entre gouvernement et opposition pourrait se transférer au niveau européen ; auparavant, les parlements nationaux s'intéressaient dans l'ensemble assez peu aux affaires européennes, et une contribution parlementaire « bis » pourrait complexifier les choses.

3. Les liens avec les citoyens

Le problème fondamental qui se pose est le suivant : qu'est devenu l'espace politique et démocratique européen depuis le début de la crise ? Pour impliquer davantage les citoyens, **la tâche d'expliquer** est sans doute la plus importante, **les élections européennes de 2014** joueront également un rôle clef et **une modification des traités** reste sur l'agenda à moyen-terme.



3.1. La tâche d'expliquer

Il s'agit d'abord d'expliquer la nécessité d'une « **intégration accrue** », en s'appuyant sur le fait que la crise en cours a montré que la majorité des citoyens de la zone euro avaient compris que faire partie de la zone euro imposait des droits et des devoirs spécifiques (en termes de solidarité et de contrôle).

Pour aller plus loin dans l'intégration, l'usage de la « **coopération renforcée** » peut être relativement facile à expliquer. Mais deux **questions basiques** doivent faire l'objet de réponses claires : pourquoi plus d'intégration ? Pourquoi une union politique ?

3.2. Les élections européennes de 2014

Il convient de **chercher un mandat explicite pour les grands choix de politique européenne** lors des élections de juin 2014, y compris s'agissant de nouveaux transferts de compétences. Mais les élections européennes sont d'abord un élément de concurrence entre les partis - on ne peut pas en faire l'élection d'une assemblée constituante. Il est donc important de mieux définir le **contenu de l'union politique pour intéresser les citoyens**, tout en dégagant des solutions de sortie de la crise actuelle, qui doivent constituer une priorité. Le message de « 2014 » sera donc plutôt politique qu'institutionnel.

3.3. Modifier les traités ?

A priori, la différenciation, par voie d'une coopération renforcée, **n'a pas besoin d'une modification des traités**. La différenciation, par voie de traité intergouvernemental basé sur le droit international public, nécessite quant à elle des ratifications, mais sans demander l'unanimité des 27 pour lancer les négociations, ni demander la ratification de toutes les parties contractantes, si une telle clause a été incluse dans le texte.

L'union politique est à développer sur la base d'un approfondissement de l'intégration européenne via les trois « **building blocks** » mentionnés dans le **rapport d'Herman Van Rompuy** : « union budgétaire », « union économique », « union bancaire ».

À moyen terme, une **modification des traités** n'est pas exclue, et même **probable**. Elle s'imposerait par exemple si de nouveaux pouvoirs étaient confiés à la Commission européenne.

Conclusion

Étant donné l'importance de ces sujets dans la perspective du Conseil européen du 13 et 14 décembre 2012, toutes ces discussions ont conduit les participants du Comité européen d'orientation à adopter

une déclaration finale, intitulée « La zone euro, creuset de l'Union politique »². Traduite dans plusieurs langues européennes et publiée dans plus de 10 médias partout en Europe, elle contribue à ce débat essentiel, qui doit être approfondi dans la perspective des élections européennes du juin 2014.

1. Ces éléments de réflexions s'inscrivaient dans les travaux menés par *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, voir notamment la [synthèse](#) d'un séminaire sur le sujet en coopération avec le BEPA en février 2012 à Bruxelles.
2. Jacques Delors, António Vitorino et les participants du Comité européen d'orientation, « [La zone euro, creuset de l'union politique](#) », *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012.

Sur le même thème...

LA ZONE EURO, CREUSET DE L'UNION POLITIQUE

Jacques Delors, António Vitorino et les participants du Comité européen d'orientation, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

QUELLES INSTITUTIONS POUR LA ZONE EURO ?

António Vitorino, *Tribune - Le Mot, Notre Europe*, septembre 2012

POMPIERS, GENDARMES ET ARCHITECTES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Valentin Kreiling, *Synthèse, Notre Europe*, septembre 2012

SAUT FÉDÉRAL OU UNIONS POLITIQUES ?

Yves Bertoncini, *Tribune - Le Mot, Notre Europe*, juin 2012

POUR UNE FÉDÉRATION EUROPÉENNE D'ÉTATS-NATIONS : LA VISION DE JACQUES DELORS REVISITÉE (ouvrage de Gaétane Ricard-Nihoul)

Yves Bertoncini, *Synthèse, Notre Europe*, avril 2012

LE « TSCG » : BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN ?

António Vitorino, *Tribune - Le Mot, Notre Europe*, février 2012

TRAITÉS EUROPÉENS ET DÉMOCRATIES NATIONALES

Yves Bertoncini, *Tribune - Le Mot, Notre Europe*, janvier 2012

L'AVENIR DE L'EUROPE : VERS UNE EUROPE À DEUX VITESSES ? (ouvrage de Jean-Claude Pirus)

Valentin Kreiling, *Synthèse, Notre Europe*, janvier 2012

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*



Programme
L'Europe pour les citoyens



info@notre-europe.eu
19 rue de Milan
75009 Paris - France
www.notre-europe.eu

