

Vers une Union politique

# LE DÉBAT SE POURSUIT

Claude Fischer approfondit le débat sur l'Union politique de l'Europe ouvert dans le précédent numéro de la revue. Ulrike Guérot, Senior associate for Germany, Open Society, Initiative for Europe, Sylvie Goulard, députée européenne et membre du Groupe Eiffel, Daniela Schwarzner, membre du Glienicker Gruppe, Franco Bassanini, ancien ministre en Italie et président d'Astrid, et Philippe Maystadt, ministre d'État en Belgique et président honoraire de la BEI<sup>(1)</sup>, tous deux signataires de notre Appel\* répondent à ses questions.

## Dans cette rubrique :

À quelques semaines des élections européennes, textes et propositions fleurissent dans l'espace public, à la recherche d'une Union politique de l'Europe... Plusieurs « groupes » se sont constitués, comme le groupe « Eiffel » en France ou le « Glienicker Gruppe » en Allemagne... Confrontations Europe de son côté a lancé un Appel rassemblant 180 signataires de plusieurs pays d'Europe pour un contrat de reconstruction. Entre la demande d'une eurozone, avec ses institutions propres, ou notre proposition d'une consolidation de l'Union en deux cercles interdépendants, le débat se poursuit... Un troisième cercle permettrait à des pays voisins, candidats ou associés comme l'Ukraine, de renforcer leurs relations avec l'UE.

Claude Fischer

**Claude Fischer :** *Comment concevoir l'Union politique quand la société européenne n'existe pas encore et que les sociétés nationales n'arrivent pas à redéfinir le contrat qui les lie pour fonder leur avenir commun ? Sachant nos divisions et les inégalités entre les États membres, quel serait un projet européen qui offre plus de cohésion ? Quelles politiques communes devons-nous construire ?*

**Ulrike Guérot :** L'Europe politique pose la question d'une démocratie transnationale et plurilinguiste. Or, la difficulté, c'est que nos sociétés sont culturellement et historiquement très différentes. Et pourtant, la citoyenneté en Europe est en train d'émerger. Beaucoup de citoyens vivent déjà dans un contexte transnational européen même si la législation européenne ne reflète pas encore cette réalité, et des initiatives citoyennes se développent, comme la lutte contre la privatisation de l'eau par exemple. Certes, le contexte de la crise a généré une renationalisation des débats dans nombre de pays européens et un clivage entre le Sud et le Nord de l'Europe. De plus, la question linguistique est posée, non pas pour réduire la diversité des langues, mais pour trouver un moyen de compréhension. La politique c'est de la controverse sur le bien commun. Et comme disait le

\* Lire p. 42

<sup>(1)</sup> Banque européenne d'investissement



philosophe allemand Ludwig Wittgenstein, « *la barrière de ma langue est la barrière de mon monde* ».

**Sylvie Goulard et Daniela Schwarzzer :** Une forme de société européenne existe d'ores et déjà. Les Européens affrontent des défis communs : face au comportement de la Russie, à Lampedusa, à l'égalité homme/ femme, ils ont les mêmes interrogations et partagent les mêmes aspirations. Par ailleurs, une prise de conscience de l'interdépendance économique s'est faite dans la crise, et les citoyens commencent à comprendre que les gouvernements nationaux ne peuvent que partiellement gérer le destin économique, financier et social de leurs pays dans une union monétaire et des marchés financiers intégrés, et que la gouvernance de la zone euro devra se faire à l'échelle européenne. De plus, jamais les médias nationaux n'ont autant tenu compte de ce qui se passe dans d'autres États membres : les « plans » de sauvetage ont fait la une des journaux au Nord et au Sud ; la France de François Hollande est observée de près en Allemagne, tout comme chacun s'interroge sur Mme Merkel en France ou en Italie. Il reste naturellement à passer de cette interdépendance intrusive à une solidarité plus constructive. C'est en abordant ensemble les questions d'intérêt

## « La question se pose de l'émergence d'un parlement pour la zone euro » Ulrike Guérot

commun, en donnant plus de pouvoir aux Européens réunis dans une seule et même communauté politique, que se forgera notre destin commun.

**Philippe Maystadt :** Concernant les politiques communes à construire, j'ai trois priorités : le social, la fiscalité, l'énergie. Si l'Europe n'apporte pas de réponse à la question sociale, le rejet par les citoyens grandira. Chaque fois que je m'adresse non à un séminaire de technocrates mais à une assemblée populaire, je reçois la question en pleine figure. J'ai beau expliquer que, par la volonté des États membres, les compétences de l'Union sont très limitées dans ce domaine, je sens bien que cette réponse n'est pas satisfaisante. Des conventions collectives européennes, des salaires minima dans tous les pays (ce qui ne signifie pas le même partout), l'organisation d'un véritable marché européen du travail avec échanges transfrontières sur les emplois vacants et les formations disponibles, la portabilité des droits et des certifications, voilà qui pourrait rendre confiance dans l'Europe. En outre, dans la zone euro, il est indispensable de compléter l'union monétaire par l'union bancaire et par une « capacité budgétaire » autonome, au minimum un mécanisme assurantiel qui viendrait en aide à un pays qui connaît une hausse brutale du chômage suite à un choc asymétrique.

**Franco Bassanini :** L'Europe manque encore de *demos* commun, mais elle représente une des tentatives les plus avancées et les plus intéressantes d'unification d'un continent entier sans agression et au moyen d'une « Communauté de destin ». La création de l'Union européenne est un

exemple unique de la mise en place de nouvelles institutions. Il est clair que la « convergence » n'est pas chose facile. La structure de base de chaque État membre reste fortement ancrée, et leurs institutions fonctionnent souvent de façon rigide. Tout changement est douloureux et, écrasées par la crise et une concurrence globale croissante, les populations ont tendance à rechercher des boucs émissaires politiques. La solidarité est plus facile à faire accepter en période prospère. La crise globale exerce énormément de pression sur les valeurs qui unissent les pays européens alors que les différences et les fractures deviennent de plus en plus marquées. Heureusement, les groupes anti-européens restent minoritaires. Mais nous avons besoin de plus de démocratie et plus de fédéralisme. Enfin, nous devons accepter que la pression économique exercée sur les budgets nationaux affaiblit la vie politique : « *pas de politique sans argent* » dit-on... et pas de consensus !

*coopérations renforcées, entrer sur le marché intérieur, et devenir un jour membres à part entière de l'Union.*

**Ph. M. :** Je soutiens la formule des « trois cercles » proposée par Confrontations Europe, pour autant qu'on ne prétende pas déterminer a priori la liste des participants à chacun des cercles. Il n'est pas certain que le premier cercle comprendra tous les pays de la zone euro actuelle ; il est vraisemblable que



## « Nous proposons une consolidation de l'UE dans ses deux cercles : une Union à 18 et une Union à 28 » Claude Fischer

**C.F. :** *Le débat se développe autour de la consolidation de l'eurozone, avec un parlement, un budget, un gouvernement économique, un « fédéralisme » à 18 en quelque sorte... N'y a-t-il pas un risque de fractures entre les pays ? Nous proposons plutôt une consolidation de l'UE dans ses « deux cercles », l'Union à 18 et l'Union à 28, pour renforcer l'Union économique et monétaire au bénéfice de toute l'Europe et de son marché unique ; voire trois cercles, en associant les pays qui, comme l'Ukraine ou la Turquie, souhaitent nouer des*

d'autres pays comme la Pologne pourront s'y joindre. La démarche doit être pleinement ouverte : le premier cercle doit inclure tous ceux qui, conscients qu'ils partagent des valeurs et des intérêts communs, se prononcent par une procédure démocratique pour un renforcement de l'intégration européenne parce qu'ils sont convaincus que c'est la meilleure voie pour préparer l'avenir. Mais ils ne pourraient prendre aucune mesure qui mettrait en péril le bon fonctionnement du marché unique. Enfin, il serait

## Vers une Union politique - Le débat se poursuit (suite)



© DR

» utile d'enrichir le statut de certains pays voisins qui, sans être membres à part entière de l'Union, deviendraient des partenaires privilégiés et constitueraient le troisième cercle. Qu'il s'agisse d'énergie ou de défense, nous avons un grand intérêt mutuel à un tel rapprochement.

**S. G. et D. S. :** *Le statu quo* n'est plus tenable. Des mesures ont été prises, au plus fort de la crise, qui ont permis de redonner confiance dans la monnaie unique et de calmer les marchés. Mais de plus amples réformes de la gouvernance de la

« **Concernant les politiques communes à construire, j'ai trois priorités : le social, la fiscalité, l'énergie** » Philippe Maystadt

bility » des dirigeants de la zone euro, réunis dans l'Eurogroupe, comme pour la Troïka, des institutions ad hoc sont également indispensables. Elles pourraient être conçues à l'intérieur des institutions à 28 pour montrer notre volonté inclusive d'associer tous les pays qui en acceptent les droits et les devoirs. Naturellement, le marché unique et les politiques communes à 28 conservent toute leur raison d'être. Il n'y a aucune discrimination envers les pays qui choisissent souverainement de ne pas faire partie de la monnaie unique, mais ils doivent assumer les conséquences de leur choix, sans prétendre arrêter les autres.

**U.G. :** Le système européen ne produit pas les solutions pour un fonctionnement de l'euro plus démocratique et social. Mais l'intégration plus poussée de la zone euro sur le plan budgétaire, fiscal voire politique se heurte à la question du

changement (impossible) des traités, des barrières juridico-constitutionnelles (« Karlsruhe ») ou alors aux citoyens, dont on craint un vote négatif lors d'un referendum sur l'Europe. Le cœur du problème, c'est la souveraineté nationale, juridiquement mise en cause par des mécanismes établis dans la zone euro (« semestre européen », « fonds unique de sauvetage de banques » dans le cadre de l'union bancaire). Ces mécanismes établissent de fait un contrôle des institutions européennes sur les budgets nationaux avec une légitimité problématique, en rupture avec le principe de « no taxation without representation ». Les membres de l'euro qui ont abandonné leurs mécanismes de taux de change ont le devoir de pousser vers une intégration politique, mais celle-ci ne s'appliquerait pas aux non-membres de l'euro, comme la Grande-Bretagne. De telles conceptions aboutissent à une Europe à

une contribution de 2 % du PND des États membres. De même, je soutiens la proposition de la création d'un « Fonds d'amortissement de la dette » destiné à apurer les dettes de cette zone. Si une UE démocratique plus forte doit être créée à partir de l'Eurozone avant de s'étendre à tous les autres États membres, je n'y vois pas d'inconvénient, à condition que nous continuions à partager nos valeurs communes dans tous les autres domaines. Quant à l'élargissement de l'Union à l'Ukraine et la Turquie, elle ne dépend pas uniquement de l'Europe. La porte de l'Union européenne doit s'ouvrir en temps utile à tous les pays dont les populations considèrent que leurs racines font partie d'un *gestalt* européen com-

« **De plus amples réformes de la gouvernance de la zone euro sont nécessaires et urgentes** » Sylvie Goulard et Daniela Schwarzzer

zone euro sont nécessaires et urgentes, car le chômage de masse des jeunes dans le Sud de l'Europe, porte en germe une radicalisation politique dont les élections européennes risquent hélas de donner la mesure. Nous proposons de lancer des politiques communes, adossées à un budget de la zone euro et de légitimer les décisions de la zone euro : ainsi, le contrôle des fonds abondés par des contributions des pays de la zone euro (ESM, EFSF) n'a aucune raison d'être confié à des représentants d'États qui n'y ont pas mis un centime. Pour « l'accounta-



© DR

deux vitesses et des mécanismes institutionnalisés devront être créés pour rallier les pays hors-euro à ce noyau et attirer de façon souple les pays du troisième cercle, comme la Turquie ou l'Ukraine.

**F. B. :** J'ai toujours pensé que l'Europe devait avoir un gouvernement à plusieurs niveaux, éventuellement avec des niveaux temporaires sous-régionaux. Je suis entièrement d'accord, par exemple, avec la proposition faite récemment par la France pour la mise en place d'un budget de l'eurozone financé par

mun. Cette décision doit néanmoins résulter de l'auto-détermination d'un peuple. À l'heure actuelle, cependant, il existerait des raisons géopolitiques stratégiques qui vont au-delà de la compétence de l'Europe.

**C. F. :** *La tendance actuelle est à l'intergouvernemental, alors que la méthode communautaire est en difficulté. Quel est le bon choix pour des réformes institutionnelles sachant les clivages qui transpercent notre Union ? Clivages partisans, nationaux, Nord/Sud, UE et hors UE, et ceux de nos modèles*



© DR

*sociaux et économiques ? Nous proposons de réformer le couple Conseil/ Commission afin de rendre ces organes plus responsables et légitimes. Comment le Parlement européen peut-il coopérer avec les parlements nationaux ? Et comment ces trois institutions vont-elles s'ouvrir à la société civile ?*

**S. G. et D. S. :** Les institutions de la zone euro – le groupe Eiffel parle d'une « Communauté politique de l'euro » – devront être dessinées avec soin en privilégiant d'une part la crédibilité, en réaction à un intergouvernemental prétentieux mais peu efficace, et d'autre part la légitimité. Plusieurs solutions sont envisageables. L'idée est de ne plus confier à des personnes issues du scrutin national des responsabilités européennes, mais de doter la zone euro d'un exécutif propre, agissant avec son budget, contrôlé à Bruxelles. Le groupe Glienicker<sup>(2)</sup> laisse la porte ouverte aux parlements nationaux plus que ne le fait le groupe Eiffel. Les deux options sont concevables mais les solutions consistant à rapprocher parlementaires européens et nationaux sans définir les responsabilités de chacun, ne nous semblent pas à la hauteur de l'enjeu. Si nous sommes sérieux avec « l'accountability », la légitimation exige des décisions telles que la censure du pouvoir exécutif.

**U. G. :** La zone euro peut-elle évoluer vers une démocratie véritable avec une séparation des pouvoirs, et un législatif fort qui contrôle l'exécutif ? Vu la densité de la réglementation européenne qui impacte considérablement le tissu économique et social des pays membres de l'euro, la structure triangulaire institutionnelle de l'UE ne paraît plus adaptée. La question est donc moins fédéralisme versus intergouvernementalisme, mais plutôt l'émergence d'un parlement pour la zone euro

avec un pouvoir législatif et un budget « croisé » avec les parlements nationaux. Ces propositions sont d'ailleurs déjà sur la table, avec par exemple un président permanent du groupe euro. Une fois le cœur démocratique et parlementaire de la zone euro renforcé, il faudrait revisiter le rôle et l'architecture de la Commission, qui pourrait évoluer vers des « ministères » européens. Enfin, en ce qui concerne le Conseil, qui joue un rôle assez opaque aujourd'hui, il faudrait le redessiner dans une structure bicamérale.

**F. B. :** Nous subissons un clivage entre une dimension « interne » (décrite par Angela Merkel comme la « méthode de l'Union ») et une dimension « externe » (les institutions des États membres). Au fond, il y a un manque de démocratie, dû en partie à l'état d'urgence résultant de la crise : les institutions européennes prescrivent des remèdes sans trop demander leur avis aux populations. Nous vivons dans un « État d'exception », et le Conseil européen

est devenu un gouvernement permanent en quelque sorte. La Commission s'est vue diminuer ses initiatives politiques mais, en même temps, elle exerce plus de contrôle technico-politique grâce à l'introduction de la majorité inversée. Le Parlement européen a en grande partie perdu son influence politique et se borne à contrôler la dialectique entre les relations institutionnelles internes et externes. La BCE détient désormais le pouvoir gouvernemental. Afin de mieux articuler les institutions européennes aux institutions nationales, nous devons donner davantage de pouvoirs au Parlement européen, une voix aux grands groupes politiques pan-européens et harmoniser la législation électorale.

**C. F. :** Comment chaque pays et l'Union européenne entendent-ils respecter la diversité ? Chacun ne doit-il pas s'interroger sur les effets de sa politique nationale sur les autres ? En particulier l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France ? Et l'Union européenne ne doit-elle pas construire sa solidarité avec les pays en difficulté ?

**Ph. M. :** Bien entendu, il faut respecter la diversité. Face à la montée des populismes identitaires, nous devons faire percevoir les différences culturelles, ethniques ou religieuses comme un enrichissement qui justifie le « vouloir vivre ensemble ». Mais le respect de la diversité ne doit pas être invoqué pour défendre des intérêts particuliers et affaiblir l'ensemble. Pour prendre trois exemples récents : lorsque des autorités françaises s'opposent à l'expression d'une « voix européenne » en matière de normes comptables internationales,



© DR

dans l'UE à 28, pour que le détachement des travailleurs puisse être fécond, il faut que les divergences restent gérables. Dans la zone euro où nous avons cru trop longtemps, naïvement, qu'il serait un facteur de convergence, l'euro crée des spécialisations qui appellent mobilité du travail et transferts. Bien les organiser est l'un des défis pour sa pérennisation.

**« La notion de solidarité n'est pas négociable (...) nous sommes tous dans le même bateau, sans billet de retour » Franco Bassanini**

veulent éviter l'application de la taxe sur les transactions financières aux produits dérivés, ou veulent réduire la contribution des banques au fonds unique de résolution, chaque fois au nom de la soi-disant « spécificité » des banques françaises, elles défendent des intérêts privés au détriment de l'entreprise commune.

**S. G. et D. S. :** Le respect de la diversité est l'une des valeurs fondamentales de l'UE, et sa seule chance de succès. Mais encore faut-il l'organiser. Les dérives intergouvernementales récentes entretiennent une illusion d'égalité entre les pays, masquant en réalité une « créditocratie » au bénéfice des plus puissants. De même, la question de l'hétérogénéité doit être posée franchement :

**F. B. :** La notion de solidarité n'est pas négociable, même par des temps difficiles. C'est apparemment ce qui pose problème actuellement. Il est plus difficile de justifier au niveau national la solidarité entre les États membres forts qu'avec ceux qui ne le sont pas. J'ai cependant l'impression que nous sommes tous dans le même bateau, sans billet de retour. C'est pour cette raison que nous avons besoin d'une union et d'une démocratie plus fortes si nous devons rester ensemble, quand même le voyage devient houleux comme il l'est en ce moment. 🇪🇺

*Propos recueillis par  
Claude Fischer, présidente  
de Confrontations Europe*

<sup>2)</sup> Lire en p. 10 du n° 104 de *Confrontations Europe La Revue*.