
R. DANIEL KELEMEN

UNE GOUVERNANCE FÉDÉRALE : MORT ET RÉSURRECTION

Il y a eu beaucoup de discussions récemment autour d'idées zombies – des idées politiques qui disparaissent à l'épreuve des faits, mais qui ne cessent de revenir du monde des morts¹. Le concept de fédéralisme européen, ou plus précisément la notion selon laquelle l'Union européenne incarne ou va incarner un modèle fédéral de gouvernance est le contraire d'une idée zombie. Il ne s'agit pas d'une idée morte qui ressuscite à maintes reprises. Il s'agit plutôt d'une idée vivante qui ne cesse d'être enterrée prématurément. Le fédéralisme européen n'est pas un zombie mais une victime enterrée vivante – comme un malheureux personnage d'une histoire d'horreur d'Edgar Allan Poe. 135

Les sceptiques ont organisé des enterrements prématurés et ont, depuis des décennies, prononcé des oraisons funèbres pour le fédéralisme, le plus récemment en 2005 après le non français et hollandais au traité constitutionnel et, en 2011 et 2012, pendant la crise de la zone euro. Une amnésie sélective permet à ces entrepreneurs de pompes funèbres amateurs de ressortir encore et encore les emblèmes funéraires, sans reconnaître le fait ironique que, entre chaque tentative d'enterrement, le corps en question n'a cessé de se renforcer.

En 2012, l'Union européenne a une fois de plus déconcerté les croque-morts. L'euro a obstinément refusé de mourir et l'Union ne s'est pas défaite. Bien au contraire, l'Union a pris des mesures significatives dans le sens d'un approfondissement du projet d'intégration – en accordant aux institutions centrales un plus grand contrôle sur la politique fiscale

1. Paul Krugman, « The Ultimate Zombie Idea », *New York Times*, 3 novembre 2012; disponible sur NYT.com.

des États membres et en trouvant un accord sur le projet d'union bancaire. La Banque centrale européenne (BCE) a renouvelé son engagement à « faire tout ce qui était nécessaire » pour sauver la devise commune, et les craintes de voir la Grèce ou d'autres États périphériques quitter l'Union se sont estompées. Nombre de ceux qui parient contre l'Europe, comme le gestionnaire de fonds spéculatif John Paulson, ont enregistré des pertes majeures. En revanche, le fonds spéculatif Third Point de Dan Loeb a empoché 500 millions de dollars de bénéfices sur ses investissements dans les obligations d'État grecques, en pariant sur le fait que la Grèce ne quitterait pas l'euro. L'année s'est terminée sur la décision de Standard & Poor's de revoir à la hausse – vous avez bien lu « à la hausse » – la dette souveraine grecque.

136 *L'eurocalypse* que beaucoup avaient prévue ne s'est pas produite, et il se pourrait que le pire soit passé. Évidemment, la situation économique dans toute l'Europe demeure sombre. Les taux records de chômage persistent à la périphérie, et des nuages s'accumulent à l'horizon pour les principaux pays, y compris l'Allemagne. Les dirigeants de l'Union sont toujours divisés sur un grand nombre de questions clés concernant la réforme de la gouvernance de la zone euro et la relance de la croissance. Les citoyens sont de plus en plus désenchantés par l'Union, comme ils le sont par leurs propres gouvernements. Mais le fait que la situation économique soit très mauvaise et que les citoyens soient (à juste titre) en colère ne signifie pas que l'Union ne s'oriente pas plus avant dans une direction fédérale. Afin de comprendre comment les institutions européennes évoluent en réaction à la crise, il faut analyser les évolutions qui ont lieu dans les domaines étroitement liés de l'union budgétaire, de l'union bancaire, de l'union de la dette et de l'union politique. Mais avant, il nous faut clarifier ce que l'on entend par fédéralisme et définir quelle sorte de fédération est l'Union.

QU'EST-CE QUE LE FÉDÉRALISME ET QU'EST-CE QUE LE FÉDÉRALISME EUROPÉEN ?

Dans les cercles européens, le fédéralisme a toujours été un concept lourd de sens. De nombreux observateurs de la politique européenne rejettent le label fédéral d'un revers de main, expliquant que puisque l'Union ne dispose pas de certains éléments essentiels d'un État souverain, tel que le monopole de l'usage légitime de la force, elle ne peut être vue comme un système fédéral et ne le deviendra jamais. Cette approche est erronée, car l'Union peut fonctionner et fonctionne comme un système fédéral

de gouvernance même s'il lui manque certaines des caractéristiques qui font un État.

En effet, par sa nature même, le fédéralisme remet en cause les notions traditionnelles de souveraineté et de statut d'État. Le fédéralisme est un arrangement institutionnel dans lequel l'autorité publique est divisée entre les gouvernements des États et un gouvernement central, chaque niveau de gouvernement s'occupant d'un certain nombre de questions sur lesquelles il prend les décisions finales, et une cour suprême fédérale (dans notre cas, la Cour de justice de l'Union européenne) qui règle les conflits concernant la répartition des pouvoirs². L'Union répond à cette définition minimale du fédéralisme. Certes, l'Union est une fédération disposant d'une autorité très limitée sur les domaines de pouvoir associés à l'idée d'État, tels que la sécurité intérieure, la fiscalité et le fonctionnement de l'administration publique³. Même si l'Union a moins d'autorité que ses États membres dans ces domaines par rapport à d'autres gouvernements fédéraux, il ne faut pas oublier que dans nombre de systèmes fédéraux le contrôle sur l'usage de la force, de la fiscalité et de l'administration publique est partagé entre le niveau fédéral et le niveau des États, ces derniers jouant parfois un rôle prépondérant. En outre, la trajectoire à long terme de l'Union dans tous ces domaines va clairement dans le sens d'une délégation toujours plus poussée de pouvoirs au niveau européen.

137

Il n'y a que dans le domaine de la sécurité extérieure que l'Union apparaît fondamentalement différente des autres fédérations. Dans les autres systèmes, les gouvernements centraux maintiennent le contrôle exclusif de la sécurité extérieure alors que celle-ci reste avant tout une prérogative des gouvernements nationaux au sein de l'Union.

Il faut aussi admettre que l'Union représente un type assez rare de fédéralisme, à savoir une fédération formée par l'union volontaire d'États auparavant indépendants – ce qu'Al Stepan, professeur à l'université de Columbia, a appelé « fédéralisme d'encadrement⁴ ». La plupart des fédérations ont été formées par un bricolage réunissant plusieurs territoires

2. R. Daniel Kelemen, « The Structure and Dynamics of EU Federalism », *Comparative Political Studies*, vol. 36, n° 1-2, 2003, p. 184-208.

3. R. Daniel Kelemen, « Building the New European State ? Federalism, Core State Powers, and European Integration », in Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs (dir.), *Beyond the Regulatory Polity ? The European Integration of Core State Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

4. Al Stepan, « Federalism and Democracy : Beyond the US Model », *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 4, 1999, p. 19-34.

issus immédiatement du colonialisme (le Canada et le Nigeria), ou par un processus de dévolution transformant des États centralisés en États fédéraux (la Belgique). La majorité des premières formes de fédération fut établie par la coercition exercée par des États particuliers essayant d'en contraindre d'autres à participer à une union (le Reich allemand du XIX^e siècle). Si l'on s'en tient à une définition stricte d'un fédéralisme d'encadrement volontaire fondé sur l'union d'États auparavant indépendants, seuls les États-Unis, la Suisse et l'Union y correspondent. Et même dans les deux premiers cas, l'union ne fut pas réalisée de façon totalement volontaire, dans la mesure où des désaccords à propos de la localisation ultime de la souveraineté menèrent au conflit dans les deux cas (la guerre de Sécession aux États-Unis et la guerre du Sonderbund en Suisse). À cette date, donc, l'Union est la seule à avoir réussi à construire un système fédéral de gouvernance sans utilisation de la force.

Mais l'Union peut-elle et va-t-elle poursuivre sur la voie d'un transfert accru de l'autorité des États membres au niveau européen ? Aujourd'hui, elle doit faire nombre de choix décisifs à propos de la distribution du pouvoir et de la structure de gouvernance concernant la politique fiscale, le système bancaire, la dette, et même la démocratie.

L'UNION BUDGÉTAIRE

Les dernières années ont infligé aux dirigeants européens une série de leçons douloureuses à propos du fédéralisme budgétaire. Premièrement, tout système fédéral ou confédéral qui partage une devise commune, un marché financier unique et dans lequel les États membres contrôlent des aspects importants de la politique fiscale doit trouver un moyen crédible d'empêcher ces États d'emprunter de façon excessive. Si un gouvernement (la Grèce, par exemple) est confronté à une crise budgétaire qui menace d'avoir des répercussions négatives sur les autres États, le niveau fédéral subira des pressions énormes visant à l'amener à renflouer l'État en difficulté. Mais, si tel est le cas, cela risque de créer un important problème d'aléa moral – dans la mesure où, s'attendant à être renfloués, les États agiront en conséquence.

Les architectes du traité de Maastricht, signé en 1992, ont compris cela et ont installé des mécanismes tels que le Pacte de croissance et de stabilité, adopté en 1997, la procédure d'infraction pour déficit excessif et la clause de « non-renflouement » pour traiter ces questions. Cependant, la conception de ces mécanismes était relativement faible, leur application a été bloquée (par l'Allemagne et la France) et ils ont finalement

échoué. Ainsi, les dernières années ont été dominées par les débats sur la construction d'un système de gouvernance plus robuste pour l'euro afin de répondre à ces défis fondamentaux.

Le nouveau régime a rejeté la clause de non-renflouement promise par le traité de Maastricht – mais finalement pas respectée. En revanche, l'Union a mis en place en 2012 un fonds permanent de renflouement, le Mécanisme européen de sécurité (MES), qui offrira – assortis d'une clause de conditionnalité – des prêts à taux faible aux États qui ne peuvent pas emprunter sur les marchés privés. Afin d'empêcher l'accumulation de déficits et un niveau d'endettement excessif, de nouveaux mécanismes stricts de contrôle légaux ont été introduits. Premièrement, la législation *six-pack* renforce la capacité qu'a la Commission de contrôler et d'imposer des limites à la dette et au déficit – donnant ainsi à l'Union un contrôle plus important sur la politique fiscale des États. Deuxièmement, la législation *two-pack* renforce encore la supervision des budgets des États membres par l'Union. Entre autres exigences, tous les États membres doivent soumettre leurs projets de budget à la Commission chaque année avant le 15 octobre et cette dernière juge de la conformité de chaque budget national avec les règles de l'Union; l'Eurogroupe réunit alors les ministres des Finances représentant les seuls États membres de la zone euro pour discuter l'avis de la Commission avant que les budgets nationaux ne soient adoptés formellement.

139

De même, le pacte budgétaire (officiellement Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) qui a pris effet le 1^{er} janvier 2013 exige que les vingt-cinq signataires (tous les membres de l'Union à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque) inscrivent dans la législation de leur pays les règles structurelles assurant un budget équilibré et pouvant être invoquées par les tribunaux nationaux. Ce pacte prévoit aussi que la Cour de justice puisse juger si les États ont effectivement mis en place des règles adéquates d'équilibre budgétaire.

Le débat se poursuit à propos du futur fédéralisme budgétaire au niveau de l'Union. Certains affirment que, pour survivre, la zone euro devra au bout du compte s'appuyer sur une base fiscale plus solide et centralisée ayant davantage de pouvoir de redistribution. Selon ce point de vue, l'Union devrait avoir plus de sources de revenu directes (« ses propres ressources », dans le langage de l'Union), ainsi qu'un budget bien plus conséquent, et elle devrait procéder à une redistribution plus importante parmi les différents États membres. En novembre 2012, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, lança l'idée d'établir un budget séparé de la zone euro, ou « fonds amortisseur des

chocs», pour aider les États de la zone euro qui, précisément à cause de leur appartenance à cette zone, ne peuvent plus faire face aux chocs économiques en dévaluant leur monnaie. Il a été suggéré qu'un tel fonds pourrait être un jour financé par les revenus d'une taxe sur les transactions financières qu'un sous-groupe d'États de la zone euro a adoptée.

140 Dans un certain sens, le budget « amortisseur de choc » de l'Union a déjà été considérablement augmenté avec l'établissement du fonds de renflouement permanent de 500 milliards d'euros dans le cadre du MES. Mais ce n'est pas ce à quoi font référence les partisans d'une union budgétaire plus étroite. Ils souhaitent voir une augmentation substantielle du budget même de l'Union. Même si cela est souhaitable à long terme, il n'y a pratiquement aucune chance qu'une telle décision soit prise à court ou moyen terme. Les dirigeants de l'Union se sont engagés dans des négociations serrées à propos du budget de presque 960 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Alors que la Commission exigeait une augmentation de presque 5 %, plusieurs gouvernements nationaux ont demandé un gel du budget, et le Premier ministre britannique, David Cameron, sous la pression des députés eurosceptiques et la popularité croissante du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), a demandé une réduction du budget. Finalement, les dirigeants se sont mis d'accord sur un montant qui représente 1 % du produit national brut de l'Union, à comparer au 1,12 % pour le budget 2007-2013. Alors que l'Union impose des politiques d'austérité à ses États membres et que beaucoup sont très réticents à accorder des sources indépendantes de revenu à l'Union – comme celles qui pourraient venir de la nouvelle taxe sur les transactions financières –, il est fort improbable que les dépenses de l'Union augmentent de façon substantielle dans les années qui viennent.

Dans un avenir prévisible, le système européen de fédéralisme budgétaire ne va pas conduire à s'accorder sur un budget central sensiblement plus important, ni à envisager une redistribution plus significative entre les États. Mais il faut rappeler que l'Union opère déjà une redistribution entre les États – en particulier vers les économies plus faibles à la périphérie. En effet, elle le fait depuis des années par le biais des fonds structurels et de cohésion, qui pour beaucoup des pays bénéficiaires représentent une part significative de leurs dépenses d'infrastructures. On pourrait proposer que l'Union développe ce type de redistribution, mais cela ne permettrait pas en soi de traiter les problèmes qui ont mené à l'émergence de la crise de l'euro.

L'UNION BANCAIRE

Si la crise grecque a illustré la nécessité pour l'Union de surveiller la gestion fiscale des États membres, la crise irlandaise a, pour sa part, démontré qu'il est vain de vouloir contrôler les déficits des États membres en l'absence d'une union bancaire. Le gouvernement irlandais n'avait pas accumulé de déficits importants avant la crise. Cependant, lorsque son système bancaire insuffisamment réglementé menaça de s'effondrer, il décida rapidement de « socialiser » les passifs privés du système bancaire – se retrouvant ainsi avec une dette publique énorme du jour au lendemain. Même les États les plus prudents fiscalement peuvent devenir insolvable si leurs banques sont confrontées à une crise et que l'État se sent obligé de socialiser les pertes. En outre, dans un marché financier intégré où les banques et les déposants peuvent traverser les frontières, des systèmes purement nationaux de supervision bancaire, de sauvetage des banques insolvable et d'assurance des dépôts peuvent se révéler intenable. Dans un tel système financier intégré, la supervision laxiste des banques dans un État peut entraîner des faillites bancaires avec d'importants effets de contagion dans d'autres États. Si l'assurance des dépôts est organisée sur une base purement nationale, dans les périodes de crise les déposants pourraient fuir vers des États qui présentent un système de garantie plus crédible – finissant ainsi par exacerber la crise et acculant à la faillite les banques des systèmes le plus faibles.

141

Pour toutes ces raisons, les dirigeants de l'Union ont reconnu que le succès de l'euro passera par l'établissement d'un système commun de supervision bancaire, un système commun pour aider les banques en difficulté et un système commun d'assurance des dépôts. Ils ont proposé des mesures importantes en ce sens. En décembre 2012, ils se sont mis d'accord pour faire de la BCE le superviseur unique du secteur bancaire européen à partir de 2014. La BCE va superviser les plus grandes banques dans toute l'Europe, y compris au moins trois banques de chaque État membre et tous les établissements présentant des avoirs de 30 milliards d'euros au moins. Les négociations concernant les deux étapes suivantes de l'union bancaire se poursuivent. La prochaine étape d'une telle union implique de trouver un accord sur un système de réglementation commun et un fonds commun pour la fermeture des banques en faillite (le Mécanisme de résolution unique). Au moment de la rédaction du présent article, les gouvernements s'efforçaient de trouver un accord sur ce mécanisme avant la fin de l'année 2013. Bien que l'Allemagne continue de s'opposer à certains aspects de la proposition de la Commission, un

compromis semble à portée de main. La troisième et dernière phase de l'union bancaire induirait quant à elle l'établissement d'un système commun d'assurance des dépôts. Pour l'instant, l'Allemagne a exclu l'idée d'établir un fonds unique commun pour l'assurance des dépôts, mais l'Union a pris des mesures pour harmoniser les systèmes de garantie existant au niveau national et envisage de prendre des mesures supplémentaires pour ce faire.

UNE UNION DE LA DETTE ?

142 La crise a amené de nombreux observateurs à conclure qu'en dernière instance la survie de l'euro exigera non seulement une union budgétaire et une union bancaire, mais aussi une « union de la dette ». Un des éléments pervers de la crise est qu'alors que les craintes de défaut sur les dettes souveraines ont mené les pays périphériques à faire face à des coûts d'emprunt insoutenables les pays du centre ont en fait bénéficié de la fuite des investisseurs en obligations d'État vers les zones sûres et ont vu le coût de leurs propres emprunts atteindre son plus bas niveau historique. Certains en ont conclu que le meilleur moyen d'éviter de telles dynamiques et de réduire les coûts d'emprunt des économies fragiles de la zone euro à long terme serait pour les membres de cette zone de mutualiser leur dette (et/ou les emprunts futurs) à travers l'émission d'euro-obligations (ou eurobonds). Plusieurs propositions ont été faites selon lesquelles une autorité commune permettrait aux États individuels d'émettre des euro-obligations garanties collectivement par les États membres de la zone euro jusqu'à une limite préétablie. Le gouvernement allemand et d'autres pays qui se voit décerner un AAA par les agences de notation de la dette ont rejeté cette idée, insistant – à juste titre – sur le fait que toute décision d'établir des euro-obligations à part entière ne pourrait venir que bien plus tard, après que la supervision bien plus stricte par l'Union des politiques fiscales nationales aura été réellement mise en place. En fin de compte, toute décision visant à créer un système d'euro-obligations exigerait que les États membres se mettent d'accord sur un nouveau traité offrant une base légale explicite à la mutualisation de la dette.

Néanmoins, la zone euro a déjà connu l'émergence d'une forme détournée d'union de la dette. L'achat par la BCE de la dette des États membres en difficulté (son programme pour les marchés de titres et son programme d'opérations monétaires sur titre) représente une version détournée de mutualisation de la dette. Bien qu'elles soient controversées,

ces actions ne requièrent pas d'amendement des traités. Lorsque le président de la BCE, Mario Draghi, annonça en septembre 2012 que son institution allait acheter des quantités potentiellement illimitées d'obligations des pays de la zone euro en difficulté, la BCE transforma les obligations nationales en quasi-euro-obligations.

L'UNION POLITIQUE

Certains observateurs ont suggéré que la survie de l'euro pourrait exiger que l'Union fasse un pas en avant audacieux vers l'établissement d'une véritable « union politique », transformant finalement l'Union – selon eux – en une réelle fédération. Après tout, l'Union est déjà un type d'union politique et, comme nous l'avons discuté plus haut, elle peut déjà être considérée comme une fédération. La vraie question n'est donc pas de savoir s'il faut créer une union politique, mais comment et jusqu'à quel point augmenter les pouvoirs de l'Union et améliorer la qualité de la participation politique démocratique en son sein. Les propositions allant dans ce sens ont suivi quelques grandes directions. 143

Pour certains, l'union politique totale requiert une extension des compétences politiques de l'Union qui devraient inclure une plus grande autorité sur la politique fiscale, économique, de défense, de sécurité, d'immigration et d'autres domaines sensibles. En 2012, un groupe de ministre des Affaires étrangères de l'Union (le groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe) publia un rapport appelant au renforcement de la politique commune de sécurité et de défense de l'Union et du Service européen pour l'action extérieure⁵. Certains ministres de ce groupe allèrent même jusqu'à demander l'établissement d'une armée européenne. Bien que la marche vers une politique commune de défense soit à l'arrêt depuis longtemps, le nouveau gouvernement allemand s'est engagé à faire avancer le dossier et, lors de la réunion de décembre 2013 du Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement ont eu leur première discussion à haut niveau depuis 2008 sur les politiques européennes communes de défense et de sécurité – y compris sur les missions militaires conjointes et la coopération pour le développement des équipements militaires.

D'autres expliquent qu'une véritable union politique exige une amélioration de la démocratie au niveau de l'Union. À cette fin, beaucoup

5. *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, 17 septembre 2012; disponible sur ec.europa.eu.

ont appelé ce que le président de la Commission soit élu par les urnes. En vue des élections européennes de mai 2014, les principaux groupes de partis présents au Parlement vont présenter des candidats pour le poste de président de la Commission. Le Parti socialiste européen a déjà désigné Martin Schulz comme son candidat et le Parti populaire européen doit choisir le sien lors de son congrès de mars 2014. Ceux qui proposent d'élire le président de la Commission de cette manière expliquent que cela renforcerait l'intérêt des citoyens pour les élections au Parlement européen, ce qui en ferait ainsi une lutte démocratique pour le contrôle de l'exécutif de l'Union.

144 Cependant, Angela Merkel et d'autres chefs d'État et de gouvernement conservateurs ont indiqué qu'ils s'opposent au principe de politiser la présidence de la Commission en accordant automatiquement la position la plus élevée au sein de la Commission au « gagnant » des élections européennes et préfèrent laisser la désignation d'un candidat aux gouvernements nationaux. Malgré les propos de la chancelière allemande, il est probable que la Commission s'incline devant le Parlement et nomme une personnalité dont le parti est arrivé premier aux élections. Refuser de le faire provoquerait des critiques mordantes vis-à-vis des dirigeants nationaux qui ignoreraient la volonté exprimée du peuple et tenteraient de faire échec aux prémices d'une vie politique réellement démocratique au niveau de l'Union.

Alors que le processus de sélection du président de la Commission va sans doute continuer à se politiser, il ne faut pas s'attendre à voir cette dernière devenir un gouvernement partisan dont la composition refléterait le résultat des élections au Parlement. Tant que les gouvernements contrôlent la nomination des commissaires, il n'est pas réaliste d'attendre d'un gouvernement d'une certaine couleur politique qu'il nomme un commissaire d'une couleur différente. En conséquence, la Commission va continuer à être composée de membres de différentes tendances politiques.

Les appels qui visent à renforcer les partis politiques au niveau européen sont étroitement liés à ceux qui demandent que l'élection du président de la Commission soit décidée. La Commission a proposé de donner un nouveau statut aux partis politiques européens afin qu'ils aient un statut légal leur permettant plus facilement d'agir de façon efficace au sein de l'Union⁶. L'idée est que, pris ensemble, des élections très média-

6. Commission européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Statute and Funding of European Political Parties and European Political Foundations*, COM/2012/499, version finale, 12 septembre 2012.

tisées et des partis paneuropéens mieux organisés encourageraient les débats collectifs autour des choix politiques de l'Union par les citoyens et leurs représentants à travers le continent.

Enfin, alors que l'on porte une attention particulière aux remèdes à apporter au déficit démocratique au niveau européen, le plus grand défi pour l'Union dans le processus de construction d'une union politique plus étroite concerne plutôt les déficits démocratiques au niveau national. Au cours des récentes années, la démocratie et l'État de droit ont été sérieusement menacés en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie. L'Union a constaté que les outils mis à sa disposition pour traiter ces évolutions préoccupantes sont assez limités. Elle dispose d'une « option nucléaire », selon l'article 7 du traité sur l'Union européenne⁷, qui consiste à suspendre le droit de vote d'un État membre qui viole les valeurs fondamentales de l'Union. Mais, avant d'en arriver à une décision aussi radicale, l'Union dispose de peu d'outils pour répondre aux menaces contre la démocratie et l'État de droit au niveau national.

145

L'Union a ainsi connu un succès limité dans sa tentative de freiner la volonté du Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, d'éliminer tous les systèmes de contre-pouvoirs et de consolider un régime à parti unique⁸. En l'absence d'outils lui permettant d'annihiler de telles menaces directement, la principale réponse de l'Union a consisté, sur décision de la Commission, à lancer des procédures d'infraction contre la Hongrie devant la Cour de justice, une approche qui cible des aspects essentiellement techniques de conformité avec la législation européenne. Par exemple, lorsque le gouvernement de Viktor Orbán abaissa l'âge du départ à la retraite des juges – tentative à peine voilée de nettoyer la branche judiciaire et de faire de la place pour nommer des candidats loyaux au parti du Premier ministre, Fidesz, la Commission ne put répondre qu'en poursuivant la Hongrie pour violation des lois de l'Union en matière de discrimination fondée sur l'âge. Il est clair que des outils plus puissants et des sanctions graduées sont nécessaires, le président de la Commission, José Manuel Barroso, et d'autres ont souligné l'importance de doter l'Union de moyens supplémentaires pour intervenir et sauver la démocratie et l'État de droit lorsqu'ils sont mis en danger au niveau des États membres⁹.

7. Version consolidée du traité de Maastricht de 1992 par le traité de Lisbonne de 2007.

8. Kim Lane Scheppele, « Guest Post: Constitutional Revenge », *New York Times*, 1^{er} mars 2013 ; disponible sur NYT.com.

9. Jan-Werner Müller, « What, if Anything, is Wrong with a Copenhagen Commission ? », *TransatlanticAcademy.org*, 24 juin 2013.

Alors que les menaces contre la démocratie en Europe de l'Est ont attiré moins d'attention que la crise de la zone euro, elles constituent un danger tout aussi important pour l'Union. La promotion de la démocratie et de l'État de droit est une raison d'être de l'Union. Si elle se montre incapable de défendre ces valeurs en son sein, elle perdra sûrement la face et peut-être aussi son âme. Et tant que l'Union ne sera pas capable d'affronter ces problèmes, il est probable que l'élargissement de l'Union restera bloqué.

APPROFONDISSEMENT ET FRAGMENTATION

146 S'il est certain que l'Union va aller de l'avant dans les années à venir en vue de construire une union économique et politique plus étroite, il est tout aussi clair que tous les États membres de l'Union ne sont peut-être pas d'accord avec cette orientation. Le gouvernement du Royaume-Uni, en particulier, a dit clairement qu'il ne participerait pas à plusieurs des initiatives allant dans le sens d'une plus grande intégration qui sont actuellement prises en considération. De façon plus générale, un clivage risque de se faire entre les États membres de la zone euro et ceux qui n'y appartiennent pas. Les rapports sur l'avenir de l'Europe du président du Conseil européen¹⁰, du président de la Commission et des ministres des Affaires étrangères participant au groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe suggèrent tous que les États (surtout ceux de la zone euro) qui sont d'accord pour avancer vers une union économique et politique plus étroite vont le faire à travers une forme de « coopération renforcée », sans mettre en danger cependant l'unité du marché unique ou de l'Union dans son ensemble. Comme José Manuel Barroso l'a expliqué dans son discours sur l'État de l'Union européenne de 2012, une coopération accrue entre un sous-groupe d'États pourrait se réaliser en utilisant le cadre existant des institutions européennes. Et ainsi, conclut-il, « on n'obligera personne à embarquer et personne ne sera obligé de rester à quai. Ce ne sont pas les plus lents ou les plus réticents qui donneront le tempo ».

Ceci n'est pas tout à fait convaincant. Les différentes propositions visant à renforcer l'union politique et économique sous-estiment l'impact qu'une coopération plus étroite entre les États de la zone euro ou d'autres sous-groupes d'États pourrait avoir sur l'intégrité de l'Union.

10. Herman Van Rompuy, « Towards a Genuine Economic and Monetary Union », Consilium. Europa.eu, 5 décembre 2012.

L'unité du marché unique et de l'Union dans son ensemble pourrait être compromise. Les arrangements à plusieurs vitesses, parfois appelés « intégration différenciée » ou « à géométrie variable », étaient d'ores et déjà d'actualité avant la crise – comme le montrent le fonctionnement de la zone euro et les accords de Shengen signés en 1985¹¹. De tels arrangements existent également dans de nombreuses fédérations (comme le Canada) sous le label « fédéralisme asymétrique ». Mais il n'est pas sûr que les institutions de l'Union puissent continuer à servir effectivement à la fois l'Union des vingt-sept États et des sous-groupes d'États engagés dans un processus plus profond d'intégration. Par exemple, la suggestion du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe selon laquelle les nouveaux amendements aux traités pourraient ne s'appliquer qu'aux États membres qui les ratifient serait impraticable dans de nombreux cas.

De façon plus générale, le renforcement de l'union économique et politique pourrait approfondir le fossé entre les États membres de la zone euro et ceux qui n'adhèrent pas à la monnaie unique. Ceci est particulièrement vrai pour le Royaume-Uni qui est plus déterminé que jamais à ne pas adopter l'euro et qui va certainement opposer une grande résistance aux mesures visant à renforcer cette union. L'euro-scepticisme est en plein essor au Royaume-Uni. David Cameron subit des pressions très fortes, comme on l'a vu, et notamment du parti UKIP, que les sondages voient arriver second ou même premier lors des élections européennes de 2014. Même si Cameron espère pouvoir repousser un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union à 2017, il est confronté à une rébellion de ses propres députés qui veulent le voir organiser le référendum avant les élections parlementaires britanniques de 2015. Si la sortie des Britanniques de l'Union (*Brexit*) est une réelle possibilité, il est loin d'être certain qu'un référendum pour décider de sortir ou de rester en Europe soit jamais organisé, dans la mesure où les libéraux-démocrates et les travaillistes n'adhèrent pas à cette solution. Mais, même si le Royaume-Uni reste au sein de l'Union, il s'opposera fermement à toutes les mesures actuellement en discussion pour aller vers une union budgétaire, bancaire, politique et de la dette. Le renforcement du fédéralisme européen va donc éloigner les États membres de la zone euro des autres, comme le Royaume-Uni, qui ne sont pas disposés à s'engager dans une plus grande intégration.

147

11. Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

QUO VADIS ?

148 Au cours des deux dernières années, l'Union a adopté des mesures importantes pour renforcer son fédéralisme naissant, empiétant toujours plus sur les pouvoirs clés traditionnellement associés au statut d'État souverain, et elle s'apprête à prendre de nouvelles mesures similaires au cours de l'année 2014. Mais ces mesures engendreront des coûts. Les tensions entre les membres de la zone euro et les autres vont s'accroître, ce qui constituera un test pour l'Union : jusqu'où peut-elle avancer avec un modèle d'intégration à plusieurs vitesses ? Un processus à plusieurs vitesses ou une coopération renforcée ne peuvent résoudre toutes les tensions entre une Union qui cherche à se consolider et des États membres particuliers qui ne le souhaitent pas. De fortes tensions sont inévitables et la sortie de l'Union d'un ou plusieurs États membres dans les années à venir est possible. Si un État refusant le renforcement de l'intégration quittait l'Union, un coup traumatisant serait porté au prestige de l'Union, mais pas un coup fatal. N'oublions pas que, dans l'histoire, il y a très peu d'exemples d'union volontaire d'États auparavant indépendants – les cas les plus importants étant, comme nous l'avons dit, la Suisse et les États-Unis, et même ici la fédération ne fut pas réalisée sur une base entièrement volontaire. En revanche, alors que l'Union se renforce, elle ne forcera aucun État à suivre le mouvement – ce qui est tout à fait clair si l'on se réfère à l'article 50 du traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, qui stipule explicitement que des États membres peuvent quitter l'Union. Tout État membre qui préfère ne pas participer au fédéralisme européen est ainsi libre de quitter l'Union et de s'essayer à vivre en dehors.

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ISABELLE RICHEL

R É S U M É

La plupart des europhiles considèrent le fédéralisme comme une utopie réalisable à long terme, tandis que les eurosceptiques y voient une dystopie à éviter. Mais le fédéralisme ne relève pas seulement de l'avenir de l'Union. Le modèle actuel de gouvernance de l'Union peut déjà être considéré comme un système fédéral, et les réformes introduites en réponse à la crise de la zone euro ont renforcé ce fédéralisme. Aujourd'hui, l'Union doit faire nombre de choix décisifs à propos de sa structure de gouvernance dans les domaines de la politique fiscale, du système bancaire, de la dette et de la démocratie, choix qui vont façonner le développement du fédéralisme européen pour les années à venir.